

N° 50

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979

## 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 1980, 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° 20

Services du Premier Ministre.

I. — SERVICES GÉNÉRAUX (a)

*Rapporteur spécial* : M. Henri DUFFAUT.

(a) A l'exclusion de l'Aménagement du territoire (annexe n° 21).

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, *vice-présidents* ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscardy-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6<sup>e</sup> législ.) : 1290 et annexes, 1292 (annexe 31), 1293 (tome XV), In-8° 227.

Sénat : 49 (1979-1980).

**Loi de finances.** — Centres interministériels de renseignements administratifs - Centre de Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie modernes (C.H.E.A.M.) - Comité interministériel de la sécurité nucléaire - Comité interministériel de l'équitation - Ministère de la condition féminine - Délégation à l'espace aérien - Direction de la Documentation Française - Ecole nationale d'Administration (E.N.A.) - Fonction publique - Formation professionnelle - Haut comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme - Haut comité de la langue française - Inspection générale des affaires d'Outre-Mer - Institut international d'administration publique (I.I.A.P.) - Instituts régionaux d'Administration (I.R.A.) - Médiateur - Mission d'organisation administrative - Premier Ministre (Services généraux) - Service technique central des chiffres.

## SOMMAIRE

	Pages
Avant propos .....	6
Introduction : Présentation synthétique des crédits demandés pour 1980 .....	7
<b>CHAPITRE I - La politique de la fonction publique .....</b>	<b>16</b>
I - Les crédits de la direction générale de l'administration et de la fonction publique .....	17
II - La politique des effectifs .....	18
1° Les effectifs budgétaires .....	18
2° Les effectifs réels .....	19
3° La résorption de l'auxiliariat .....	22
4° Les créations d'emplois .....	23
5° Observations .....	24
III - La politique des rémunérations .....	25
1° Les augmentations du traitement de base .....	25
2° Evolution du pouvoir d'achat .....	27
3° Le resserrement de l'éventail hiérarchique .....	29
4° Observations .....	30
IV - La politique de formation .....	31
1° Les actions de formation et de perfectionnement .....	31
2° L'Ecole Nationale d'administration .....	32
3° Les Instituts régionaux d'administration .....	34
4° L'Institut International d'administration publique .....	35
5° Le Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes .....	35
Observations complémentaires : la situation des administrateurs civils .....	37

<b>CHAPITRE II – La politique de formation professionnelle .....</b>	<b>39</b>
<b>Introduction :</b>	
<b>Bilan global des actions financées par l'Etat et les entreprises .....</b>	<b>40</b>
<b>I – Les orientations récentes de la politique de la formation professionnelle ...</b>	<b>41</b>
<b>A L'orientation prioritaire : les actions tendant à améliorer la situation de l'emploi .....</b>	<b>41</b>
<b>B L'évolution de la législation .....</b>	<b>42</b>
<b>II – Le financement de la formation professionnelle .....</b>	<b>43</b>
<b>A La participation des entreprises .....</b>	<b>43</b>
1° Les données générales .....	43
2° Des disparités nombreuses .....	44
3° Analyse de la formation financée par les entreprises .....	45
4° Rôle et bilan d'activités des associations de formation .....	46
5° Rôle et bilan d'activités des fonds d'assurance-formation .....	46
<b>B Le financement public : « l'enveloppe pour 1980 » .....</b>	<b>48</b>
<b>III – Les crédits inscrits au budget des services généraux .....</b>	<b>51</b>
<b>A Les dépenses du Secrétariat général de la formation professionnelle ....</b>	<b>52</b>
<b>B Contrôle et fonctionnement des instances .....</b>	<b>52</b>
<b>C Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale .....</b>	<b>54</b>
1° Les crédits (chapitre 43-03) .....	54
2° Bilan des actions régionales en matière de conventions .....	55
<b>D Rémunération des stagiaires de formation professionnelle .....</b>	<b>57</b>
1° Evolution des crédits .....	57
2° Utilisation des crédits .....	57
<b>E Les actions de formation professionnelle dans le cadre des pactes pour l'emploi .....</b>	<b>58</b>
<b>IV – Observations sur la politique de formation professionnelle .....</b>	<b>60</b>
<b>A La « dérive » de la notion de formation professionnelle .....</b>	<b>60</b>
<b>B Le maintien des disparités d'accès à la formation professionnelle .....</b>	<b>60</b>
<b>C La formation professionnelle et l'emploi .....</b>	<b>60</b>
<b>CHAPITRE III – Divers organismes et actions .....</b>	<b>61</b>
<b>I – Le haut comité de la langue française .....</b>	<b>63</b>

<b>A Les crédits demandés pour 1980. Utilisation des crédits en 1979</b> .....	63
<b>B L'association linguistique entre les pays de langue française et les pays étrangers (ALFE)</b> .....	64
<b>II - Direction de la documentation française</b> .....	66
<b>A Les crédits</b> .....	66
<b>B L'informatique</b> .....	67
<b>III - Les centres interministériels de renseignements administratifs</b> .....	69
<b>IV - Les moyens mis à la disposition du ministre à la condition féminine</b> .....	70
<b>A Les crédits</b> .....	70
<b>B Le Centre d'information féminin</b> .....	71
<b>V - Le médiateur</b> .....	72
<b>VI - La mission d'organisation administrative</b> .....	73
<b>VII - La mission interministérielle de la mer</b> .....	74
<b>VIII - Les services centraux</b> .....	75
<b>IX - Le haut comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme</b> .....	76
<b>X - Le service central des chiffres et de la sécurité des télécommunications</b> ...	77
<b>XI - Le comité interministériel de l'équitation</b> .....	78
<b>XII - La délégation à l'espace aérien</b> .....	79
<b>XIII - L'inspection générale des affaires d'outre-mer</b> .....	80
<b>XIV - Le comité interministériel de la sécurité nucléaire</b> .....	81
<b>XV - Les fonds spéciaux</b> .....	82
<b>Examen en Commission</b> .....	83
<b>Annexe : Services du Premier Ministre et organismes rattachés</b> .....	86

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Les actions et organismes financés par la dotation des services généraux du Premier Ministre sont nombreux et divers même si les crédits affectés à l'information et à l'aménagement du territoire font l'objet de rapports spéciaux : une note annexe est d'ailleurs consacrée à la récapitulation des organismes (comités, missions, commissions, délégations, directions, secrétariats, conseils, centres...) rattachés au Premier Ministre, qu'ils donnent lieu ou non à une inscription budgétaire.

L'analyse du projet de budget des services généraux du Premier Ministre permet cependant d'effectuer quelques regroupements.

Tout d'abord, l'examen des crédits en faveur de la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique et des écoles ou instituts de formation fournit traditionnellement l'occasion de présenter quelques informations et observations relatives à la gestion des agents de l'Etat.

En second lieu, les moyens affectés à la formation professionnelle au titre des services généraux représentent une part importante de ce budget.

Enfin, une quinzaine d'organismes qu'il convient d'analyser séparément donnent lieu à des inscriptions distinctes au budget des services généraux.

Telles sont les principales questions qui seront évoquées successivement dans ce rapport.

## INTRODUCTION

### PRESENTATION SYNTHETIQUE DES CREDITS DEMANDES POUR 1980

Le projet de budget pour 1980 des Services Généraux du Premier Ministre atteint 6 562 millions de francs contre 6 045 millions de francs en 1979 (+ 8,6 %).

Les dépenses ordinaires augmentent de 9,7 % et les dépenses en capital de 13,9 % en autorisations de programme et de 0,7 % en crédits de paiement.

Abstraction faite des crédits « formation professionnelle » qui représentent environ 70 % du budget des Services Généraux en 1980, les crédits passent de 1 880 à 2 003 millions de francs (+ 6,5 %).

Les crédits analysés dans ce rapport correspondent à la dotation budgétaire des services centraux et aux moyens mis à la disposition de divers organismes, à l'exception des dotations affectées à l'Aménagement du territoire et à l'information.

Le tableau ci-dessous présente une récapitulation sommaire du montant des crédits du fascicule budgétaire « Services généraux du Premier Ministre - I » comparés aux crédits analysés dans ce rapport.

(en millions de F)

	Crédits inscrits au "bleu"		Crédits analysés	
	1979	1980	1979	1980
Titre III				
Moyens des services	992,5	1 083,4	672,2	754
Titre IV				
Interventions publiques	4 311,4	4 733,3	4 024,3	4 395,5
Titres V et VI				
Dépenses en capital				
A. P.	728,1	829,6	115,5	121,2
C. P.	740,2	745,7	116,2	122,9
<b>TOTAL DES CREDITS PREVUS POUR 1979</b>	<b>6 044,1</b>	<b>6 562,4</b>	<b>4 812,7</b>	<b>5 272,4</b>

C'est pourquoi, seule une analyse détaillée par organisme permet de traduire avec précision la signification de l'évolution des principaux chapitres budgétaires.

I. - ADMINISTRATION GENERALE

Nature des dépenses	Crédits votés en 1979	Crédits prévus pour 1980	Taux de variation
	(en milliers de F)		(en %)
<u>Titre III - Dépenses de personnel et de matériel - Travaux d'entretien - Dépenses diverses.</u>			
<u>1. Services centraux, directions, mesures propres à divers corps de fonctionnaires :</u>			
- Services centraux.....	52 339	58 480	+ 11,7 %
- Direction générale de l'administration et de la fonction publique.....	10 147	10 544	+ 3,9 %
- Direction de la Documentation française.....	18 727	20 539	+ 9,7 %
- Direction de la Documentation française (informatique et achat de matériel de production).....	4 681	6 096	+ 30,2 %
- Service technique central des chiffres et de la sécurité des télécommunications.....	1 745	1 848	+ 5,9 %
- Centres interministériels de renseignements administratifs (C.I.R.A.)..	2 035	2 438	+ 19,8 %
- Corps unique des administrateurs civils (chapitre 31-04 article 10)..	3 796	4 105	+ 8,1 %
- Inspection générale des Affaires d'Outre-Mer.....	1 932	1 808	- 6,4 %
<u>2. Comités interministériels :</u>			
- Comité interministériel et conseil supérieur de l'équitation.....	272	287	+ 5,3 %
- Comité interministériel de la sécurité nucléaire.....	157	169	+ 8,1 %
<u>3. Délégations et missions :</u>			
- Délégation à l'espace aérien.....	930	979	+ 5,3 %
- Condition féminine.....	2 737	5 806	+ 112,1 %
- Mission interministérielle de la mer	2 676	3 057	+ 14,2 %
- Mission d'organisation administrative	376	399	+ 6,2 %
<u>4. Hauts comités :</u>			
( - Haut comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme (dépenses de personnel et de matériel).....	468	514	+ 9,8 %
( - Dépenses diverses et subventions du Haut comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme (chapitre 37-93)....	3 868	3 948	+ 2,1 %
( - Haut comité de la langue française...	1 178	1 239	+ 5,2 %



Nature des dépenses	Crédits votés en 1979	Crédits prévus pour 1980	Taux de variation
	(en milliers de F)		(en %)
5. <u>Formation professionnelle</u>			
- Secrétariat général de la formation professionnelle.....	9 542	10 271	+ 7,6 %
- Formation professionnelle. Contrôle et fonctionnement des instances. Interventions (chapitre 37-03).....	36 299	45 347	+ 24,9 %
6. <u>Fonds spéciaux</u> :			
- Fonds spéciaux (chapitre 37-91).....	199 066	224 944	+ 13 %
7. <u>Médiateur</u> :			
- Dépenses relatives à l'activité du Médiateur (chapitre 37-05).....	4 091	4 651	+ 13,7 %
8. <u>Dépenses diverses</u> :			
- Réparations civiles et frais de justice.....	235	235	-
- Prestations et versements facultatifs (oeuvres sociales).....	31 020	35 456	+ 14,3 %
- Actions d'information à caractère interministériel (chapitre 37-10)...	1 360	1 635	+ 20,2 %
- Rapatriés d'Outre-Mer.....	6 241	6 594	+ 5,6 %
- Actions de formation et de perfectionnement dans l'administration (chapitre 34-94).....	3 294	3 294	-
- Participations aux charges de pensions.....	167 269	184 466	+ 10,3 %



J.O. R.F.  
DOCUMENTS  
SENAT

FICHE N. 039

1ERE SESSION 1979/1980  
N. 50 TOME 3 ANNEXE 20



Dans l'ensemble, les dotations budgétaires apparaissent calculées de façon très stricte, notamment en ce qui concerne les chapitres de frais de déplacement, les achats de matériel, les études, les achats de matériel automobile et les remboursements à diverses administrations.

En conséquence, les évolutions les plus significatives sont les suivantes :

**- Services centraux**

La progression des crédits est expliquée par l'accroissement des tâches incombant au Secrétariat général du Gouvernement ainsi que la poursuite de l'informatisation du fichier législatif (création de 24 emplois partiellement gagée par la suppression de 4 emplois).

**- Condition féminine**

La création d'un ministre chargé de la condition féminine conduit à créer 27 emplois dont 15 correspondent à la mise en place d'un cabinet et 12 à des moyens en personnels nouveaux pour la mise en place des déléguées régionales et des chargées de mission départementales.

**- Direction générale de l'Administration et de la fonction publique**

Les attributions de la Direction concernant les questions de réforme administrative étant dévolues aux services centraux, le projet de budget procède au transfert des moyens correspondants (2 emplois). Sans transfert, les crédits pour la direction auraient progressé de + 6,9 %.

**- Direction de la Documentation française**

Sept emplois sont créés pour le fonctionnement de la banque de données. Si le montant des achats de matériel informatique est en diminution d'une année sur l'autre, les « autres dépenses informatiques » croissent très fortement.

Par ailleurs, le regroupement des moyens de fonctionnement des commissions créées auprès du Premier Ministre, entraîne le transfert des crédits de la commission de coordination de la documentation administrative, de l'article de la documentation française à celui des services centraux.

**- Les crédits pour les centres interministériels de renseignements administratifs et pour le médiateur progressent assez fortement pour tenir compte des implantations en province.**

## II. - SUBVENTIONS AUX INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE

	Crédits votés en 1979	Crédits prévus pour 1980	Taux de variation
	(en milliers de F)		(en %)
- Ecole nationale d'administration (E.N.A.).....	70 330	79 470	+ 13
- Centre de hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes.....	1 064	1 144	+ 7,5
- Institut international d'administra- tion publique.....	9 182	10 156	+ 10,6
- Instituts régionaux d'administration (I.R.A.)	22 062	24 071	+ 9,1
TOTAL	102 638	114 841	+ 11,9

Les crédits pour l'Ecole nationale d'administration progressent nettement plus rapidement que ceux des autres institutions d'enseignement et de recherche : au total, 6 emplois sont créés au bénéfice de l'E.N.A. dont 3 pour la préparation au concours de candidats issus de filières technologiques.

Compte tenu d'un crédit non reconductible de 335 000 F pour la transformation du système de chauffage, la dotation de l'Institut international d'administration publique ne progresse que de 7 %. La création d'un I.R.A. en Corse se traduit par une inscription budgétaire de 500 000 F : la progression des moyens de fonctionnement des autres I.R.A. ressort, en conséquence, à 6,8 %.

### III. - INTERVENTIONS PUBLIQUES

	Crédits votés en 1979	Crédits prévus pour 1980	Variation 1980/1979
	(en milliers de F)		(en %)
- <u>Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (ch. 43-03).....</u>	1 225 562	1 102 853	- 10
- <u>Rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle (ch. 43-04).....</u>	2 795 334	3 288 834	+ 17,6
- Subvention au Centre d'information féminin (ch. 43-02)....	1 735	2 128	+ 22,6
- Dépenses d'intervention du haut comité de la langue française	1 678	1 678	-
<b>TOTAL</b>	<b>4 024 309</b>	<b>4 395 493</b>	<b>+ 9,2</b>

De 1978 à 1979, les dépenses pour la formation professionnelle inscrites au budget des Services généraux avaient progressé de 58,1 % en termes de lois de finances initiales.

Les dotations pour 1980 traduisent un « redéploiement interne » au sein de l'enveloppe formation professionnelle. Les principaux efforts envisagés porteront sur le développement de la politique d'aide aux actions tendant à améliorer la situation de l'emploi mais au détriment des actions de formation professionnelle continue.

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

	Crédits votés en 1979	Crédits prévus pour 1980
(en milliers de F)		
<b>- Service technique central des chiffres :</b>		
. autorisations de programme.....	1 547	1 547
. crédits de paiement.....	1 509	1 200
<b>- Secrétariat général du Gouvernement :</b>		
. autorisations de programme.....	5 900	4 700
. crédits de paiement.....	13 700	6 700
<b>- Dotation en capital du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale :</b>		
. autorisations de programme.....	105 000	105 000
. crédits de paiement.....	98 000	112 000
<b>- Instituts régionaux d'administration :</b>		
. autorisations de programme.....	3 000	10 000
. crédits de paiement.....	3 000	3 000
<b>- TOTAL</b>		
. autorisations de programme.....	115 447	121 247
. crédits de paiement.....	116 209	122 900

Les crédits correspondent principalement à la poursuite de programmes :

- de remplacement de matériel technique pour le service technique central des chiffres ;

- d'aménagement de bâtiments administratifs pour le Secrétariat général du Gouvernement ;

- de financement d'opérations au titre de la loi du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle continue.

Enfin 10 millions de francs sont prévus pour l'acquisition des terrains et immeubles nécessaires à l'installation d'un I.R.A. en Corse.

## CHAPITRE I

### LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le budget des services généraux du Premier Ministre comporte des crédits pour la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique et pour les écoles ou instituts de formation dépendant du Premier Ministre.

L'examen de ces crédits fournit traditionnellement l'occasion de présenter quelques informations et observations relatives à la gestion des agents de l'Etat.



## I. - LES CREDITS DE LA DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les moyens financiers et en personnels de la direction générale de l'administration et de la fonction publique ont été strictement évalués.

Les crédits de cette direction s'élèvent à 10.544.412 F dans le projet de budget pour 1980, en augmentation de 3,9 % par rapport à 1979: La progression ressort à 6,9 % avant le transfert de deux emplois aux services centraux du Premier Ministre : les questions de réforme administrative étant désormais dévolues aux services centraux, les moyens correspondants ne figurent plus au budget de la Direction.

Par rapport à l'an dernier, le rôle et les missions de la Direction Générale de la Fonction Publique n'ont pas sensiblement évolué.

La direction générale est chargée d'une tâche essentiellement réglementaire et sauf exception (administrateurs civils, recrutement des attachés et des fonctionnaires issus des instituts régionaux d'administration) elle n'assure pas de gestion directe. Sa tâche réglementaire va des textes généraux aux statuts particuliers des corps, aux arrêtés relatifs aux classements indicielles et aux conditions de recrutement des différents corps ; s'y ajoute l'ensemble des problèmes de rémunération des 2 400 000 fonctionnaires et agents de l'Etat. Pour l'ensemble de ces attributions, elle dispose de 114 fonctionnaires-directeur général, un chef de service, deux sous-directeurs, 18 administrateurs civils ou équivalent, 26 attachés ou équivalent, 25 secrétaires administratifs, 45 agents de catégories C et D (adjoints administratifs, sténodactylographes, ouvriers et agents de service) - dont 78 sont rémunérés sur son budget et 36 mis à sa disposition par les autres administrations en raison de son caractère interministériel, 11 agents de catégorie A, 15 de catégorie B, 10 de catégorie C ou D.

## II. - LA POLITIQUE DES EFFECTIFS

Il est toujours aussi difficile de connaître les effectifs employés dans la fonction publique. Une connaissance globale et satisfaisante des effectifs des agents de l'Etat ne sera obtenue que lorsque le système de contrôle des emplois budgétaires actuellement envisagé pour 1980 par le Ministère du Budget connaîtra une application : il devrait permettre de connaître à tout moment les effectifs d'agents selon leur statut.

1° Les effectifs budgétaires : de graves incohérences statistiques. Les données chiffrées de la cellule statistique de la Direction du Budget du Ministère sont les suivantes :

Tableau I  
Effectifs budgétaires

	1975	1976	1977	1978	1979
Titulaires et stagiaires	1.584.243	1.653.602	1.763.985	1.806.045	1.834.370
Contractuels et temporaires	54.453	54.926	55.883	58.039	61.644
Auxiliaires	106.744	97.363	93.057	84.282	77.496
Militaires	313.014	313.483	312.508	311.907	312.734
Ouvriers	103.510	103.917	106.088	108.763	109.793
TOTAL	2.161.964	2.223.291	2.331.521	2.369.036	2.396.012

Les effectifs budgétaires récapitulés ci-dessus ne couvrent pas l'ensemble des personnels pour lesquels des crédits de rémunération sont inscrits dans les budgets votés (exemple : crédits globaux sans indication de l'effectif correspondant). Ceci explique que la décroissance des effectifs budgétaires des non-titulaires ne recouvre pas la décroissance réelle de ces personnels.

Plus grave encore apparait le fait que ces chiffres ne correspondent pas à ceux fournis par la Division de l'information du même ministère (celui du Budget) dans sa « note bleue » de présentation du budget.

Prenons l'exemple de 1975 et de 1979 :

	1975	1979
	(effectifs budgétaires)	
Cellule statistique de la Division du Budget	2.161.964	2.396.012
"Note bleue" Budget 1979	2.202.819	2.392.927
"Note bleue" Budget 1980	2.137.800	2.362.800

Une précision doit toutefois être apportée : la note bleue 1979 inclut pour les P.T.T. les emplois correspondant aux « crédits d'heures » alors que celle de 1980 ne les comprend pas. On peut s'interroger sur les raisons de ce changement de base statistique.

En tout état de cause, certains de ces chiffres apparaissent quelque peu approximatifs puisqu'ils ne correspondent pas à ceux de la cellule statistique.

**Il serait pour le moins souhaitable qu'une harmonisation soit opérée et que TOUS les éléments de confection de ces séries statistiques soient clairement précisés.**

## 2° Les effectifs réels

Les dernières informations les concernant ont été publiées dans la revue « Economie et statistique » en 1978.

Tableau II  
L'ensemble des effectifs des agents de l'État - 1975-1976

L'ensemble des effectifs des agents de l'état — 1975-1976

	Effectifs totaux							
	Titulaires de l'État	Non-titulaires de l'État	Ouvriers	Autres personnels	Militaires (non compris les personnels hors budget de la Défense)	Total	dont : Agents à temps partiel supérieur ou égal à un mi-temps)	
							Titulaires de l'État	Autres
<b>Ensemble des personnels civils.....</b>	<b>1 485 402</b>	<b>453 040</b>	<b>15 954</b>	<b>38 670</b>	<b>-</b>	<b>1 993 066</b>	<b>15 722</b>	<b>52 802</b>
<i>Métropole :</i>								
Budget de l'État.....	1 412 016	352 773	14 415	-	-	1 779 204	15 416	45 808
Établissements publics <sup>1</sup> .....	21 391	71 936	681	36 727	-	130 735	283	6 306
<i>Total en métropole</i>	<b>1 433 407</b>	<b>424 709</b>	<b>15 096</b>	<b>36 727</b>	<b>-</b>	<b>1 909 939</b>	<b>15 699</b>	<b>52 114</b>
<i>DOM-TOM :</i>								
Budget de l'État.....	30 206	11 227	761	1 231	-	43 425	23	590
Établissements publics.....	325	584	2	408	-	1 319	-	41
<i>Total dans les DOM-TOM <sup>2</sup></i>	<b>30 531</b>	<b>11 811</b>	<b>763</b>	<b>1 639</b>	<b>-</b>	<b>44 744</b>	<b>23</b>	<b>631</b>
<i>Étranger :</i>								
Budget de l'État.....	20 572	14 274	14	-	-	34 860	-	-
Établissements publics.....	892	2 246	81	304	-	3 523	-	57
<i>Total à l'étranger <sup>3</sup></i>	<b>21 464</b>	<b>16 520</b>	<b>95</b>	<b>304</b>	<b>-</b>	<b>38 383</b>	<b>-</b>	<b>57</b>
<i>Ensemble :</i>								
Budget de l'État.....	1 462 794	378 274	15 190	1 231 <sup>4</sup>	-	1 857 489	15 439	46 398
Établissements publics.....	22 608	74 766	764	37 439 <sup>5</sup>	-	135 577	283	6 404
Budgets militaires.....	31 368	20 461	95 092	2 007 <sup>5</sup>	289 932	438 860	(Non disponible)	(Non disponible)
<b>Total général</b>	<b>1 516 770</b>	<b>473 501</b>	<b>111 046</b>	<b>40 677</b>	<b>289 932</b>	<b>2 431 926</b>		
dont : personnels civils.....						2 141 994		

1. Dans tout ce qui suit, les établissements publics sont ceux classés par la comptabilité nationale en « Administrations publiques » et « Institutions de crédit ».

2. Non compris fonds de chômage : 3 176 agents à temps partiel.

3. Dont : Ambassades et Consuls, services et établissements culturels, scientifiques et d'enseignement (non compris enseignements français en Allemagne) : titulaires 6 258; non titulaires 5 355.

Autres services français à l'étranger (y compris enseignements français en Allemagne) : titulaires 1 767; non titulaires 2 264.

Coopérants et experts : titulaires 13 439, non titulaires 9 301.

4. Titulaires territoriaux des TOM.

5. Personnels des établissements publics relevant de statuts spéciaux ou du droit privé.

Tableau III  
Répartition par ministère de l'ensemble des agents de l'État

Ministères <sup>1</sup> classés par effectifs décroissants	Effectifs totaux (à temps complet et à temps partiel supérieur ou égal au mi-temps)	Dont :	
		Titulaires de l'État	Non titulaires de l'État
Éducation et universités.....	939 562	704 263	234 785
dont : établissements publics.....	47 208	4 817	42 268
Postes et Télécommunications.....	386 643	313 542	72 411
dont : établissements publics.....	431	278	31
Économie et Finances.....	190 449	152 490	33 046
dont : établissements publics.....	8 891	5 387	2 188
Intérieur.....	127 671	121 538	5 039
dont : établissements publics.....	10	1	9
Équipement.....	90 694	59 431	23 113
dont : établissements publics.....	4 019	820	2 585
Agriculture.....	40 836	17 540	22 463
dont : établissements publics.....	12 511	3 208	8 560
Travail et Santé.....	40 662	18 541	16 757
dont : établissements publics.....	20 214	3 062	11 815
Industrie.....	33 841	3 480	3 021
dont : établissements publics.....	28 771	514	936
Justice.....	32 174	26 306	5 854
dont : établissements publics.....	632	621	11
Qualité de la Vie <sup>2</sup> .....	31 696	22 302	9 111
dont : établissements publics.....	2 062	147	1 699
Affaires étrangères <sup>3</sup> .....	25 470	15 304	10 166
dont : établissements publics.....	1 009	388	621
Transports <sup>4</sup> .....	14 986	10 100	3 389
dont : établissements publics.....	1 648	616	940
Coopération <sup>5</sup> .....	12 362	6 096	5 202
dont : établissements publics.....	2 534	554	916
Culture.....	11 364	4 480	5 651
dont : établissements publics.....	3 086	98	1 736
Anciens combattants.....	7 155	5 918	1 086
dont : établissements publics.....	1 665	1 352	310
DOM-TOM.....	4 359	2 630	867
dont : établissements publics.....	-	-	-
Services du Premier ministre.....	3 142	1 495	1 079
dont : établissements publics.....	886	745	141
Ensemble des services civils.....	1 993 066	1 485 402	453 040
dont : établissements publics.....	135 577	22 608	74 766
Défense. — Effectifs civils.....	148 928	31 368	20 461
<b>Total</b>	<b>2 141 994</b>	<b>1 516 770</b>	<b>473 501</b>
Défense. — Effectifs militaires.....	289 932		
<b>Total civils et militaires</b>	<b>2 431 926</b>		

1. La structure des ministères est celle de 1975.

2. Dont : jeunesse et sports 29 216, Environnement 2 146, Tourisme 334.

3. Dont : personnels de coopération et d'assistance technique titulaires 8 322, non-titulaires 5 607.

4. Dont : transports terrestres 730, aviation civile 11 354, marine marchande 2 846, section commune, 56.

5. Dont : personnels de coopération et d'assistance technique titulaires 5 117, non titulaires 3 694.

**3° La résorption de l'auxiliarat : des mesures partielles, un problème en suspens.**

De mai 1975 à décembre 1976, le nombre des non-titulaires des services civils de l'Etat serait passé de 381 475 à 363 148 unités. Il en serait résulté une diminution relative du poids des non-titulaires de 21 % à 19,2 %. Ce mouvement d'ensemble provient de celui des ministères à gros effectifs de non-titulaires (Education, Universités, P.T.T., Economie et Finances, Equipement) qui voient leurs effectifs de non-titulaires baisser de plusieurs milliers ou bien rester stables, ce qui entraîne néanmoins une baisse relative du fait de l'augmentation concomitante des effectifs de titulaires.

En décembre 1976, la proportion de femmes parmi les non-titulaires des services civils représentait 54,8 %. Il faut cependant noter que la catégorie « ouvriers de l'Etat » n'a pas encore été isolée parmi les non-titulaires. Cette catégorie, étant essentiellement masculine, cela aboutit à faire baisser artificiellement la proportion de femmes dans l'ensemble et surtout dans les ministères où les ouvriers sont relativement nombreux (économie et finances, équipement, anciens combattants).

Par niveau d'emploi, les non-titulaires se répartissaient de la façon suivante :

- 18,2 % pour la catégorie A
- 30,6 % pour la catégorie B
- 12,1 % pour la catégorie C
- 32,6 % pour la catégorie D
- 6,5 % de catégorie indéterminée.

A titre de comparaison, la répartition des agents de l'Etat par catégorie est la suivante :

- 27,2 % pour la catégorie A
- 34,3 % pour la catégorie B
- 32,8 % pour la catégorie C
- 5,7 % pour la catégorie D

**Note complémentaire : Bilan du plan de résorption de l'auxiliariat :**

Le plan de résorption de l'auxiliariat, décidé par le Gouvernement en octobre 1974, s'est traduit, après consultation de l'ensemble des organisations syndicales, par l'intervention des textes suivants :

- les décrets 1007 et 1008 du 31 octobre 1975 fixant des conditions exceptionnelles d'accès au corps des professeurs certifiés et au corps des professeurs d'enseignement général de collège qui ont permis la titularisation de 52 100 maîtres auxiliaires de l'enseignement primaire et secondaire ;

- le décret 307 du 8 avril 1976 relatif à la titularisation des auxiliaires de l'Etat dans des corps de catégorie D (agents de service et agents de bureau) : 22 000 auxiliaires de service et de bureau rémunérés sur la base de la circulaire commune FP/Budget du 15 mai 1962 ont profité de ce texte dans les administrations centrales et les services extérieurs de l'Etat ;

- le décret 1196 du 16 décembre 1976 fixant des conditions particulières de recrutement dans certains corps de fonctionnaires des postes et télécommunications classés en catégorie C qui a bénéficié à 32 122 auxiliaires des P et T ;

- le décret 1036 du 9 septembre 1977 fixant des modalités particulières de recrutement de certains personnels des catégories C et D du ministre de l'Equipement qui a permis la titularisation de 3 114 agents non-titulaires de ce ministère.

Actuellement, il n'est pas envisagé d'élargir le champ d'application de plan de titularisation à d'autres catégories.

**4° Les créations d'emploi au budget 1980 : une réduction sensible.**

**Tableau IV**  
**Evolution des créations d'emplois**

	<b>Créations brutes</b>	<b>Créations nettes</b>
1977	66 032	21.937
1978	40 511	29.630
1979	24 181	22.705
1980	19 693	14.639

(Source : « note bleue du Service de l'Information du Ministère du Budget.)

Le nombre des créations brutes d'emplois budgétaires ne donne qu'une image partielle des créations d'emplois effectives : en effet, la création d'un emploi peut recouvrir des opérations fort diverses : création réelle d'emploi, intégration de personnels hors statut, et dans certains cas transfert entre collectivités publiques, conversion de crédits d'heures en emplois..)

Dans ces conditions, il apparaît plus significatif de prendre en considération les créations nettes : l'année 1980 marque à cet égard une rupture de tendance.

Le nombre des emplois budgétaires atteindrait en 1980, selon la cellule statistique de la Direction du Budget, 2 415 683 (estimation).

#### **5° Observations :**

##### **a) Une clarification statistique est indispensable :**

Il est exclu par la lecture des documents fournis au Parlement d'avoir des informations claires et précises sur les effectifs des agents de l'Etat, leur répartition par catégorie juridique. De plus, malgré toutes les réserves dont sont assorties les statistiques fournies, on doit constater qu'elles ne sont pas toujours concordantes entre elles en raison des classifications différentes opérées.

Dans ces conditions, l'examen des effectifs de la Fonction Publique ne peut porter que sur les évolutions (à condition, toutefois, de supposer que les biais, erreurs et approximations sont de mêmes nature et ampleur chaque année).

##### **b) Les créations d'emploi, la politique de l'emploi et la qualité du service public**

La politique très restrictive en matière de créations d'emplois dans le projet de budget, traduite par la diminution brutale des créations nettes, ne contribuera de toute évidence que dans une très faible mesure à la limitation de la croissance des dépenses budgétaires et donc du déficit budgétaire. La contribution directe du budget à la politique de l'emploi apparaît très limitée.

Par ailleurs, et sauf pour quelques départements ministériels, la qualité du service public, qui, de l'avis général, est souvent mal assurée, ne devrait pas être sensiblement améliorée. De plus, la limitation des créations d'emplois au budget de l'Etat a souvent un effet indirect : celui du transfert de certaines charges de personnel vers les collectivités locales qui sont contraintes de se substituer à l'Etat pour assurer certaines missions indispensables.



### III. - LA POLITIQUE DES REMUNERATIONS

La politique des rémunérations de la fonction publique revêt une importance capitale à un double titre :

- par la masse financière que représentent les dépenses de personnels de l'Etat. En 1979, les dépenses concernant les agents au service des administrations de l'Etat stricto sensu (budget général, PTT compris) se sont élevées à 254,7 milliards de francs soit plus de la moitié du budget. On peut estimer de façon approximative qu'un retard d'un mois dans la revalorisation de 1 % du traitement des fonctionnaires procure à l'Etat un « gain » d'environ 200 millions de francs ;

- par le rôle que les pouvoirs publics assignent à la maîtrise des rémunérations du secteur public dans la politique de lutte contre l'inflation tout en affirmant que l'objectif principal de la politique des rémunérations dans la fonction publique au cours des dernières années a été de maintenir le pouvoir d'achat des fonctionnaires. Ce rapport spécial ne constitue pas le cadre normal pour formuler des observations sur les résultats de la lutte contre l'inflation ; par contre, l'analyse des évolutions au cours de cette année apporte la démonstration que l'objectif de maintien du pouvoir d'achat n'a pas été atteint.

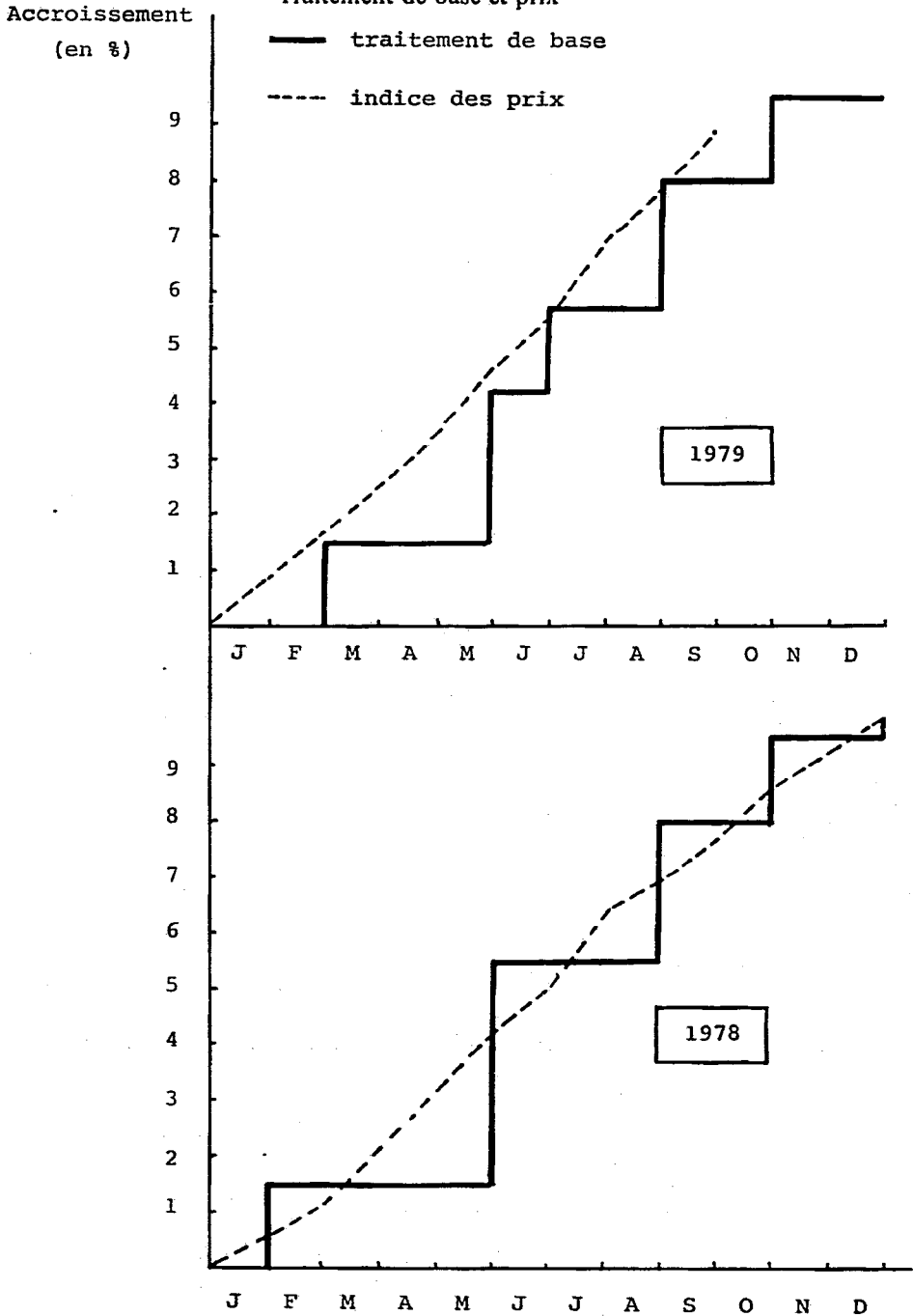
#### 1° Les augmentations du traitement de base :

Pour 1979, le traitement soumis à retenues pour pension et sécurité sociale a été ou sera relevé de la manière suivante :

1 <sup>er</sup> mars .....	1,50 %
1 <sup>er</sup> juin .....	2,75 %
1 <sup>er</sup> juillet .....	1,50 %
1 <sup>er</sup> septembre .....	2,25 %
1 <sup>er</sup> novembre .....	1,50 %

Par ailleurs, l'article 2 de l'accord salarial signé entre le Gouvernement et les organisations syndicales stipule que « le traitement de base sera en outre majoré au 1<sup>er</sup> janvier 1980 de telle sorte qu'il ait augmenté depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1979 d'un taux égal à celui de l'augmentation des prix entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 1979 ».

Tableau V  
Traitement de base et prix



Le tableau V permet de prendre une vue claire et synthétique des évolutions comparées, au cours des années 1978 et 1979, du traitement base et de l'indice général des prix à la consommation.

On peut constater deux pratiques différentes :

- en 1978, l'accord salarial avait permis, quelques fois avec des retards d'ajustement, que le traitement de base effectue des compensations entre les périodes : cette évolution procurait, alternativement, des gains et des pertes de pouvoir d'achat ;

- en 1979, l'évolution est toute différente : l'évolution du traitement de base reste constamment au-dessous de la ligne des prix, l'écart atteignant parfois une grande amplitude : les fonctionnaires font « l'avance de l'inflation ».

Deux raisons expliquent ce phénomène :

- les taux de relèvement du traitement de base sont moins importants et leur échéancier a été quelque peu décalé ;

- l'accélération de l'inflation qui s'est produite ces derniers mois n'avait manifestement pas été prise en compte.

## 2° Evolution du pouvoir d'achat.

Tableau VI  
Évolution du pouvoir d'achat

Années	Minimum garanti	Milieu de grille	Sommet échelle-lettre
1974	+ 2,1 %	+ 1,3 %	+ 0,3 %
1975	+ 14,7	+ 2,8 %	+ 0,6 %
1976	+ 7,5	+ 1 %	- 0,2 %
1977	+ 0,5	+ 0,1 %	- 0,5 %(1)
1978	+ 1,3	+ 1 %	+ 0,8 %(1)

(1) compte non tenu de l'écrêtement des hautes rémunérations portant sur les primes.

Source : Direction du Budget

a - *Observations sur la méthode de calcul*

Les chiffres figurant dans ce tableau diffèrent sensiblement de ceux fournis l'an dernier pour les années 1974, 1975, 1976, 1977 (voir rapport de la Commission sur le projet de budget 1979). Cette différence tient au changement des méthodes statistiques de mesure du pouvoir d'achat. La méthode employée cette année apparaît plus valide sur le plan statistique : on peut tout de même déplorer qu'une « mauvaise méthode » ait été employée jusqu'à l'année dernière.

b - *Les mesures particulières prévues en 1979*

En 1979, une amélioration relative et limitée est réservée aux plus faibles rémunérations et résulte des mesures suivantes :

- l'indemnité mensuelle spéciale concernant les bas salaires est relevée de 33 % au 1er septembre 1979. Son bénéfice est étendu à certaines catégories qui n'en disposaient pas auparavant ;

- à la même date il est procédé à une attribution de points d'indices dégressifs jusqu'au niveau de l'indice majoré 445.

L'ampleur du taux de revalorisation de l'indemnité mensuelle spéciale ne doit cependant pas faire illusion : les bénéficiaires n'alimenteront sûrement pas la spirale inflationniste !

Les nouveaux taux de cette indemnité sont les suivants :

- 150 F au lieu de 112,50 F
- 100 F au lieu de 75,00 F
- 40 F au lieu de 30,00 F
- 20 F pour les nouveaux bénéficiaires (non soumise à retenue pour pension pour les agents titulaires).

Cette majoration prend effet du 1er septembre 1979.

Concernant l'indemnité de résidence, les taux des trois zones se trouvent ramenés à 7 %, 5 %, 4 %.

Pour 1980, les hypothèses ayant servi de base à la détermination des provisions pour hausses de rémunérations sont résumées ci-dessous (réponse à une question du rapporteur spécial) :

« La lutte contre l'inflation qui demeure une orientation prioritaire du Gouvernement, impose la poursuite d'une évolution modérée des salaires dans la Fonction Publique.

Aussi le Gouvernement a-t-il retenu pour 1980, comme au cours des dernières années, l'hypothèse d'un strict maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires. Les principales hypothèses économiques ayant servi de base à la détermination des

provisions pour hausses de rémunérations sont développées dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 1980 :

- Evolution du P.I.B. marchand :

Volume : + 2,5 %

Prix : + 9,1 %

Valeur : + 11,8 %

- Prix à la consommation :

Evolution en moyenne annuelle : + 9,8

Glissement annuel de l'indice des 295 postes : + 9,0 %

### 3° Le resserrement de l'éventail hiérarchique

Depuis le 1er janvier 1978, l'augmentation des rémunérations à différents niveaux de la grille indiciaire est la suivante :

- minimum garanti ..... 25,7 %
- milieu de grille..... 20,9 %
- sommet de la grille ..... 20,2 %
- sommet hors-échelle..... 20,2 %

Cette évolution s'explique principalement par l'attribution des points d'indice dégressifs jusqu'au milieu de la grille indiciaire et accessoirement, pour le minimum garanti, par les relèvements de septembre 1978 et septembre 1979 de l'indemnité mensuelle spéciale.

Sur une plus longue période, la tendance apparaît plus marquée et est résumée dans le tableau ci-dessous :

	Minimum garanti	Sommet grille	Ecart avec le minimum garanti	Sommet Hors échelle	Ecart avec le minimum garanti
1er janvier 1970	809,77 F (1)	4 299,92 F (1)	1 à 5,31	8 544,08 (1)	1 à 10,55
1er septembre 1979	2 790,39 F (2)	10 710,25 F (3)	1 à 3,84	20 600,71 F (3)	1 à 7,38

(1) Traitement mensuel brut + indemnité de résidence en 1ère zone (18 %)

(2) Traitement mensuel brut + indemnité de résidence plancher en 1ère zone (7 %) + indemnité spéciale mensuelle de 150 F.

A titre indicatif, les écarts avant impôt et après impôt pour un agent célibataire ont été calculés pour l'année 1978 :

	Ecart des rémunérations avec le minimum garanti AVANT impôt	Ecart des rémunérations avec le minimum garanti APRES impôt
Milieu de grille	1 à 2,45	1 à 2,18
Sommet de grille	1 à 4,00	1 à 3,34
Sommet hors échelle	1 à 7,73	1 à 5,79

#### 4° Observations sur la politique des rémunérations

a) Concernant « le maintien du pouvoir d'achat » votre rapporteur observe que les évolutions comparées de l'indice des prix et de l'évolution du traitement de base (compte non tenu des mesures particulières) conduisent à une distorsion évidente : le pouvoir d'achat du traitement de base (base de référence de l'accord salarial) ne sera « maintenu » qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1980.

Le manque à gagner pour les fonctionnaires ou le gain pour l'Etat par rapport à une stricte indexation est évidemment très difficile à évaluer mais on peut supposer qu'il est important (de 1 à 1,5 milliard de francs ?).

b) Concernant le calcul de l'évolution du pouvoir d'achat, votre rapporteur ne peut que transposer les observations formulées à propos du calcul des effectifs budgétaires.

c) Enfin, l'importance de l'ajustement du traitement de base qui sera opéré au 1<sup>er</sup> janvier 1980 pour tenir compte de l'accélération de l'inflation par rapport aux prévisions initialement faites pour le budget 1979, conduisent à s'interroger sur la validité des calculs effectués pour le calcul des provisions pour hausses de rémunération dans le budget 1980. En effet l'ajustement effectué le 1<sup>er</sup> janvier prochain « amputera » dans une certaine proportion ces provisions pour 1980. Seront-elles suffisantes, après cette amputation, pour faire face aux augmentations de traitement en 1980 ? Il est sérieusement permis d'en douter.

#### IV. - LA POLITIQUE DE FORMATION

Le budget des services généraux du Premier Ministre comporte des inscriptions de crédits pour :

- les actions de formation dans l'Administration,
- les écoles ou instituts de formation dépendant du Premier Ministre.

##### 1° Les actions de formation et de perfectionnement dans l'administration

Ces crédits (chapitre 34-94) n'augmentent pas dans le projet du budget pour 1980 : 3,29 millions de francs.

En 1979, la Direction générale de l'Administration et de la fonction publique a utilisé son crédit de 3,29 millions de la façon suivante :

- la moitié de cette somme a été consacrée à l'organisation de préparations interministérielles aux concours administratifs et un sixième est utilisé par l'organisation des concours interministériels, assurée par la Direction ;

- le reste de la dotation, soit un tiers du crédit, a été affecté à des actions de courte durée dont l'objet est triple :

- couvrir des besoins non satisfaits par les ministères notamment dans le domaine de l'administration générale et de l'utilisation des techniques des sciences sociales ;

- assurer une formation particulière à des agents appelés à occuper des fonctions pour lesquelles il n'existe pas de formation spécialisée ;

- organiser des actions expérimentales.

Le bilan des actions menées par l'ensemble des administrations fait apparaître les lignes directrices de la politique de formation professionnelle dans l'administration :

- les deux tiers de la formation correspondent aux actions de formation initiale ;

- l'autre tiers se partage entre les actions de préparation aux concours et les actions dites de perfectionnement.

Ce système fondé principalement sur le recrutement d'agents formés dans les écoles administratives et l'organisation d'une promotion sociale par les concours internes, laisse peu de crédits pour les actions de perfectionnement qui, cependant, se sont développées au cours des dernières années. Il est à craindre que la stagnation des crédits dans le projet de budget pour 1980 ne permette pas la poursuite des actions de perfectionnement en cours de carrière.

Enfin, il convient de signaler que les textes sur la formation actuellement en vigueur devront être remaniés pour faciliter la transposition dans la fonction publique, des formations à titre personnel instituées pour les salariés des entreprises (loi du 17 juillet 1978 sur le congé-formation).

## **2° L'Ecole nationale d'administration**

De 1979 à 1980, la subvention à l'Ecole nationale d'administration passe de 70 329 509 F à 79 469 509 F (+ 13 %).

Cette progression est largement supérieure aux augmentations de crédits dont bénéficient les autres instituts de formation rattachés au Premier Ministre.

L'accroissement des crédits au bénéfice de l'ENA s'explique pour :

- 7,295 MF par l'ajustement des dotations de personnel (soit + 13 % par rapport à 1979),

- 0,953 MF par la mise en place d'un centre de préparation aux concours d'entrée ; cette préparation sera organisée conjointement par l'Ecole et le CNAM au profit de candidats titulaires d'un diplôme attestant une qualification professionnelle,

- 0,892 MF représentent le coût de 3 créations d'emplois pour le renforcement des services administratifs et l'augmentation des charges de fonctionnement des services.

Il y a lieu de se féliciter tout particulièrement de l'organisation d'une préparation spécifique au profit de candidats issus de filières technologiques (tout en observant par ailleurs que son effet sera très limité puisque la préparation ne regroupera qu'une trentaine d'élèves).

Cette mesure sera de toute façon nettement insuffisante pour contribuer à ce qu'il est convenu d'appeler la « démocratisation du recrutement » de l'ENA.

Des indications sur les recrutements des années 1972 à 1977 (plus diversifiées d'ailleurs que pour les années antérieures) figurent dans le tableau ci-dessous :



Origine socio-professionnelle  
des élèves de l'ENA

Catégorie	Concours externes		Concours internes		Ensemble		Part de la catégorie socio-professionnelle dans la population
	Total	%	Total	%	Total	%	
Fonctionnaires de catégorie A	171	34,5	81	26,8	252	31,6	5,6
Cadres du commerce et de l'industrie	99	20	39	12,8	138	17,3	5
Professions libérales	85	17,2	19	6,3	104	13	0,8
Autres fonctionnaires	25	5	57	18,9	82	10,3	22
Chefs d'entreprises	67	13,5	11	3,7	78	9,8	0,3
Commerçants et artisans	16	3,2	34	11,3	50	6,3	7,9
Agriculteurs	15	3	9	3	24	3	9,4
Ouvriers	2	0,4	21	7	23	2,9	26,2
Employés	7	1,4	13	4,3	20	2,5	3,4
Agents de maîtrise	8	1,6	12	4	20	2,5	2,4
Non indiqué	-	-	6	2	6	0,7	17 (1)
TOTAL...	495	100	302	100	797	100	100

(1) autres professions

Ce tableau, outre les conclusions générales qui peuvent être tirées des comparaisons de chiffres suffisamment claires pour se dispenser de commentaires, infirme une idée reçue concernant la fonction de promotion sociale des concours internes : « l'effet correcteur » des concours internes est de très faible portée et on peut même affirmer que les concours internes ont été, dans une certaine mesure, vidés de leur finalité originelle.

Par ailleurs, les statistiques portant sur les 20 dernières années, montrent que le nombre des membres des grands corps (Conseil d'Etat, Inspection des Finances, Cour des Comptes) recrutés parmi les élèves issus des concours internes est limité.

### Origine des membres des grands corps selon le concours d'entrée à l'ENA

	Conseil d'Etat	Inspection des finances	Cour des comptes
Concours externes	90	91	98
Concours internes	6	4	10
TOTAL	96	95	108

Il semble toutefois que les dernières années aient apporté une légère amélioration en ce domaine puisque sur les 20 membres de ces corps recrutés parmi les élèves ayant passé les concours internes, dix ne sont sortis de l'école que depuis 1977.

### 3° Les Instituts Régionaux d'Administration (IRA)

L'évolution des subventions aux IRA passe de 22 millions de francs en 1979 à 24 millions de francs en 1980, soit une progression de 9,1 % correspondant à un ajustement des dotations de fonctionnement et à une augmentation de l'indemnité de formation des élèves. Si l'on exclut des bases de comparaison la mesure nouvelle au profit de l'Institut de Corse, la progression des moyens des 4 Instituts existants ne s'élève qu'à 6,8 %.

D'après les réponses fournies à votre Rapporteur, le succès des IRA en ce qui concerne le nombre de candidats, leur origine géographique, leur formation initiale et la satisfaction des administrations quant aux services rendus par ces fonctionnaires, se confirme.

L'ouverture d'un cinquième Institut dont la création avait été annoncée par le Président de la République en juin 1978, est prévue pour janvier 1981 à Bastia. A cet effet, le projet de budget pour 1980 prévoit la mise en place des moyens nécessaires :

- une subvention de 500 00 F est destinée à couvrir les dépenses de personnel qui seront engagées au cours de l'année 1980 ;

- une autorisation de programme de 10 MF et 3 MF de crédits de paiement sont destinés à l'acquisition des terrains et immeubles et à l'aménagement des locaux des instituts. L'IRA de Corse est prioritaire mais ces sommes pourront également servir à d'autres instituts dont la situation immobilière est précaire.

**A cet égard, il est impossible de ne pas faire de rapprochement entre, d'une part, la progression des moyens de fonctionnement et le coût immobilier de la réinstallation de l'Ecole nationale d'administration et, d'autre part, la modicité des moyens qui sont affectés d'année en année aux IRA.**

#### 4° L'Institut international d'administration publique (IIAP)

Les moyens dont disposera l'Institut en 1980 augmenteront de 10,6 %, passant de 9,2 MF en 1979 à 10,2 MF en 1980 ; toutefois, si l'on exclut des crédits non reconductibles pour de grosses réparations, l'augmentation des moyens de fonctionnement s'établit à + 9,6 % correspondant à un ajustement normal des dotations.

Ces dotations ne seront certainement pas suffisantes à l'Institut pour faire face à ses charges en 1980 sauf à réduire l'effectif des stagiaires ou à supprimer certains programmes. En effet, pour l'année 1979, **certaines insuffisances de dotation budgétaire apparaissent actuellement par rapport aux actions entreprises par l'Institut**, notamment à la suite de la création du département Europe en 1976, qui voit ses activités s'accroître rapidement.

Il serait regrettable que la mission de l'Institut qui consiste à assurer la formation et le perfectionnement des fonctionnaires étrangers soit entravée par une insuffisance de moyens. En effet, il convient de souligner que cette action contribue efficacement à l'établissement de liens de coopération culturelle et économique entre la France et nombre de pays en voie de développement.

#### 5° Le Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie modernes

Rattaché à la Fondation nationale des sciences politiques, le centre reçoit chaque année une trentaine d'auditeurs ; il organise des stages de formation, des colloques, des conférences...

Il a par ailleurs une mission de contribuer au développement des études et de la recherche sur les problèmes sociaux, politiques, administratifs et économiques des pays de l'Afrique et de l'Asie modernes et d'améliorer la connaissance de leurs civilisations.

En 1979, la subvention au centre avait progressé de 23,1 % passant de 864 054 F en 1978 à 1 064 137 F en 1979. Cette forte augmentation avait été rendue inévitable après les contraintes budgétaires qui avaient été imposées au centre au cours des dernières années.

Ce rattrapage tardif n'a pas totalement permis de normaliser la situation financière : le fonctionnement du Centre en 1979 n'a pu être assuré qu'au **détriment des activités de recherche.**

La progression de la subvention accordée par les services généraux du Premier Ministre sera, dans le projet de budget pour 1980, de 7,5 % et ne permettra pas de combler les retards accumulés ; la situation financière du Centre restera en état d'insuffisance chronique.

Ces contraintes budgétaires risquent de compromettre l'effort visant à l'ouverture vers le monde des affaires pour répondre aux besoins nés des efforts d'expansion économique à l'étranger.

\*

\* \*

## **OBSERVATIONS COMPLEMENTAIRES :**

### **La situation des administrateurs civils.**

La gestion des personnels d'encadrement des administrations centrales fait l'objet de nombreuses critiques notamment en ce qui concerne le corps des administrateurs civils.

#### **1° L'interministérialité de ce corps n'est pas réalisée par la mobilité :**

Tout fonctionnaire issu de l'E.N.A. doit passer au moins deux ans dans une autre administration que celle où il a été affecté à l'origine. A la critique formulée l'an dernier sur ce point, l'Administration a répondu que « l'interministérialité du corps des administrateurs civils paraît actuellement globalement satisfaisante » et que « le fait que la quasi-totalité des fonctionnaires concernés demandent à partir en mobilité dans l'année où ils y ont vocation donne à penser que leur jugement sur cette étape de leur carrière est nettement favorable. »

En réalité, une allusion aux conséquences financières de l'absence de mobilité expliquerait sans doute plus efficacement l'enthousiasme apparent que suscite la mobilité : celle-ci reste avant tout une obligation.

D'ailleurs, les administrateurs civils qui ont accepté de quitter leur administration pour accomplir pendant une période d'autres fonctions soit dans un autre ministère, soit dans les administrations territoriales se sont trouvés à leur retour désavantagés par rapport à leurs collègues qui n'avaient pas abandonnés le ministère.

Cela s'explique par le fait que des carrières différentes se sont reconstituées dans chacun des ministères à travers le système des primes, les avantages divers et l'avancement.

#### **2° L'harmonisation des carrières avec celles des grands corps administratifs et techniques est loin d'être réalisée.**

Le prestige des grands corps (Conseil d'Etat, Inspection des Finances et Cour des Comptes) tient à leur ancienneté et à leur fonction de contrôle mais également à des raisons moins avouables : ils se sont forgés de véritables monopoles dans les emplois les plus intéressants du secteur public et semi-public tant sur le plan des responsabilités que sur celui des rémunérations. Il n'est pas sans intérêt de constater que les membres de ces grands corps sont hors de leur corps d'origine dans des proportions importantes et anormales.

Ainsi à l'Inspection des Finances, en 1979, 73 inspecteurs sont à la disposition de l'Inspection, 17 sont mis à la disposition des ministères, 107 sont en service détaché, 10 sont hors cadre et 12 sont en disponibilité.

A la Cour des Comptes, 211 sont en activité à la Cour, 17 sont mis à disposition, 61 sont en service détaché ou en disponibilité.

Au Conseil d'Etat, le nombre des membres en activité est de 198 ; 56 sont en détachement et 6 sont en disponibilité ou bénéficient d'une délégation.

Sur le plan indiciaire, les membres des grands corps poursuivent leur avancement au-delà de l'échelle lettre A, fin de carrière actuelle des administrateurs civils.

Par ailleurs, on peut observer que les administrateurs civils ne bénéficient pas d'une structure de concertation permettant d'évoquer les problèmes généraux du corps semblable à celles qui existent pour les grands corps techniques de l'Etat (Corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées, Corps des ingénieurs d'Agronomie, Corps des ingénieurs des Mines) à travers l'institution d'un Conseil général.

Pour toutes ces raisons, l'an dernier, votre rapporteur avait estimé nécessaire de s'informer des dites données au rapport remis au gouvernement en mai 1976, par la Commission instituée par l'article 23 du statut particulier des administrateurs civils, rapport qui comportait un certain nombre de propositions. Dans sa réponse, l'administration indiquait que « ces suggestions font l'objet d'un examen approfondi. »

Lors de la discussion budgétaire au Sénat le 9 décembre 1978, M. DOMINATI, Secrétaire d'Etat déclarait :

« à l'heure actuelle, il est encore prématuré de préjuger la décision du Gouvernement qui poursuit sa réflexion sur les solutions qui lui paraîtront les plus appropriées à l'intérêt du service public, tout en ayant le souci de résoudre le problème du débouché pour le corps des administrateurs civils. »

Cette année, les réponses écrites de l'Administration dans le cadre de la préparation du budget ne font pas apparaître d'éléments nouveaux malgré ce que votre rapporteur avait cru interpréter comme un engagement d'accélérer les études.

## CHAPITRE II

### LA POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Les crédits affectés au financement de la formation professionnelle et de la promotion sociale, inscrits au budget des services généraux du Premier Ministre, ne constituent qu'une partie de l'effort financier accompli par la collectivité nationale. Outre le financement privé effectué par les entreprises à l'intérieur d'un cadre réglementaire, les budgets spéciaux des ministères du Travail et de la participation, de l'Education et des Universités comportent des crédits quelquefois importants pour la formation professionnelle, crédits qui sont examinés dans le cadre des rapports spéciaux.

Cette dispersion ministérielle ne facilite pas une appréciation d'ensemble des crédits de formation professionnelle. De plus, la notion de formation professionnelle n'est pas exempte depuis quelques années d'une double confusion tenant aux deux objectifs prioritaires retenus : faciliter la solution de l'emploi et pallier les insuffisances de la formation initiale dispensée par le système éducatif.

Pour ces raisons, il est indispensable, avant d'examiner les dotations budgétaires inscrites au budget des services généraux, de rappeler les orientations récentes de la politique de formation professionnelle et d'en établir un rapide bilan à travers les financements public et privé.

Globalement, le projet de budget de la formation professionnelle pour 1980 prévoit 7 331 millions de francs pour le fonctionnement et 247 millions pour l'équipement (+ 12,5 % par rapport à 1979). Les crédits inscrits directement au budget des services généraux passent de 4 155 millions de francs en 1979 à 4 549 millions de francs en 1980 (compte non tenu des frais de fonctionnement du Secrétariat Général de la formation professionnelle).

Les résultats de la formation professionnelle pour 1978 permettent de dresser un rapide bilan de l'aide de l'Etat et de la participation des entreprises.

En 1978, comme en 1977, 2 900 000 travailleurs ont participé à des actions de formation, soit 1 personne active sur 7. Ces formations ont totalisé 364 millions d'heures, soit une moyenne de 125 heures par stagiaire, au cours de l'année civile.

Le budget consacré à la formation professionnelle s'est élevé à 6,8 milliards de francs (apprentissage exclu et collectif inclus) pour l'Etat et à 8,7 milliards de francs pour les entreprises.

L'Etat finance des formations près de 10 fois plus longues (environ 500 h) que les entreprises (environ 60 h).

Bilan global des actions financées  
par l'Etat et les entreprises (1)

	1972	1975	1976	1977	1978 (4)
<b>Stagiaires en formation (2)</b>					
Etat.....	958 000	877 000	805 000	894 000	993 000
Entreprises.....	1 049 000	1 840 000	1 814 000	1 856 000	1 735 000
Fonds d'assurance-formation...	-	120 000	190 000	164 000	195 000
Ensemble (3).....	1 760 000	2 720 000	2 770 000	2 880 000	2 690 000
<b>Heures-stagiaires :</b>					
Etat.....	182 000 000	180 000 000	189 000 000	206 000 000	250 000 000
Entreprises.....	78 000 000	110 000 000	107 000 000	107 000 000	98 000 000
Fonds d'assurance-formation...	-	8 000 000	15 000 000	12 000 000	18 000 000
Ensemble (3).....	241 000 000	291 000 000	309 000 000	317 000 000	364 000 000
<b>Budget (milliards F)</b>					
Etat.....	1,7	3	3,1	5,1	6,8
Entreprises.....	2,8	5,8	6,5	8,0	8,7

(1) L'apprentissage ressortissant aux premières formations, ni ses effectifs, ni son budget de fonctionnement ne sont compris dans les statistiques de ce chapitre.

(2) Stagiaires ayant suivi un stage ou une partie de stage au cours de l'année civile.

(3) L'Etat et les entreprises assurent conjointement le financement de la formation d'un certain nombre de stagiaires, ce qui explique que les chiffres de la troisième ligne ne constituent pas l'addition rigoureuse des deux lignes précédentes.

(4) Les résultats sont provisoires.

(5) Il s'agit des dotations initiales et des crédits inscrits au titre des lois de finances rectificatives soit 280 millions de francs en 1975, 1 635 millions de francs en 1977 et 2 405 millions de francs en 1978.



## I. - LES ORIENTATIONS RECENTES DE LA POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

### A. - L'orientation prioritaire : les actions tendant à améliorer la situation de l'emploi.

Depuis 1974, l'élaboration de la politique de formation professionnelle apparaît largement déterminée par le souci d'éviter une dégradation encore plus accentuée de la situation de l'emploi. Les règles appliquées pour l'attribution des aides de l'Etat en matière de formation professionnelle continue ont été fixées en dernier lieu par la circulaire du Premier Ministre en date du 28 décembre 1976 : l'aide de l'Etat est réservée essentiellement aux formations contribuant à la solution des problèmes de l'emploi et aux actions de promotion individuelle.

La contribution de la formation professionnelle à l'action menée par les pouvoirs publics en matière d'emploi a poursuivi les objectifs suivants :

- faciliter l'insertion professionnelle des jeunes, notamment ceux qui sortent de l'enseignement général obligatoire sans aucune qualification (c'est en particulier l'objectif du pacte national pour l'emploi des jeunes et notamment des stages de préparation à la vie professionnelle et des contrats emploi-formation) ;

- faire face aux pénuries de personnel qualifié graves et urgentes (actions de mise à niveau de demandeurs d'emploi, interventions du fonds national de l'emploi) ;

- prévenir les licenciements de caractère économique ou pallier les conséquences par des actions de conversion au bénéfice de travailleurs privés d'emploi ;

- encourager l'orientation des jeunes et la conversion des travailleurs vers les métiers manuels ;

- parer à certaines répercussions de l'évolution économique, notamment dans les secteurs de l'agriculture, de l'artisanat et du commerce ;

- favoriser l'installation à la terre des associés d'exploitation ;

- favoriser la réinsertion de certaines catégories, notamment les femmes qui doivent retravailler, les handicapés, les réfugiés ou rapatriés du Sud-Est-Asiatique, les Français de souche musulmane.

Les actions de promotion individuelle qui concernent des salariés et des non-salariés qui souhaitent s'élever dans la hiérarchie professionnelle, ont été principalement axées en faveur des travailleurs manuels.

En revanche, l'aide de l'Etat n'est plus accordée aux actions susceptibles de relever d'un financement par les entreprises et les professions : il s'agit

notamment des formations courtes d'entretien et de perfectionnement des connaissances, des actions de promotion interne et de l'adaptation à un nouvel emploi ou à l'évolution technologique.

Il résulte des choix opérés en faveur de ces actions ou catégories prioritaires, un redéploiement interne au sein de l'enveloppe formation professionnelle : une part croissante de ces crédits est affectée à la politique de l'emploi.

## **B. - Evolution de la législation**

Depuis le 17 juillet 1978, aucune modification législative concernant la formation professionnelle n'est intervenue. Cependant, la loi du 10 juillet 1979 portant diverses mesures en faveur de l'emploi comporte des dispositions relatives à la formation professionnelle.

Pour l'essentiel, ce texte contient les mesures suivantes :

- prise en charge, par l'Etat de la moitié des cotisations sociales afférentes à la rémunération des jeunes de moins de 26 ans et de certaines femmes sans emploi, sans condition d'âge, embauchés entre le 1<sup>er</sup> juillet 1979 et le 31 décembre 1981. Pour les apprentis engagés par les entreprises qui ne relèvent pas de la loi du 3 janvier 1979, l'Etat prend en charge la totalité des cotisations sociales ;

- les employeurs assujettis à la participation et qui organisent des stages pratiques peuvent au cours des années 1979, 1980 et 1981, imputer les dépenses de formation, calculées forfaitairement, et la fraction de l'indemnité de stage laissée à la charge de l'entreprise ;

- jusqu'au 31 décembre 1981, des stages correspondants aux actions de formation prévues au 1<sup>o</sup> de l'article L 900-2 du code du travail sont ouverts aux jeunes gens sans emploi âgés de 16 à 26 ans, et, sans condition d'âge, à certaines femmes. Ces stagiaires bénéficient d'une rémunération calculée en fonction du salaire minimum de croissance ;

- d'autres mesures particulières sont prises pour favoriser l'embauche de cadres âgés de plus de 45 ans et inciter les employeurs de moins de dix salariés et les entreprises artisanales à accroître leur effectif.

## II. - LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

### A. - La participation des entreprises

#### 1. Données générales

L'an dernier, la participation obligatoire des entreprises a été élevée à 1,1 % de la masse salariale (contre 1 % depuis 1974) dont 0,2 % à verser au Trésor pour la formation au titre du pacte national pour l'emploi des jeunes de moins de 25 ans.

#### Données générales concernant la participation des entreprises

	1972	1975	1976	1977	1978 Résultats provisoires
Nombre d'entreprises.....	113 000	123 000	124 000	127 000	121 000
Montant des salaires versés (milliards de F).....	207	353	398	451	473
Participation minimum (millions de F).....	1 700 (0,8 %)	3 500 (1 %)	3 908 (1 %)	4 513 (1 %)	5 208 (1,1 %)
Dépenses effectivement consenties (millions de F).....	2 800	5 750	6 470	7 950(1)	8 650(1)
Taux de participation.....	1,35 %	1,63 %	1,62 %	1,76 %	1,83 %
Versements au Trésor (millions de F) :					
- pour insuffisance de parti- cipation.....	170	223	250	209(2)	221(2)
- pour défaut de consultation du comité d'entreprise.....	7,5	12	12	10	10
Nombre de salariés.....	9 760 000	10 440 000	10 433 000	10 500 000	9 890 000
Nombre de stagiaires.....	1 050 000	1 840 000	1 814 000	1 856 000	1 735 000
Pourcentage de salariés ayant effectué un stage.....	10,7 %	17,6 %	17,3 %	17,7 %	17,6 %
Nombre d'heures de stage (millions de F).....	77,6	110,1	106,8	106,7	98,1

(1) Y compris la participation au financement des actions de formation des jeunes demandeurs d'emploi.  
(2) Les versements au Trésor au titre de la formation des jeunes sont compris dans le financement de la formation des jeunes auxquels ils ont été affectés.

Les 8,65 milliards de francs consacrés à la formation des salariés ont permis à 17,6 % d'entre-eux de suivre un stage, soit 1 735 000 stagiaires qui ont bénéficié de 98,1 millions d'heures de stage, c'est-à-dire, en moyenne, de 57 heures de stages par stagiaire.

L'augmentation apparente du taux de participation des entreprises (de 1,76 % en 1977 à 1,83 % en 1978) doit s'apprécier par rapport aux modifications législatives décrites ci-dessus : cette augmentation ne permet pas de conclure à un accroissement « spontané » des dépenses des entreprises en matière de formation.

## 2. Des disparités nombreuses

Le taux global de participation des entreprises cache, comme les années antérieures, de grandes disparités en fonction de la taille des entreprises (ainsi que le montre le tableau ci-dessous).

Données générales  
selon la taille des entreprises

1978

ENTREPRISES DE	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	50 à 499 salariés	500 à 1 990 salariés	2 000 salariés et plus	Ensemble des entreprises
Nombre d'entreprises.....	48 000	48 000	23 000	1 900	400	121 000
Montant des salaires versés (millions de F).....	28 800	65 500	138 400	80 700	160 000	473 400
Dépenses effectivement consenties (millions de F)..	244	668	1 755	1 346	4 641	8 654
Dont formation des jeunes demandeurs d'emploi.....	48	114	249	149	307	867
Taux de participation.....	0,85	1,02	1,27	1,67	2,90	1,83
Versements au Trésor (millions de F).....	86	89	43	3	-	221
Nombre de salariés.....	666 000	1 513 000	3 120 000	1 663 000	2 926 000	9 888 000
Nombre de stagiaires.....	18 000	74 000	385 000	337 000	921 000	1 735 000
Pourcentage des salariés ayant suivi un stage.....	2,7 %	4,9 %	12,3 %	20,3 %	31,5 %	17,6 %

Evolution des catégories  
de stagiaires concernées

	1972		1975		1976		1977		1978	
		%		%		%		%		%
Manoeuvres, ouvriers spécialisés....	191 000	18	292 000	16	301 000	17	294 000	16	261 000	15
Ouvriers et employés qua- lifiés.....	376 000	36	840 000	46	829 000	46	841 000	45	792 000	46
Agents de maîtrise, agents techniques, techniciens...	282 000	27	429 000	23	415 000	23	439 000	24	421 000	24
Ingénieurs et cadres.....	201 000	19	276 000	15	269 000	14	282 000	15	261 000	15
TOTAL	1 050 000	100	1 837 000	100	1 814 000	100	1 856 000	100	1 735 000	100

L'analyse des tableaux fournis dans le document « Formation professionnelle et promotion sociale » annexé au projet de loi de finances pour 1980 fait apparaître d'autres disparités selon les catégories concernées.

Ce tableau indique que la proportion des stagiaires, manœuvres et ouvriers spécialisés est faible (c'est la même que celle des ingénieurs et cadres) et de plus, elle décroît depuis 1976. On note également une diminution en valeur absolue du nombre des stagiaires appartenant à cette catégorie. Les stagiaires de la catégorie « ouvriers et employés qualifiés » voient leur nombre s'accroître et la proportion qu'ils représentent est en rapide augmentation depuis 1972.

L'exploitation détaillée de la participation relative à l'année 1978 permet d'analyser les résultats selon les branches d'activité économique : le taux moyen de participation réelle varie entre 0,93 % (hôtellerie, restauration) et 4,41 % (électricité, gaz, eau). Dans huit branches d'activité ce taux dépasse 2 % : ce sont les branches où la proportion d'entreprises de plus de 2 000 salariés est particulièrement importante.

### 3. Analyse de la formation financée par les entreprises

La répartition des dépenses effectivement consenties par les entreprises est la suivante :

	Montant en millions de F	Part relative en %
Fonctionnement des stages		
- organisés dans l'entreprise.....	1 539	17,8
- en application de conventions.....	1 646	19
Rémunérations versées aux stagiaires.....	3 515	40,6
Formation des jeunes demandeurs d'emploi...	867	10
Versement à des fonds d'assurance-formation	610	7
Divers.....	477	5,6
	8 654	100

Les 2 030 000 stages individuels recensés en 1978 ont été suivis par 1 735 000 stagiaires c'est-à-dire qu'un effectif non négligeable de stagiaires a suivi, au cours de l'année, plusieurs stages de formation.

La répartition de ces stages par nature est relativement stable d'une année sur l'autre. En 1978, elle s'est effectuée comme suit (en %) :

- Prévention .....	2 %
- Adaptation .....	11 %
- Promotion professionnelle .....	10 %
- Entretien et perfectionnement des connaissances .....	77 %

Enfin, 57 % des stages sont organisés à l'intérieur même de l'entreprise contre 47 % en application de conventions.

#### 4. Rôle et bilan d'activité des associations de formation

Les associations de formation (A.S.F.O.) sont des associations privées constituées à l'initiative des organisations patronales nationales ou territoriales. Selon une enquête statistique de janvier 1979, 213 organismes ont été recensés sous cette appellation en 1977.

D'une manière générale, les A.S.F.O. assument un rôle de stimulation, de conseil et d'assistance notamment auprès des entreprises moyennes et petites, pour l'établissement de leurs plans de formation et leur exécution, et un rôle d'organisation et de gestion des formations demandées par les entreprises.

Pour 1977, les A.S.F.O. ont passé des conventions avec environ 47 000 entreprises et ont effectué 23 millions d'heures de formation (moyenne d'environ 150 heures par stagiaire). Les sommes reçues des entreprises se sont élevées à environ 700 MF.

#### 5. Rôle et bilan d'activité des Fonds d'assurance-formation (F.A.F.)

Les fonds d'assurance-formation constituent l'un des moyens à la disposition des professions pour s'organiser en vue du développement de leurs actions de formation.

Ils peuvent être créés soit au bénéfice des salariés d'une ou plusieurs branches professionnelles (ce sont les F.A.F. dits « de salariés »), soit au bénéfice de travailleurs indépendants ou d'employeurs non assujettis à l'obligation de participation au financement de la formation professionnelle continue, qui peuvent adhérer pour eux-mêmes ainsi que pour les salariés de leur entreprise (ce sont les F.A.F. dits « de non-salariés »).

a) F.A.F. de salariés

Au 31 juillet 1979, il existait 85 F.A.F. de salariés.

L'exploitation des comptes rendus statistiques et financiers de l'activité des F.A.F. de salariés, au titre de la dernière année et des années antérieures, a donné les résultats suivants :

Année	Versements effectués jusqu'au 28 février	Dépenses
1973	119,5 MF	97,8 MF
1974	181,9 MF	168 MF
1975	288,5 MF	313,6 MF
1976	418,5 MF	490 MF
1977	526,9 MF	517 MF
1978	525,6 MF (1)	643,6 MF
1979	699,6 MF	

(1) Les sommes reçues au titre du 0,2% en faveur des jeunes ne sont pas comprises dans ces chiffres.

Ce tableau montre que les versements aux F.A.F. entre le 1<sup>er</sup> mars 1978 et le 28 février 1979 ont progressé de 33% par rapport aux versements relatifs à la période précédente du 1<sup>er</sup> mars 1977 au 28 février 1978.

Corrélativement, les dépenses effectuées par les F.A.F. ont augmenté de 24%, passant de 517 MF à 643,6 MF.

Les F.A.F. pouvant affecter leurs ressources à la prise en charge des rémunérations et des frais de formation des stagiaires, ainsi qu'aux dépenses de formation, sont intervenus dans ces domaines en versant des rémunérations de substitution aux stagiaires ou plus généralement en assurant des remboursements aux entreprises, et en remboursant également les entreprises de dépenses de formation engagées par elles ou en payant directement les organismes dispensateurs de formation. En outre, les F.A.F. ont mené des actions d'information et de sensibilisation en matière de formation auprès des entreprises et des salariés, et ont procédé à l'examen des contenus et des méthodes pédagogiques des stages proposés par les formateurs. Enfin, ils ont parfois suscité et financé la mise en place de stages de formation spécifiques.

Leurs interventions en faveur des demandeurs d'emploi ont été plus nombreuses qu'en 1977 (4 000 demandeurs d'emploi ont pu bénéficier de 886 000 heures de stages au financement desquelles les F.A.F. ont consacré plus de 10 MF).

Globalement, parmi les dépenses effectuées par les F.A.F. on a constaté une progression de la part des dépenses de formation proprement dite (51,3% du total en 1978 contre 47% en 1977) et une réduction de la part des dépenses de rémunération des stagiaires (28,7% du total en 1978 contre 30,5% en 1977) ainsi que des dépenses

d'hébergement et de transport des stagiaires (6,2 % du total en 1978 contre 8,4 % en 1977). Les dépenses d'organisation de la formation ont représenté 6,2 % du total des dépenses en 1978 contre 6,5 % en 1977.

Au cours de l'année 1978, la formation de 196 000 stagiaires dont 130 000 hommes (67,8 %) a été prise en charge totalement ou partiellement par les F.A.F. pour 18 000 000 d'heures/stagiaires.

Le nombre des salariés relevant d'une entreprise adhérant à un F.A.F. a progressé de plus de 9 % atteignant 3 075 000.

Le nombre d'entreprises a cru de 3 % atteignant 64 000, la tranche de 10 à 49 salariés regroupant près des trois quarts des entreprises adhérentes.

#### b) F.A.F. de non salariés

Les travailleurs indépendants, les membres des professions libérales et des professions non salariées, ainsi que les employeurs non assujettis à l'obligation de participation au financement de la formation professionnelle continue, peuvent créer dans les professions ou les branches professionnelles considérées des fonds d'assurance formation de non salariés. Les chefs d'entreprises non assujetties à la participation peuvent adhérer pour eux-mêmes ainsi que pour les salariés de leur entreprise, moyennant une cotisation spécifique.

Toutefois, le développement des F.A.F. de non salariés demeure très limité, les versements à ces F.A.F. n'étant pas libérateurs d'une obligation financière, et la motivation à la formation des populations concernées étant lente à se faire jour.

Les F.A.F. de non salariés interprofessionnels fonctionnant à l'échelon local ou départemental ne recueillent que des sommes très modiques : leurs ressources proviennent en partie des subventions allouées par les chambres de commerce et d'industrie et par les contributions des stagiaires. On doit toutefois signaler qu'un certain nombre d'adhérents à ces F.A.F. ont envoyé des salariés suivre des stages financés par ces fonds.

### **B. - Le financement public**

« L'enveloppe formation professionnelle » récapitule l'ensemble des crédits budgétaires inscrits dans les budgets spéciaux.



L'Enveloppe  
de la formation professionnelle  
pour 1980

NATURE DES ACTIONS	Budget voté en 1979	Propositions pour 1980
<b>I - <u>Formation Professionnelle Continue</u></b>		
<b>A - <u>Fonctionnement des centres</u></b>		
<b>TRAVAIL</b>		
F.P.A.....	1 270,65	1 433,54
Actions de formation du F.N.E.....	61,94	61,94
Contrats emploi-formation.....	455	554,40
Total (travail).....	1 787,59	2 049,88
<b>EDUCATION</b>		
C.N.A.M.....	9,68	10,74
C.N.D.P.....	96,65	105,39
A.D.E.P.....	7,44	7,28
Actions spécifiques.....	19,15	18,35
Total (éducation).....	132,92	141,76
<b>UNIVERSITES</b>		
C.N.A.M.....	7,27	83,66
Actions spécifiques.....	16,34	17,31
Total (universités).....	83,61	100,97
<b>INDUSTRIE</b>		
F.N.E.G.E.....	7,10	7,10
<b>SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE</b>		
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.....	1 225,56	1 102,85
<b>B - <u>Rémunération des stagiaires</u></b>		
Rémunération.....	2 795,33	3 288,83
Services payeurs.....	3,86	4,35
Total (rémunération).....	2 799,19	3 293,18
<b>C - <u>Contrôle et interventions</u></b>		
Total.....	36,30	45,35
Total (fonctionnement formation profession- nelle continue).....	6 082,27	6 741,09
<b>II - <u>Apprentissage</u></b>		
<b>CENTRE DE FORMATION D'APPRENTIS</b>		
Education.....	378,28	541,99
Agriculture.....	19,22	24,73
<b>INSPECTION DE L'APPRENTISSAGE</b>		
Education.....	19,27	22,49
Agriculture.....	0,96	0,99
Total (apprentissage).....	418,43	590,20
Total (fonctionnement).....	6 500,70	7 331,29

NAUTRE DES ACTIONS	Budget voté en 1979	Propositions pour 1980
<b>III - <u>Equipement</u></b>		
<b>AUTORISATIONS DE PROGRAMME</b>		
F.P.A.....	134,9	134,9
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.....	105	105
<b>Total (équipement).....</b>	<b>259,9</b>	<b>239,9</b>

### III. - LES CREDITS INSCRITS AU BUDGET DES SERVICES GENERAUX

DEPENSES	Crédits votés en 1979 (en milliers de francs)	Crédits dem. pour 1980 (en milliers de francs)	Variation 1980/1979 (en %)	Rappel de la variation 1978/1979 (en %)
<b>I- DEPENSES ORDINAIRES</b>				
. Secrétariat général de la formation professionnelle	9 542	10 271	+ 7,6 %	(+ 11,6 %)
. Contrôle et fonc- tionnement des instances	36 299	45 347	+ 24,9 %	(+ 79,1 %)
. Fonds de la forma- tion professionnel- le et de la forma- tion continue (chapitre 43-03)	1 225 562	1 102 853	- 10 %	(+ 59,5 %)
. Rémunération des stagiaires (chapitre 43-04)	2 795 334	3 288 834	+ 17,6 %	(+ 58,2 %)
<b>II- DEPENSES EN CAPITAL</b>				
. Autorisations de programme	105 000	105 000	-	(+ 16,6 %)
. Crédits de paiement	98 000	112 000	+ 14,3 %	(+ 40 %)
<b>TOTAL (en CP)...</b>	<b>4 164 737</b>	<b>4 559 305</b>	<b>+ 9,5 %</b>	<b>(+ 58,1 %)</b>

**L'interprétation de ce tableau exige deux observations préliminaires :**

- le rappel des chiffres de variation 1979/78 concerne les dotations budgétaires des lois de finances initiales. On se souviendra, qu'en 1978, une loi de finances rectificative avait substantiellement abondé les chapitres 43-03 et 43-04 ;

- une partie de ces crédits supplémentaires votés en juin 1979 devait servir à financer des actions sur 1979.

**Dans ces conditions, les comparaisons doivent être effectuées avec précaution : il est difficile de savoir si l'effort global de l'Etat au titre des services généraux, progresse, stagne ou décroît d'une année sur l'autre.**

**A. - Les dépenses de fonctionnement du Secrétariat général de la formation professionnelle.**

Organisme léger de coordination, de conception et d'animation, le secrétariat général de la formation professionnelle a vu se développer les tâches d'administration directe notamment pour la mise en oeuvre des lois du 16 juillet 1971 et du 17 juillet 1978.

D'une année sur l'autre, le montant des crédits qui lui sont accordés augmente de 7,6 % pour atteindre 10,3 MF. Cette progression correspond à un ajustement très strict des charges.

**B. - Les crédits de contrôle et fonctionnement des instances :**

De 1974 à 1979, le nombre des agents rémunérés sur les crédits de contrôle est passé de 170 à 378 (le nombre de permanents a progressé de 120 à 333). Les crédits de contrôle (article 10 du chapitre 37-03) augmentent de 8,7 % en 1980.

Les crédits d'interventions (chapitre 37-03, article 20) progressent de 61,2% (18 MF en 1980). L'augmentation est entièrement imputable au financement des actions d'information sur le nouveau pacte national pour l'emploi : il s'agit de sensibiliser les entreprises et les jeunes et de les informer avec précision des dispositions votées par le Parlement.

Evolution de l'activité de contrôle

NATURE DES CONTROLES	1978	1er semestre 1979
Nombre de contrôles sur pièces.....	12 725	8 286
Nombre de contrôles sur place.....	2 298	1 159
ventilé entre :		
. Nombre de contrôles sur place d'entrepri- ses n'ayant pas donné lieu à des redressements.....	1 472	713
. Nombre de contrôles sur place d'entrepri- ses ayant donné lieu à des redressements..	826	446
Nombre d'organismes de formation ayant fait l'objet d'un contrôle sur place.....	699	167
Constatations ne relevant pas de la procé- dure de redressement et signalées aux services fiscaux dans le cadre des liaisons avec ce service :		
. Majoration pour défaut de P.V. de C.E.....	93	181
. Autres cas (défaut de déclaration, erreur de décomptes, etc....)	1 879	1 451
<b>TOTAUX.....</b>	<b>17 694</b>	<b>11 244</b>

Evolution des redressements notifiés

MONTANT DES REDRESSEMENTS PAR NATURE DE CONTROLE	1978	1er Semestre 1979
<b>A) <u>ENTREPRISES</u></b>		
Contrôles sur place.....	11 711 522	6 142 926
Contrôles sur pièces.....	1 790 009	877 955
Majoration pour défaut de P.V. de C.E.	330 870	484 689
Autres anomalies notifiées.....	2 024 085	2 169 591
	<hr/>	<hr/>
TOTAL A).....	15 856 486	9 675 161
<b>B) <u>ORGANISMES DE FORMATION</u></b>		
<u>Organismes de formation PUBLICS :</u>		
Versements au Trésor Public.....	3 537 908	681 952
Déduction ou annulation de subventions	584 385	546 515
<u>Organismes de formation PRIVES :</u>		
Versements au Trésor Public.....	5 246 863	4 866 017
Réduction ou annulation de subventions	980 386	38 164
F.A.F.....	682 386	-
	<hr/>	<hr/>
TOTAL B).....	10 995 928	6 132 648
<b>TOTAL A + B.....</b>	<b>26 852 414</b>	<b>15 807 809</b>

Ces tableaux appellent les commentaires suivants :

a) *Evolution quantitative des contrôles et des redressements*

Le nombre d'organismes formateurs contrôlés décroît sensiblement entre 1978 (699) et le premier semestre 1979 (167). Cette évolution tient au fait que le premier pacte pour l'emploi a donné lieu à des vérifications systématiques des organismes publics ou privés ayant reçu des fonds au titre de la loi n° 77-704 du 5 juillet 1977. Ces contrôles ont conduit, soit à faire reverser au Trésor Public des fonds non utilisés pour la formation des jeunes sans emploi, soit, s'agissant des organismes ayant passé des conventions avec l'Etat, à diminuer d'autant les subventions susceptibles de leur être allouées. S'agissant des organismes privés de formation, l'évolution des redressements résulte d'un double mouvement, à savoir une nette diminution des sommes mises en recouvrement au titre du premier pacte pour l'emploi, assortie d'une augmentation sensible des rejets de dépenses opérées à la suite d'une analyse des conditions de leur gestion.

b) *Stages financés par l'Etat*

La loi n° 76-556 du 16 juillet 1976, la loi n° 77-704 du 5 juillet 1977 et la loi n° 78-698 du 6 juillet 1978 ont prévu que les agents chargés du contrôle de la formation professionnelle étaient habilités à contrôler l'exécution des conventions financées conjointement par l'Etat et les employeurs.

L'application de ces dispositions s'est traduite par un net accroissement du nombre des contrôles opérés sur les organismes conventionnés bénéficiant à la fois des concours de l'Etat et de ceux apportés tant par les entreprises que par les organismes professionnels.

**C. - Les crédits du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.**

1° *Les crédits (chapitre 43-03)*

Ce chapitre budgétaire fait l'objet de mouvements internes importants : le crédit global diminue d'une année sur l'autre de 10 % (- 122,7 MF) résultant de la conjugaison de trois évolutions :

- ajustement aux besoins : + 38,8 MF ;

- mesures nouvelles : + 10,5 MF se répartissant en 4,5 MF pour les actions de formation destinées aux titulaires d'un livret d'épargne manuelle, 3 MF pour les stages d'initiation à la gestion pour les commerçants et artisans et 3 MF pour les stages d'insertion et de formation organisés en faveur des Français de souche musulmane ;

- pacte national pour l'emploi : - 172 MF.

Les crédits inscrits au budget 1979 à ce chapitre pour les jeunes en stage d'insertion professionnelle s'élevaient à 480 MF sur la base d'un effectif de 60 000 jeunes. Au titre du 3<sup>e</sup> pacte, il a été prévu de ramener cet effectif à 35 000 entraînant une « économie de 172 MF ».

Les crédits consommés en 1977, 78 et 1979 ont été affectés pour l'essentiel au financement des conventions de fonctionnement des stages de formation professionnelle et aux actions d'insertion professionnelle des jeunes à la recherche d'un premier emploi.

Au cours du 1<sup>er</sup> semestre 1979, les crédits ont été transférés aux ministères pour 21,8 %, délégués aux préfets de région pour 76,5 % et servi à des interventions directes pour 1,7 % (INFFO et organisations syndicales principalement).

### Bilan des actions régionales en matière des conventions de formation professionnelle

Les résultats globaux des années 1977 et 1978 sont résumés dans le tableau cidessous.

Années	Actions jeunes		Autres actions		Total	
	Conventions	Effectifs	Conventions	Effectifs	Conventions	Effectifs
1977	1 050	53 600	1 558	255 400	2 608	309 000
1978	1 350	60 000	1 895	257 000	3 245	317 000

On peut constater que l'effectif moyen par convention a baissé globalement de 118 à 98, pour les actions « traditionnelles » de 164 à 135 et pour les actions jeunes de 51 à 45.

La répartition des effectifs selon le type d'action a été la suivante :

TYPE D'ACTIONS	1976		1977		1978	
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
Conversion et prévention	44 100	18,8	60 000	19,4	64 500	20,3
Adaptation et mise à niveau	9 900	4,2	10 000	3,2	12 900	4,0
Promotion	133 200	56,6	150 000	48,5	155 200	49,0
Entretien et perfectionnement des connaissances	26 100	11,1	29 000	9,4	19 600	6,2
Préformation (y compris pactes pour l'emploi)	22 000	9,3	60 000	19,5	64 800	20,5
TOTAL...	235 300	100	309 000	100	317 000	100

Ce tableau montre, depuis 2 ans, la diminution relative des actions d'entretien et de perfectionnement des connaissances financées par les régions au bénéfice des actions en faveur de l'emploi des jeunes.

La répartition selon les niveaux de formation en 1978 s'opère de la façon suivante : 3,5 % pour les niveaux I et II, 9,6 % le niveau III, 25 % pour le niveau IV et 61,9 % pour les niveaux V et VI ; par rapport à 1976, on peut noter une diminution relative de la part de tous les niveaux sauf les V et VI qui correspondent aux actions pour les jeunes dans leur plus grande part.

Un regroupement par catégorie de cocontractants fournit les indications suivantes (en % des effectifs en formation) :

- secteur public : 48,3 % ;
- organismes consulaires : 14,3 % ;
- secteur associatif : 26,8 % ;
- secteur privé : 5,5 % ;
- entreprises et organisations professionnelles : 2,3 % ;
- divers (dont F.A.F.-C.F.A.) : 2,8 %.

Les données financières apportent un éclairage complémentaire ; en 1978, le fonds de la formation professionnelle a mis à la disposition des préfets de région 450 MF pour la poursuite de leur politique conventionnelle.

En outre, dans le cadre des actions en faveur des jeunes, c'est d'une part, 152 MF pour terminer le premier pacte et 424 MF pour la mise en place du deuxième qui ont été délégués aux préfets de région.

Sur ce total de 1 026 MF, l'ensemble des statistiques fournies portent sur l'utilisation de 845 MF. Le fait que le pacte pour l'emploi porte sur deux années budgétaires explique cette différence.

### Répartition des crédits selon le type d'action (en milliers de francs)

Types d'actions	1977		1978	
	Crédits	%	Crédits	%
Conversion et prévention	140 700	22,6	185 400	22,0
Adaptation et mise à niveau	26 400	4,3	23 500	2,7
Promotion	179 000	28,7	211 600	25,0
Entretien et perfectionnement des connaissances	7 000	1,1	8 500	1,0
Préformation (y compris pactes pour l'emploi)	269 300	43,2	416 600	49,3
<b>Total</b>	<b>622 400</b>	<b>100</b>	<b>845 600</b>	<b>100</b>

Le rapprochement de ce tableau avec celui des effectifs conduit à faire deux constatations :

- les actions de promotion concernant 49% des effectifs concernés par les conventions bénéficient de 25 % des crédits ;



- les actions de préformation (20,5 % des effectifs) absorbent 49,3 % des crédits.

Les programmes présentés par les préfets de région pour 1979 accentuent les orientations prioritaires retenues en faveur de l'emploi et pour la rénovation des cours de promotion sociale :

- 630 cycles soit 7 % de l'effectif des conventions dites « traditionnelles » ont été supprimées ;

- 750 cycles nouveaux ont été financés, la quasi totalité de ces actions étant directement liées à l'emploi.

Il ressort par ailleurs de l'ensemble de ces données que l'effort des régions porte principalement sur les catégories pour lesquelles l'effort des entreprises est le moins important :

- les niveaux III, IV, V et VI représentent 95 % de l'aide de l'Etat alors que leur part est beaucoup moins élevée dans le financement des entreprises ;

- l'Etat finance des actions plus longues (450 heures) que celles des entreprises (60 heures).

#### D. - Rémunération des stagiaires de formation professionnelle

##### 1° Evolution des crédits (chapitre 43-04)

Dans le projet de budget pour 1980, les crédits de ce chapitre s'élèvent à **3 288,8 millions de francs (+ 17,6 %)**. La mesure acquise (- 80 MF) correspond à l'économie attendue de la refonte du dispositif de rémunération des stagiaires de formation professionnelle : diminution de certains taux de rémunération, abaissement du plafond et prise en charge par les entreprises du premier mois (pour les stages courts) ou des trois premiers mois (pour les stages longs) de rémunération des salariés en congé formation.

Les services votés de rémunération hors pacte national pour l'emploi ont donc été ramenés de 1 965 MF en 1979 à 1 885 MF en 1980.

**Par contre, les crédits pour la rémunération des stagiaires du Pacte national pour l'emploi augmentent de 573 MF (+ 70 % environ)**. Cette progression s'explique par l'accroissement du nombre de jeunes en stages pratiques (118 500 en 1980 au lieu de 45 000 en 1979).

##### 2° L'utilisation des crédits

La loi 78-754 du 17 juillet 1978 a profondément modifié les conditions d'ouverture du droit à rémunération des stagiaires. Désormais, pour ouvrir droit à rémunération, aussi bien dans le cadre du congé formation que pour les demandeurs d'emploi, les stages devront avoir fait l'objet d'une décision d'agrément. Ce nouveau régime est entré en vigueur au 1-4-1979. C'est pourquoi les opérations menées en 1978 et au début 1979 ont fonctionné selon le régime antérieur c'est-à-dire soit l'agrément, soit la convention de formation professionnelle prévoyant la rémunération des stagiaires.

Les principales catégories de stages  
se répartissent de la façon suivante :

	Effectifs	Coût 1978	Prévisions 1979
		(en millions de francs)	
<b>A. Les agréments</b>			
- Stages agréés cas par cas	7 810	131	146,5
- Stages AFPA	104 000	790	885
- Agréments globaux (Etablissements d'enseignement)	5 585	198	221
<b>B. Stages conventionnés</b>			
- au niveau national	19 662	308	333,5
- au niveau régional	69 431	566	641,5
- Conventions Fonds National de l'Emploi:			
. conversion de cadres	2 600	27	30
. conventions d'adaptation	?	13	20
		2 007	2 251,5

**E. - Complément d'information (réponse à une question du Rapporteur) :**

**Les actions de formation professionnelle dans le cadre des Pactes pour l'emploi.**

Les actions de formation professionnelle mises en œuvre dans le cadre des pactes pour l'emploi concernent les stages de formation, l'apprentissage, les contrats emploi-formation et les stages pratiques en entreprise.

Le premier pacte pour l'emploi a permis l'accueil de 68 000 jeunes en stages de formation, de 118 000 nouveaux apprentis, de 28 000 jeunes titulaires d'un contrat emploi-formation, de 157 000 jeunes en stage pratique en entreprise. Au titre du second pacte pour l'emploi, ces chiffres ont été respectivement les suivants : 56 000 stagiaires en formation, 107 000 contrats d'apprentissage et 34 000 contrats emploi-formation souscrits, 19 700 jeunes en stage pratique.

En ce qui concerne les stages de formation, organisés au titre du second pacte, on peut noter que 1 400 conventions ont été signées recouvrant 3 000 cycles de formation. Le nombre d'heures de formation délivrées s'élève à 41 millions d'heures-stagiaires.

Le pourcentage des bénéficiaires ayant obtenu un emploi à l'issue des stages de formation s'élève à 55 % environ. Ce chiffre s'élève à 62 % environ pour les stages pratiques.

Le coût pour le budget de l'Etat pour 800 heures de formation, d'un jeune en stage de formation, peut être évalué à 19 000 F environ. Celui d'un jeune en contrat emploi-formation dépend de la durée de la formation. La subvention de l'Etat s'élève à 25 F par heure de formation, soit 20 000 F pour 800 heures de formation.

Au titre du pacte n° 1, 430 MF ont été dépensés pour couvrir le coût de fonctionnement des stages de formation. 780 MF ont été inscrits au budget 1977 et 1 775 MF au budget 1978 pour assurer la rémunération des jeunes en stage de formation et en stage pratique.

Pour la réalisation du pacte n° 2, 435 MF ont été inscrits au budget 1978 pour le fonctionnement des stages de formation. 245 MF et 560 MF ont été respectivement inscrits aux budgets 1978 et 1979 pour la rémunération des jeunes en stage de formation et en stage pratique en entreprise.

Le troisième pacte national pour l'emploi prévoit que le nombre des contrats emploi-formation devrait atteindre 50 000 au cours de 1980. Une incitation particulière a été retenue au bénéfice du secteur artisanal puisque les contrats souscrits par les employeurs de ce secteur ouvrent le droit à une aide supplémentaire de l'Etat égale à 2 fois le montant horaire du SMIC par heure de formation. Au total, les crédits retenus pour 1980 s'élèvent à 554 MF.

Les stages de formation d'une durée de 5 mois et demi en moyenne devront accueillir 40 000 jeunes. Ils ont pour objectif de préparer à un emploi déterminé en apportant un complément de formation générale et technologique. Ils doivent prévoir obligatoirement une période de présence dans une entreprise de quatre semaines au minimum.

Les stages pratiques en entreprise qui n'ont accueilli que 20 000 jeunes environ, à l'occasion du second pacte pour l'emploi, seront de nouveau ouverts à l'ensemble des professions. D'une durée de 4 mois, ils devront comprendre obligatoirement une période de formation d'une durée minimale de 120 heures.

L'objectif poursuivi est d'accueillir 120 000 jeunes en incitant les employeurs à les embaucher à l'issue du stage pratique.

Les crédits prévus pour le fonctionnement des stages de formation en 1979 s'élèvent à 280 MF. Les crédits prévus pour la rémunération des jeunes en stage de formation et en stage pratique s'élèvent à 555 MF. Pour 1980, ces chiffres s'élèvent respectivement à 308 MF et à 1 390 MF.

#### **IV. - OBSERVATIONS SUR LA POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE**

##### **A. - La « dérive » de la notion de formation professionnelle**

Depuis plusieurs années, se produit une double substitution dans les finalités traditionnelles de la formation professionnelle :

- substitution à un système de formation initiale défaillant ;
- substitution à une politique de l'emploi inopérante.

La jonction entre ces deux évolutions s'opère notamment dans l'importance des actions mises en oeuvre pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes. Or il est évident que ces actions, pour souhaitables et indispensables qu'elles soient, ne devraient en aucune manière se substituer à la poursuite des actions de formation professionnelle continue mais devraient constituer un programme autonome.

A cet égard, il apparaîtrait souhaitable de différencier sur le plan budgétaire les crédits qui relèvent de chacun des programmes.

##### **B. - Le maintien des disparités d'accès à la formation professionnelle**

Des données statistiques pour 1978 confirment les constatations faites l'an dernier :

- les femmes qui représentent 39 % de la population active, ne constituent que 28 % des stagiaires ;
- la part relative des employés et ouvriers qui avait sensiblement augmenté de 1972 à 1975 puis s'était stabilisée à 63 % en 1976 et 1977, décroît légèrement en 1978 (62 %) ;
- les salariés des petites et moyennes entreprises subissent une discrimination résultant du faible taux de participation de ces entreprises.

##### **C. - La formation professionnelle et l'emploi**

Lors de l'examen des crédits de la formation professionnelle en commission, plusieurs commissaires se fondant sur des exemples nombreux et précis, ont fait observer qu'il existait une distorsion importante entre les actions de formation professionnelle et les besoins en personnel qualifié dans de nombreuses branches d'activité. Ils ont souhaité un meilleur emploi des crédits de formation professionnelle et une meilleure adéquation aux qualifications demandées par les entreprises.

### CHAPITRE III

#### DIVERS ORGANISMES ET ACTIONS

##### Observations générales

Ce rapport spécial comporte en annexe la liste de tous les services, commissions, comités, délégations, missions et organismes divers rattachés au Premier Ministre. La Commission des Finances a émis le souhait depuis plusieurs années d'un rattachement de certains organismes à des départements ministériels. Dans de nombreux cas, il semble que ce rattachement conduirait à un meilleur contrôle, à une simplification administrative et en définitive à une plus grande efficacité.

Or, depuis le mois d'octobre dernier 5 nouveaux comités interministériels ou commissions ont été institués et la Commission d'accès aux documents administratifs s'est substituée à la commission chargée de favoriser la communication au public des documents administratifs.

On peut trouver des raisons pour justifier l'existence de ces organismes et leur rattachement au Premier Ministre mais n'en existe-t-il pas de meilleures, dans beaucoup de cas, en faveur de leur rattachement aux ministères ?

Par ailleurs, les documents budgétaires ne présentent les crédits que d'une quinzaine d'organismes alors que 40 à 50 d'entre-eux prospèrent ou s'étiolent dans l'ombre des services centraux, sous le contrôle, il est vrai, de la Direction des services administratifs et financiers. Ces organismes n'ayant pas d'individualité budgétaire se prêtent mal au contrôle parlementaire.

Enfin, et de façon plus concrète, on peut s'interroger sur les principes qui ont été suivis et appliqués pour la fixation des dotations budgétaires de certains organismes rattachés dont les crédits de frais de déplacement, d'achat et d'entretien du matériel automobile, de matériel, de loyers et de remboursements à d'autres administrations demeurent identiques en francs courants à ceux de 1979.

S'il s'agit d'un souci d'économie, louable en soi, il est étonnant qu'il puisse se manifester avec la même intensité pour bon nombre d'organismes ayant une ligne budgétaire et surtout il serait surprenant que les dépenses de ces

chapitres puissent être contenues dans des limites aussi strictes compte tenu de l'évolution prévisible des coûts sur ces postes.

Ou alors faut-il supposer que la sous-répartition entre les organismes à l'intérieur d'un même chapitre du « bleu budgétaire » est un exercice formel qui n'a qu'une valeur relative et que de nombreux ajustements en cours de gestion pourront permettre d'y remédier en fonction des besoins effectivement constatés ? En tout état de cause, cette pratique fait sérieusement douter de la « sincérité » des documents soumis à l'examen du Parlement.

\*

\* \*

Lors de l'examen des crédits du budget des services généraux (« Services divers ») le 7 novembre 1979, l'Assemblée nationale a adopté un amendement n° 420 de M. Guy GUERMEUR réduisant de 700 760 francs les crédits du titre III ; cette diminution était calculée de la façon suivante :

- 301 435 francs résultaient de l'annulation de la mesure de transfert de 2 emplois de la Direction de la Fonction publique aux services centraux (mesure 01.14.01),

- 399 325 francs correspondaient à la suppression des crédits de la mission d'organisation administrative.

Dans son exposé, M. GUERMEUR indiquait qu'il souhaitait que ces crédits soient transférés à la mission interministérielle de la mer.

Lors de la deuxième délibération, le Gouvernement, par amendement, a rétabli les crédits supprimés, dans leur répartition initiale.

## I. - LE HAUT COMITE DE LA LANGUE FRANCAISE

### A. - Crédits demandés pour 1980 - Utilisation des crédits en 1979

D'un exercice à l'autre, les dotations budgétaires s'établissent à :

- 1 239 058 F pour les moyens de fonctionnement (+ 5,2 % par rapport à 1979) ;

- 1 677 589 F pour les dépenses d'intervention (réalisation et diffusion d'enquêtes). Ce poste ne subit aucune variation par rapport à 1979.

Il est à noter que, dans les dépenses de fonctionnement, les chapitres de frais de déplacement, de matériel, d'entretien de matériel automobile et de remboursements à diverses administrations ne subissent aucune augmentation.

Pour l'année 1979, les crédits d'intervention ont servi à octroyer des subventions aux organismes suivants :

#### 1) Affaires terminologiques et linguistiques

- Association française de terminologie (A.F.T.E.R.M.) 120 000 F

- Association pour le bon usage du français dans l'administration (A.B.U.F.A.)  
33 000 F

#### 2) Diversification de l'enseignement des langues et diffusion extérieure de la langue française

- Association linguistique entre les pays de langue française et les pays étrangers (A.L.F.E.) 1 000 000 F

- Association culture française 10 000 F

- Association internationale des études françaises 5 000 F

- Centre d'information et de recherche pour l'enseignement et l'emploi des langues 70 000 F

- Conseil international de la langue française (C.I.L.F.) 46 000 F

- Fédération internationale des professeurs de français 40 000 F

- Fondation franco-américaine 55 000 F

- Fondation Beaudry 50 000 F

- Institut francophone de Paris 35 000 F

- Institut français des sciences administratives 20 000 F

#### 3) Coopération entre gouvernements et communautés de langue française

- Association France Haïti 9 000 F

- Echanges musicaux francophones 50 000 F

**B. – L'Association linguistique entre les pays de langue française et les pays étrangers (A.L.F.E.)**

L'importance de la subvention versée à cette association avait déjà amené votre rapporteur à s'intéresser à ses missions de l'an dernier. Faute de temps, tous les éléments d'information n'avaient pas pu être rassemblés.

Selon les indications fournies par le Haut Comité, les missions de cet organisme, créé à l'initiative du Haut Comité, sont au nombre de quatre :

1. *Prolonger l'action du Haut Comité auprès des organismes publics et privés français et européens (en particulier, actions d'information et d'études auprès de la Communauté économique européenne).*

3. *Assurer des relations techniques et culturelles avec l'ensemble des pays francophones.*

4. *Montrer, par le biais d'opérations limitées et précises, que la langue française est un instrument de développement.*

En plus de ses activités propres, l'A.L.F.E. assure le domicile, la logistique et le soutien financier pour les actions de nombreuses associations telles que :

- l'Association pour la diffusion de la langue italienne ;
- l'Association pour le développement de la langue et de la culture arabe ;
- l'Association française pour la diffusion de l'espagnol ;
- l'Association pour le développement des échanges linguistiques et culturels entre la France et les pays d'Europe orientale ;
- l'Association pour le développement des études portugaises et brésiliennes de l'Afrique noire et de l'Asie lusophones ;
- l'Association culturelle européenne ;
- l'Association pour le développement des études néerlandaises ;
- GICE (groupes internationaux de coopération et d'échanges) ;
- le Centre d'information et de recherche pour l'Enseignement et l'emploi des langues ;
- J.E.U.D.I. (Comité Jeunesse-développement international) ;
- CULTURE FRANCAISE

Compte tenu de l'importance des moyens financiers mis à la disposition de l'A.L.F.E. (environ 60 % des dépenses d'intervention du Haut Comité) et du caractère indirect de ses actions au bénéfice de la langue française, il serait souhaitable d'établir un bilan faisant apparaître clairement :

- d'une part, les actions au bénéfice de la langue française ;
- d'autre part, les actions de promotion des langues étrangères, afin de porter un jugement complet sur l'opportunité et l'intérêt de poursuivre le versement d'une subvention aussi importante.



Plus généralement, on peut regretter que les actions pour la promotion de la langue française ne soient pas plus « offensives » et n'aient pas plus d'efficacité : le français est de moins en moins utilisé dans les organisations et conférences internationales et il a perdu sa place comme deuxième langue dans de nombreux pays. Dans ces conditions, il est urgent de s'interroger sur les moyens à mettre en oeuvre : les moyens financiers peuvent apparaître comme insuffisants et les méthodes mal adaptées aux objectifs poursuivis.

**Pour ces raisons, il apparaît urgent et souhaitable de revoir totalement les principes sur lesquels se fonde l'action du Haut Comité.**

## II. - DIRECTION DE LA DOCUMENTATION FRANCAISE

### A. - Les crédits

La Documentation française subit actuellement une adaptation importante : la révision de ses méthodes de gestion concrétisée l'an dernier par l'institution d'un « compte de commerce » et la mise en place de systèmes informatiques pour la documentation et pour la gestion devraient lui permettre, dans un proche avenir, de mieux répondre aux missions qui lui sont assignées.

L'an dernier, les crédits avaient progressé de 22,2 % par rapport à 1978. La progression dans le projet de budget pour 1980 s'établit à 13,8 % se décomposant en :

- + 9,7 % pour les moyens de fonctionnement (20,5 MF) ;
- + 30,2 % pour les dépenses informatiques (6,1 MF)

La progression des moyens de fonctionnement serait très légèrement supérieure s'il était tenu compte du transfert de 0,1 MF de la Documentation française vers les services centraux : en effet le regroupement des moyens de fonctionnement des commissions créées auprès du Premier Ministre entraîne le transfert des crédits de la Commission de coordination de la documentation administrative aux services centraux.

Les principales mesures nouvelles, outre l'ajustement normal des dotations, concernent :

- la création de 6 emplois pour le fonctionnement de la banque de données et 1 pour le fonctionnement du compte de commerce (0,5 MF) ;
- un crédit de 0,5 MF pour les frais de fonctionnement du compte de commerce ;
- les dépenses informatiques : si les achats de matériel pour l'informatique documentaire diminuent fortement et passent de 699 500 F en 1979 à 130 500 F, les autres dépenses informatiques croissent fortement (+ 87,9 %) atteignant 2,8 MF dans le projet de budget pour 1980.

**B. - L'informatique à la documentation française (réponse à une question du rapporteur spécial)**

L'informatique à la Documentation Française intéresse deux secteurs :

- la documentation ;
- la gestion.

**1) L'informatique documentaire**

Il s'agit de la Banque d'Information Politique et d'Actualité (B.I.P.A.).

La B.I.P.A. poursuit son développement dans quatre domaines :

- l'information administrative ;
- l'information politique ;
- l'information documentaire ;
- l'information photographique.

L'année 1979 a été consacrée à la création d'un traitement de la saisie en format MISTRAL sur matériel MATRA, à l'installation des bases sur le Centre serveur Télésystèmes à Sophia-Antipolis, à la mise à jour et à l'homogénéisation des bases.

Celles-ci se présentent de la manière qui suit :

- la base BIBLIOS comprend déjà le fichier des publications éditées ou diffusées par la Documentation Française (25 000 références) ; y seront adjoints un second fichier qui recensera de manière sélective les publications monographiques et périodiques de l'administration française et un fichier « Biblios » des centres d'information et de documentation de l'administration ;

- la base d'information documentaire et de presse (PAPYRUS) est encore à l'état d'ébauche ; elle comprend trois fichiers France, Etranger, relations internationales ;

- la troisième base « Information politique » rassemble en texte intégral les discours du Président de la République depuis 1974, des extraits par mots clés de discours prononcés par des leaders politiques ou syndicaux (100 discours par mois) ainsi que le texte intégral des communiqués officiels des Conseils des Ministres ;

- la quatrième base « ICONOS » est celle des collections photographiques en France.

L'année 1980 sera consacrée à la mise en place du fichier 3 de la base BIBLIOS, et à celle de la base d'information documentaire et de presse, secteur France.

Un microfichage systématique du contenu de la BIPA sera poursuivi, avec expérimentation de la recherche automatique des microfiches. Des actions de promotion seront menées.

Ainsi, progressivement, un ensemble informatique/micrographie va être créé qui, dès le courant de l'année 1980, fera de la BIPA un service complet pour une utilisation ouverte à un large public. La micrographie permettra de créer des microthèques décentralisées.

En 1979, la Documentation Française a disposé d'un crédit de 529 500 F + 589 180 F (Ch. 34.03 et 04) = 1 118 680 F auquel il convient d'ajouter une aide de la mission à l'informatique de 230 000 F.

Cette dotation serait insuffisante notamment pour supporter le coût du contrat Télésystèmes (la Documentation française utilisait auparavant gracieusement l'IRIS 80 du ministère de la Justice à Versailles qui est à présent saturé pour les besoins de ce ministère). C'est pourquoi un crédit supplémentaire de 321 644 F est demandé au budget 1980.

En 1979, la BIPA emploie sept informaticiens (un ingénieur concepteur, un programmeur-système, cinq opératrices de saisie) et seize documentalistes indexeurs, assistés de dix collaborateurs extérieurs à temps partiel.

Six créations d'emplois sont demandées pour 1980, quatre d'opératrices de saisie et deux d'aide documentaliste.

## 2 L'informatique de gestion :

L'audience croissante des publications de la Documentation française et d'autres administrations auprès du public ainsi que l'ouverture d'un compte de commerce et la création d'une agence comptable rendaient nécessaire un développement de l'équipement de gestion de la documentation.

Dans le cadre du programme national d'équipement informatique et grâce à la collaboration du ministère de l'Industrie, la Documentation française a pu être dotée le 1er juin 1979 d'un ordinateur CII-HB 64, par un marché de crédit bail de cinq ans passé avec la Caisse nationale des marchés de l'Etat. Le matériel en place depuis 1974 était pratiquement amorti et pourra être utilisé pendant la période de transposition des applications moyennant les seules redevances de maintenance. La durée de la transposition est actuellement évaluée à 1 an car elle sera assortie de plusieurs applications nouvelles.

Le coût de ces équipements a représenté en 1979 1 076 389 F auxquels il faut ajouter l'intervention du ministère de l'Industrie pour une somme de 500 000 F. Pour 1980, le crédit bail, en année pleine, porte le crédit du chapitre 34.04 de 1 076 389 F à 1 499 980 F.

Les nouvelles applications doivent permettre d'automatiser les travaux de comptabilité et de traiter les commandes des usagers en mode conversationnel. Des études sont entreprises pour intégrer à moyen terme la comptabilité analytique dans le circuit automatisé. Une attention particulière est apportée à la gestion du fichier de destinataires.

La création de comptes clients gérés automatiquement devrait permettre par la suite de diversifier les services proposés aux usagers et de simplifier au profit des usagers les procédures de diffusion de la documentation.

Parallèlement, la Documentation française poursuit l'automatisation de la gestion de ses librairies et celle des dépôts-ventes en cours de constitution chez un certain nombre de libraires.

Ces mesures doivent faciliter sur l'ensemble du territoire l'accès des usagers à la documentation administrative.

L'équipe d'informaticiens de gestion est composée de douze agents dont six sont affectés à des travaux de saisie.

### III. - CENTRES INTERMINISTERIELS DE RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS

De 1978 à 1979, les crédits budgétaires des centres avaient été plus que doublés (+ 110,7 %). Dans le projet de budget pour 1980, ils s'accroissent de 19,8 %, atteignant 2,438 millions de francs.

Actuellement trois centres fonctionnent : celui de Paris (depuis 1959), celui de Lyon (depuis janvier 1978) et celui de Metz (depuis février 1979).

Il est prévu d'ici quelques années l'ouverture de cinq nouveaux centres permettant de desservir les différentes régions françaises. Des démarches ont été entreprises pour l'ouverture d'un centre en 1980 (Marseille ou Lille).

L'activité des différents centres atteste de leur nécessité : le Centre de Paris répond en moyenne à 1 000 appels par jour, celui de Lyon à 200 appels et celui de Metz à 100 appels. Dans l'ensemble, les appels se répartissent de la façon suivante :

- fiscalité : 30 % ;
- travail : 16 % ;
- environnement : 13 % ;
- sécurité sociale : 13 % ;
- justice : 10 % ;
- intérieur - collectivités locales : 9 % ;
- santé : 4 % ;
- divers : 5 %.

Les moyens en personnel sont constitués par treize agents contractuels rémunérés sur les crédits des centres. Par ailleurs, les administrations mettent à la disposition des centres 53 fonctionnaires. En 1980, il est prévu d'augmenter ces moyens pour les centres de Lyon et Metz.

#### IV. - LES MOYENS MIS A LA DISPOSITION DU MINISTRE DELEGUE A LA CONDITION FEMININE

##### A. - Les crédits

La création, le 11 septembre 1978, d'un ministre délégué à la Condition féminine n'avait pas trouvé de traduction budgétaire en 1979.

Le projet de budget pour 1980 comporte des mesures nouvelles prenant acte des dépenses occasionnées par cette structure et augmente sensiblement les moyens de fonctionnement des services.

Globalement les crédits passent de 2 736 987 F à 5 806 396 F (+ 112,2 %). Cet accroissement s'explique pour :

- 1 393 528 F par l'incidence budgétaire de la création de 15 emplois au cabinet du ministre. Compte non tenu de ces crédits, la progression des moyens nouveaux pour la Condition féminine s'établit à + 61,2 %;

- 2 917 450 F par l'accroissement des dotations en personnels et en moyens de fonctionnement.

Ces derniers crédits correspondent :

- à la création de 13 emplois : 669 595 F ;
- à la rémunération sous forme d'indemnités ou de vacances des collaborateurs extérieurs ainsi que des chargées de mission départementales pour la Condition féminine dont la mise en place dans chaque département s'achèvera en 1980 : 562 991 F ;
- à l'accroissement des moyens de matériel et de fonctionnement : 275 000 F ;
- au montant du loyer et des charges locatives pour les locaux occupés par le cabinet et les services : 1 348 000 F.
- à l'abondement des crédits d'études (200 000 F) qui passent de 212 000 à 412 000 F.

Il est résulté de ces changements de structure que l'ex-délégation à la Condition féminine, implantée à Lyon, a été progressivement transformée en unité de recherches et de documentation.

Toutes les régions de la métropole et les quatre départements d'outre-mer ont été dotés d'une déléguée régionale à la Condition féminine dont neuf exercent déjà leur activité à plein temps ; des dispositions sont envisagées pour adopter un régime semblable pour les autres.

Par ailleurs, 43 chargées de mission départementales sur 75 départements à pouvoir (déduction faite des préfectures de région) ont déjà été désignées.

## B. - Le Centre d'information féminin

Créé sous la forme d'une association de la loi de 1901, le Centre d'information féminin reçoit une subvention importante de l'Etat : 1 734 720 F en 1979 ; 2 127 720 F en 1980 (+ 22,6 %).

Son conseil d'administration est présidé de droit par le ministre délégué à la Condition féminine.

En avril 1979, le Centre employait 77 personnes à temps complet ou partiel.

Le Centre répond à deux objectifs : l'information directe du public et l'information des pouvoirs publics sur les besoins des femmes.

De janvier 1972 à décembre 1977, l'information directe au C.I.F. national était passée de 10 127 à 37 834 cas traités par téléphone et par courrier, ou au cours de visites et d'opérations porte ouverte. Cette information directe s'est adressée en 1978 à 40 243 personnes pour Paris seulement tandis que les centres de province (31 centres principaux et 15 antennes), progressivement étoffés, traitaient directement 75 664 cas. 115 907 personnes ont donc été renseignées en 1978.

## V. - LE MEDIATEUR

### 1° les moyens financiers :

Les crédits pour le financement des dépenses du médiateur passent de 4 091 033 F en 1979 à 4 651 141 F dans le projet de budget pour 1980 (+ 13,7 %). Cette évolution prolonge la tendance des années récentes (+ 15,9 % de 1978 à 1979).

Le budget 1979 s'avère d'une exécution difficile puisque les dépenses feraient apparaître un excédent de charges d'environ 400 000 F provoqué par la remise en état de nouveaux locaux et la nécessité d'opérer des investissements d'équipement informatique pour faire face à l'augmentation de l'activité. Toutefois, ces dépenses ont pu être financées par prélèvement sur les excédents des années antérieures.

L'année 1980 devrait être marquée par la généralisation totale du système des « correspondants départementaux » du médiateur : ils sont actuellement au nombre de 84. Ils appartiennent tous au cadre national des préfetures et un crédit de 300 000 F est prévu au budget de 1980 pour permettre de leur verser une indemnité mensuelle.

### 2° Le développement des activités

Depuis 1973, le nombre de réclamations nouvelles enregistrées par le Médiateur est passé de 1 773 à 3 539 en 1977. En 1978, le nombre des réclamations a dépassé 4 000 et le nombre des dossiers traités s'est élevé à 7 321 et sur les 6 681 affaires jugées recevables, 2 286 ont été terminées.

Depuis la loi du 24-12-76 qui lui en a donné le pouvoir, le Médiateur a présenté 143 propositions de réforme : 43 ont été abandonnées, 68 ont été satisfaites et 30 demeurent à l'étude. Cette activité du Médiateur constitue de toute évidence un moyen important d'amélioration du fonctionnement de l'administration.



## **VI. – LA MISSION D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE**

Les dépenses relatives à la mission d'organisation administrative passent de 375 895 F en 1979 à 399 325 F en 1980 (+ 6,23 %).

Ces crédits servent pour une part au fonctionnement de la mission et sont versés pour le reste au Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (INFFO).

Au cours de l'année 1979, la Mission a poursuivi la réalisation de ses deux objectifs de simplification des procédures administratives et d'amélioration de l'information et de l'accueil du public.

Une nouvelle attribution vient de s'y ajouter : l'élaboration d'un schéma directeur de l'informatique des services du Premier Ministre.

## VII. - LA MISSION INTERMINISTERIELLE DE LA MER

Créée en août 1978, la mission interministérielle de la mer avait fait l'objet d'une dotation de 2 676 214 F en 1979. L'année 1980 devrait permettre de poursuivre l'installation des moyens dont pourra disposer la mission. A cet effet, les crédits progressent de 14,2 % et atteignent 3 057 248 F.

Outre l'ajustement des crédits de personnels et de matériel, les deux principales mesures nouvelles concernent :

- l'ajustement des crédits d'études qui passent de 294 250 F à 794 250 F ;
- la location d'un immeuble, gagée par une réduction des frais de déplacement et de matériel.

Après une période de rôdage, la mission s'est attachée en priorité à organiser la surveillance des zones économiques afin, notamment, de prévoir les accidents de la mer ; elle a également entrepris d'examiner dans quelles conditions et dans quelles directions pouvaient être renforcés les atouts du développement maritime français.

Pour l'avenir, la Mission interministérielle de la Mer a l'intention d'approfondir sa réflexion et de poursuivre ses actions d'incitation et de coordination dans les domaines suivants, en particulier :

- l'accroissement de l'efficacité de la prévention et de la préparation à la lutte contre les pollutions marines accidentelles et la nécessaire coordination des administrations exerçant l'action de l'Etat en mer ;
- la défense de notre pavillon et de nos droits dans la zone des 200 nautiques définie par la loi du 16 juillet 1976 ;
- le développement de toutes les actions économiques liées à une politique nationale de la mer.

## VIII. - LES SERVICES CENTRAUX

D'un exercice à l'autre, les crédits des services centraux progressent de 52,3 millions de francs à 58,5 millions de francs (+ 11,7 %).

Cet accroissement, outre les ajustements habituels en matière de rémunérations, s'explique principalement par la création de 24 emplois (accroissement des tâches incombant au secrétariat général du gouvernement et poursuite de l'informatisation du fichier législatif.

Au titre des dépenses en capital figure un montant d'autorisations de programme de 3 millions de francs. Ces crédits devraient permettre de poursuivre divers travaux immobiliers.

### IX. - HAUT-COMITE D'ETUDE ET D'INFORMATION SUR L'ALCOOLISME

Les crédits de personnel et de matériel s'élèvent à 514 148 F dans le projet de budget pour 1980 (+ 9,8 %) et les dépenses d'intervention à 3 948 140 F (+ 2,1 %).

L'utilisation des crédits en 1979 se décompose de la façon suivante :

1. Etudes et recherches : 855 000 F

2. Information et action éducative

- radio : 1 125 000 F ;

- presse : 36 000 F ;

- films : 34 000 F ;

- éditions de documents d'information : 1 126 000 F.

3. Subventions aux organismes de prévention : 349 600 F

4. Dépenses diverses : 100 000 F

Total consommé ou engagé sur le chapitre 37-93 : 3 725 00 F

Montant du chapitre 37-93 en 1979 : 3 868 140 F

**Il est à craindre que les moyens budgétaires inscrits pour 1980 ne permettent pas le maintien en volume des actions conduites en 1979 dont le caractère indispensable apparaît évident.**

**X. - SERVICE CENTRAL DES CHIFFRES  
ET DE LA SECURITE  
DES TELECOMMUNICATIONS (SCCST)**

A partir de 1977, l'extension des missions à la sécurité des télécommunications a expliqué un fort accroissement des dotations budgétaires. De plus, l'aménagement dans de nouveaux locaux plus spacieux et plus fonctionnels avait entraîné une augmentation importante de la dotation.

Deux actions restaient à poursuivre :

- des mesures au plan des personnels prévues en partie dans le cadre du budget de 1979 (création de 4 emplois notamment) ;

- la modernisation des matériels : le plan de cinq ans mis en œuvre à partir de 1978 explique le crédit de 1 547 millions de francs au chapitre 57-01 (équipement en matériels).

Ces actions avaient contribué à la forte croissance des crédits du service de 1978 à 1979 (+ 55,7 %). Dans le projet de budget pour 1980, la dotation n'augmente que de 5,9 %, traduisant un strict ajustement des moyens (les crédits de fonctionnement du service restent stables d'une année sur l'autre).

Par ailleurs, le service reçoit des concours budgétaires en provenance d'autres ministères (Affaires étrangères et Défense principalement), constituant le remboursement des frais engagés pour la production de bandes clés et que des moyens en personnels sont mis à sa disposition.

**XI. - LE COMITE INTERMINISTERIEL  
DE L'EQUITATION  
ET LE CONSEIL SUPERIEUR DE L'EQUITATION**

Les moyens financiers de ces organismes passent de 272 082 F en 1979 à 286 586 en 1980 (+ 5,3 %). Cette progression correspond à un ajustement des crédits de personnel et à une stabilité des crédits de fonctionnement des services.

## XII. - LA DELEGATION A L'ESPACE AERIEN

Par rapport à 1979, les moyens prévus pour la délégation à l'espace aérien progressent de 5,3 % et atteignent 979 390 F. Les chapitres autres que de personnel font l'objet d'ajustements stricts.

En 1979, les crédits d'études (chapitre 34-06) ont été utilisés pour 72 452,76 F à la confection des tableaux et imprimés nécessaires au fonctionnement de la cellule organisation et gestion de l'espace aérien (COGES), à l'établissement du bilan d'activité 1977-78 et pour des cartes du Sud-Est à l'intention des vélivoles.

Le reliquat (32 413 24 F) servira à la mise en place de répondeurs automatiques destinés à faciliter la traversée de zones réglementées associés à des aérodromes militaires.

### **XIII. - L'INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES D'OUTRE-MER**

La dotation pour 1980 s'élève à 1 808 318 F en diminution de 6,4 % par rapport à 1979. Cette diminution résulte de la suppression d'un emploi dans ce corps de fonctionnaires, devenu corps d'extinction depuis 1960.

Il est amusant de noter que cette réduction d'effectif a pour corollaire de réserver un meilleur sort à l'Inspection qu'à d'autres organismes : la stabilité de frais de déplacement et de frais de matériel en francs courants permet malgré tout une amélioration pour les inspecteurs restant dans le corps !



#### **XIV. - LE COMITE INTERMINISTERIEL DE LA SECURITE NUCLEAIRE**

Les crédits pour 1980 s'élèvent à 169 413 F, en augmentation de 8,1 % par rapport à 1979 et correspondent à l'ajustement de la prise en charge de la rémunération et des charges sociales du Secrétaire général.

Institué par le décret n° 75-713 du 4 août 1975 il comprend, sous la présidence du Premier Ministre, les ministres et secrétaires d'Etat ayant une compétence dans le domaine de la sécurité nucléaire.

Il a pour mission de coordonner les actions destinées à assurer la protection des personnes et des biens contre les dangers de toute nature résultant de l'existence des installations nucléaires.

## XV. - LES FONDS SPECIAUX

Les crédits du chapitre 37-91 « Fonds spéciaux » passent de 199,1 millions de francs en 1979 à 224,9 millions de francs en 1980 (+ 13 %) se décomposant de la façon suivante :

- Fonds spéciaux du Gouvernement : 25,8 millions de francs ;
- Fonds spéciaux à destination particulière : 199,1 MF.

Cette augmentation correspond à hauteur de 4,9 MF à des ajustements de rémunération en mesures acquises pour le Service de documentation extérieure et de contre-espionnage.

Pour 5,8 MF, la dotation du SDECE est revalorisée pour tenir compte des majorations prévisibles de traitement en 1980 de l'indemnité de résidence à l'étranger.

**Pour le reste, soit 15,1 MF, il s'agit « d'ajustements aux besoins ».**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 10 octobre 1979 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Duffaut, rapporteur spécial, à l'examen des crédits des Services généraux du Premier ministre ( à l'exception des dotations concernant l'information et l'aménagement du territoire qui font l'objet de rapports distincts).

Après avoir rappelé **l'hétérogénéité des actions financées** sur les crédits de ce fascicule budgétaire (Fonction publique, formation professionnelle et une quinzaine d'organismes divers), le rapporteur spécial a indiqué que les crédits pour ces actions atteignaient 5,3 milliards de francs, en augmentation de 9,6 % par rapport à 1979 (l'ensemble de la dotation pour les services généraux est de 6,7 milliards de francs, en progression de 8,6 % par rapport aux crédits pour 1979).

M. Duffaut, rapporteur spécial, a d'abord présenté plusieurs observations sur la politique générale de la fonction publique :

- **il a d'abord constaté que les données statistiques relatives aux effectifs réels et aux effectifs budgétaires manquent totalement de fiabilité ;**

- le nombre des créations nettes d'emploi, qui a toujours été supérieur à 20 000 au cours des dernières années, tombe à 14 600 en 1980, chiffre manifestement insuffisant pour améliorer la situation de l'emploi et la qualité du service public ;

- **l'évolution du traitement de base des rémunérations ne garantit pas le maintien du pouvoir d'achat en cours d'année conduisant les fonctionnaires à faire à l'Etat « l'avance de l'inflation ».**

Le rapporteur spécial a ensuite traité de la formation dans l'administration, en particulier à travers les instituts ou écoles de formation et de la situation des administrateurs civils, déplorant que les études sur ce point n'aient abouti à aucune décision en dépit de engagements pris.

Concernant la formation professionnelle, le rapporteur spécial a observé que les crédits inscrits aux Services généraux, après avoir fortement augmenté de 1978 à 1979 (+ 58 %) ne progressaient plus que de 9,5 %. A l'intérieur de cette enveloppe globale, les actions pour faciliter la solution du problème de l'emploi et l'insertion professionnelle des jeunes sont devenues prioritaires, réduisant ainsi la part de la formation professionnelle continue et traduisant la dérive de la notion de formation professionnelle, largement déterminée par la lutte contre le chômage. Sans contester l'utilité de ces actions et regrettant même que leur ampleur et leur efficacité soient insuffisantes, le rapporteur spécial a souhaité qu'une clarification budgétaire soit effectuée, permettant d'individualiser les crédits affectés à la politique de l'emploi et ceux affectés à la véritable formation professionnelle.

Concernant les organismes rattachés au Premier Ministre, M. Duffaut a d'abord noté que leur nombre s'était accru depuis l'an dernier. Il a stigmatisé cette prolifération administrative qui s'exerce sans contrôle réel. Parmi les organismes dotés d'une ligne budgétaire, il s'est étonné des modalités de calcul de certains crédits de fonctionnement qui restent stables en francs courants d'une année sur l'autre : ces estimations sont soit irréalistes, soit purement formelles ; en tout état de cause, cette pratique fait sérieusement douter de la « sincérité » des documents soumis à l'examen du Parlement.

Le rapporteur spécial a apporté des précisions concernant les crédits d'intervention du Haut-comité de la langue française : il a demandé qu'un bilan complet de l'action du Haut-comité soit établi et qu'une révision de ses modalités d'intervention soit entreprise.

La forte progression des crédits à la Condition féminine (+ 112,2 %) s'explique par la modification des structures gouvernementales et la généralisation des chargées de mission départementales.

Les évolutions des crédits des autres organismes rattachés n'appellent pas de remarques particulières, sinon celle concernant l'opportunité du maintien de leur rattachement au Premier Ministre.

M. Vallin a souligné l'insuffisance des créations d'emplois dans les forces de sécurité pour faire face aux besoins, et a repris l'observation du rapporteur spécial quant au rythme de progression des rémunérations des fonctionnaires.

**M. Gœtschy** a insisté sur l'inadaptation de la formation professionnelle aux besoins de l'économie en personnel qualifié.

**M. Edouard Bonnefous, président**, après avoir déploré que le nombre des publications administratives proliférait et que les crédits pour ces dépenses augmentaient d'année en année, a attiré l'attention de la commission sur la profonde distorsion existant entre les actions dites de formation professionnelle et l'absence de personnel qualifié dans de nombreuses branches de l'activité économique.

**La commission a adopté le rapport de M. Duffaut.**

Votre Commission des Finances soumet le projet de budget des Services généraux du Premier ministre à l'appréciation du Sénat.

## ANNEXE

### SERVICES DU PREMIER MINISTRE ET ORGANISMES RATTACHES

#### A. - SITUATION AU 1-10-1978

Les différents organismes (comités, missions, commissions, délégations, directions, secrétariats, conseils, centres...) qu'ils donnent lieu ou non à dotations budgétaires peuvent être classés en 8 grandes rubriques :

- Services Centraux,
- Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique,
- Direction de la Documentation Française,
- Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale,
- Services d'Information qui comprennent :
  - Le Service d'Information et de Diffusion,
  - Le Haut Conseil de l'Audiovisuel,
  - Le Service Juridique et Technique de l'Information.
- Secrétariat Général de la Formation Professionnelle,
- Inspection Générale des Affaires d'Outre-Mer,
- Divers services.

#### I. - SERVICES CENTRAUX

- Secrétariat Général du Gouvernement,
- Direction des Services Administratifs et Financiers,
- Comité Central d'Enquête sur le Coût et le Rendement des Services Publics,
- Commission interministérielle chargée de suivre l'application des mesures de déconcentration,
- Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires,
- Conseil de l'Information sur l'énergie électronucléaire,
- Comité national de prévention de la violence et de la criminalité,
- Mission interministérielle pour le développement de la Guyane,
- Mission interministérielle pour les Français musulmans.

## **II. - DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Placée sous l'autorité du Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de la Fonction Publique.

- Centres interministériels de renseignements administratifs,
- Conseil supérieur de la fonction publique,
- Comité interministériel consultatif des services sociaux des administrations de l'Etat,
- Comité des fonctionnaires internationaux,
- E.N.A.,
- Institut international d'administration publique,
- I.R.A. de Lille,  
Lyon,  
Nantes,  
Metz.

## **III. - DIRECTION DE LA DOCUMENTATION FRANCAISE**

Commission de coordination de la documentation administrative.

## **IV. - DELEGATION A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ACTION REGIONALE**

- Comité interministériel d'aménagement du territoire,
- Comité de décentralisation,
- Groupe central des villes nouvelles,
- Commission nationale de l'aménagement du territoire,
- Mission interministérielle pour l'aménagement et l'équipement du littoral Languedoc-Roussillon,
- Mission interministérielle pour l'aménagement et l'équipement de la Corse,
- Mission interministérielle pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen.
- Mission interministérielle pour l'aménagement de la côte Aquitaine,
- Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.

**V. - SERVICES D'INFORMATION**

- Services mis à la disposition du Ministre de la culture et de la communication :
  - Service juridique et technique de l'information,
  - Haut Conseil de l'audiovisuel,
  - Commission chargée d'apprécier la qualité des émissions de radiodiffusion et de télévision,
  - Centre d'études d'opinion,
  - Service d'Observation des Programmes,
  - Commission nationale du droit de réponse,
  - Commission pour la formation et la protection du consommateur par les moyens audiovisuels.
- Service d'Information et de Diffusion.

**VI. - SECRETARIAT GENERAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

- Services placés sous l'autorité du Ministre du Travail et de la participation.
- Comité interministériel de formation professionnelle et de promotion sociale,
  - Conseil national de la formation professionnelle et de la promotion sociale et de l'emploi,
  - Conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale,
  - Groupe permanent de hauts fonctionnaires chargés de la formation professionnelle et de la promotion sociale,
  - Commission pour le développement de la formation professionnelle continue et de l'éducation permanente par les moyens audiovisuels,
  - Groupe national de contrôle,
  - Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente.

**VII. - INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES D'OUTRE-MER**

**VIII. - DIVERS SERVICES**

- Service Technique Central des Chiffres et de la sécurité des télécommunications,
- Commission interministérielle des chiffres et de la sécurité des télécommunications,
- Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne,



- Centre d'étude des revenus et des coûts,
- Haut Comité de la Langue Française,
- Comité interministériel pour les affaires francophones,
- Haut Comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme,
- Comité d'histoire de la seconde guerre mondiale,
- Haut Comité de la jeunesse, des sports et des loisirs,
- Comité interministériel pour l'équitation,
- Conseil supérieur de l'équitation,
- Comité interministériel du tourisme,
- Comité interministériel de secours aux sinistrés,
- Comité interministériel de la sécurité routière,
- Comité interministériel de l'espace aérien,
- Délégation à l'espace aérien,
- Commission nationale chargée de l'étude des problèmes des Français musulmans,
- Commission interministérielle de contrôle des parcs automobiles de l'Etat,
- Comité interministériel de la sécurité nucléaire,
- Comité interministériel de la mer,
- Mission interministérielle de la mer,
- Comité interministériel de la qualité de la vie,
- Conseil supérieur de la coopération,
- Commission chargée de favoriser la communication au public des documents administratifs,
- Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs,
- Commission nationale des opérations immobilières et de l'architecture.

## **B. - CREATIONS DEPUIS LE 1.10.1978**

- Comité interministériel chargé de l'action pour les femmes. Décret n° 78-1402 du 31 octobre 1978 (JO du 2 novembre 1978)
- Commission d'étude sur le développement des relations entre les universités françaises et étrangères.  
Arrêté du 31 octobre 1978 (JO du 1er novembre 1978)
- Commission d'accès aux documents administratifs.  
Décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 (JO du 7 décembre 1978)

Cette commission a été créée en application de l'article 5 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant notamment diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Elle a remplacé la Commission chargée de favoriser la communication au public des documents administratifs instituée par décret n° 77-127 du 11 février 1977 et supprimée par le décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978.

- Comité interministériel du patrimoine.

Décret n° 79-247 du 19 mars 1979 (JO du 29 mars 1979)

- Comité interministériel de développement et d'aménagement rural.

Décret n° 79-533 du 3 juillet 1979 (JO du 5 juillet 1979)

- Comité interministériel de la famille.

Décret n° 79-668 du 6 août 1979 (JO du 8 août 1979).

En outre, il convient de rappeler que font l'objet de fascicules budgétaires distincts :

- La Direction des Journaux Officiels,
- Le Secrétariat Général de la Défense Nationale,
- Le Commissariat au Plan et à la productivité,
- Le Conseil Economique et Social,
- Recherche.