

N°98

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980.

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 1981, 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. Robert GUILLAUME.

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

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perréin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Gœtschy, Robert Guillaume, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Laroche, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Michel Manet, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e légis.) : 1933 et annexes, 1976 (annexe 33) et in-8° 359.
Sénat : 97 (1980-1981).

Loi de finances. – Premier Ministre (Services généraux).

SOMMAIRE

	Pages
AVANT PROPOS	4
INTRODUCTION : présentation du projet de budget, principales évolutions, observations du rapporteur spécial, examen en commission	5
CHAPITRE I – LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	11
I. – La politique des effectifs	11
1° Les effectifs budgétaires et les créations d'emploi	12
2° Les créations d'emploi par ministère	12
II. – La politique des rémunérations	14
1° Les augmentations du traitement de base	14
2° Les mesures particulières	17
3° Evolution du pouvoir d'achat	18
4° Le resserrement de l'éventail hiérarchique	19
III. – La politique de formation	20
1° Les actions de formation et de perfectionnement	20
2° L'Ecole Nationale d'Administration	21
3° Les Instituts régionaux d'administration	23
4° L'Institut International d'administration publique	24
5° Le Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes	25
CHAPITRE II – LA POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE .	26
INTRODUCTION : Bilan global des actions financées par l'Etat et les entreprises	27
I. – Les orientations récentes de la politique de la formation professionnelle ..	28
1° L'orientation prioritaire : l'aide de l'Etat et l'emploi	28
2° L'évolution de la législation	29
II. – Le financement de la formation professionnelle	29
A. La participation des entreprises	29
1° Les données générales	29
2° Analyse de la formation financée par les entreprises	31

B. Le financement public : « l'enveloppe pour 1980 »	32
III. - Les crédits inscrits au budget des services généraux	33
A. Les dépenses du Secrétariat général de la formation professionnelle ...	33
B. Contrôle et fonctionnement des instances	34
C. Les crédits du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale	34
D. Rémunération des stagiaires de formation professionnelle	35
1° Evolution des crédits	35
2° Les catégories de stagiaires	36
3° L'utilisation des crédits	37
E. Les résultats des pactes pour l'emploi	38
F. Observations sur la politique de formation professionnelle	41
CHAPITRE III - DIVERS ORGANISMES ET ACTIONS	43
I. - Observations générales	43
1° La fin de la prolifération administrative ?	43
2° Les augmentations de crédits sont strictement limitées	44
3° Les économies proposées dans le projet de budget	44
4° La stagnation des crédits d'action sociale	44
II. - Les Services Centraux	45
III. - Les moyens mis à la disposition du Ministre chargé de la Famille et de la Condition Féminine	46
1° Les crédits	46
2° Le centre d'information féminin et familial	47
IV. - Le Médiateur	47
V. - La Direction de la Documentation Française	48
VI. - Les Centres Interministériels de Renseignements Administratifs	49
VII. - Le Haut Comité de la Langue Française	49
VIII. - Le Haut Comité d'Etude et d'Information sur l'Alcoolisme	50
IX. - La Mission Interministérielle de la Mer	51
ANNEXE : PRESENTATION PAR ORGANISME OU PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDES POUR 1981	53

AVANT-PROPOS

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.

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 et à la politique menée en matière de fonction publique : à cet égard le projet de budget pour 1981 marque un net infléchissement : arrêt des recrutements, limitation stricte des hausses de rémunérations et « pause catégorielle » contribuent à l'objectif affirmé de maîtrise de la croissance des dépenses de personnel.

En second lieu, les moyens affectés à la formation professionnelle au titre des services généraux représentent 65 % de ce budget et 55 % de « l'enveloppe formation professionnelle ». Réserver essentiellement l'aide de l'Etat aux formations contribuant à la solution des problèmes de l'emploi constitue l'orientation retenue par le Gouvernement.

Enfin, certains organismes rattachés au Premier Ministre donnant lieu à des inscriptions distinctes au budget des Services généraux ont particulièrement retenu l'attention de la Commission et feront l'objet d'observations.

Tels sont les principaux sujets qui seront évoqués successivement dans ce rapport.

INTRODUCTION

PRESENTATION GENERALE DU PROJET DE BUDGET, PRINCIPALES EVOLUTIONS, OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL, EXAMEN EN COMMISSION.

Le projet de budget pour 1981 des Services Généraux du Premier Ministre atteint 6 887 millions de francs contre 6 563 millions de francs en 1979 (+ 4,9 %).

Les dépenses ordinaires augmentent de 1,8 % et les dépenses en capital de 15,7 % en autorisations de programme et de 29,7 % en crédits de paiement.

Abstraction faite des crédits « formation professionnelle » qui représentent environ 65 % du budget des Services Généraux en 1981, et qui diminuent de 1 % de 1980 à 1981, le reste du budget passe de 2 004 à 2 374 millions de francs (+ 18,5 %).

Les crédits analysés dans ce rapport de présentation 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	
	1980	1981	1980	1981
Titre III Moyens des services	1 083,4	1 200,5	756,3	846,3
Titre IV Interventions publiques	4 734,3	4 720	4 395,5	4 351,5
Titres V et VI Dépenses en capital				
A.P.	829,6	959,5	121,2	93,3
C.P.	745,7	966,9	122,9	116
TOTAL DES CREDITS PREVUS POUR 1979	6 563,4	6 887,4	5 274,7	5 313,8

Les chiffres globaux du projet de budget recouvrent les évolutions contrastées selon la nature des dépenses. La diminution du montant des interventions publiques notamment en matière de formation professionnelle s'accompagne d'une progression sensible des dotations affectées à certains services rattachés au Premier Ministre (voir le détail en annexe).

Cependant, pour la deuxième année consécutive, les crédits de frais de déplacement, de matériel et pour l'achat et l'entretien de matériel automobile de la plupart des organismes restent stables en francs courants.

Un chapitre nouveau est créé pour faire apparaître les dépenses consacrées à l'énergie : toutefois, afin de rendre comparables les chiffres 1980 et ceux de 1981, les crédits pour dépenses d'énergie sont imputés à chacun des organismes.

Par ailleurs, le projet de budget pour 1981 propose 5,14 millions de francs d'économies : elles portent sur quelques crédits de personnel, des actions d'information et le chapitre des crédits pour enquêtes et études (les économies sur ce chapitre atteignent 30 % de la dotation 1980).

Enfin, le Haut Comité interministériel de l'Equitation et la Mission d'organisation administrative sont supprimés : cette mesure répond à une demande de la Commission des Finances.

I. - PRINCIPALES EVOLUTIONS, OBSERVATIONS DU RAP- PORTEUR SPECIAL

A. La Fonction publique

Maitriser les dépenses de personnel et accroître l'efficacité de l'administration constituent les deux lignes directrices de la politique du Gouvernement dans ce domaine.

1° *Les effectifs : arrêt des créations d'emplois*

La politique de recrutement marque une **rupture de tendance** très nette : sur la période 1974-1980, le nombre d'emplois nets créés a été en moyenne de 25 000 par an. En 1981, les créations nettes d'emplois s'élèvent à 1 890 (contre 14 500 en 1980).

2° *Les rémunérations et le maintien du pouvoir d'achat*

L'accord salarial comporte un mécanisme permettant un rattrapage trimestriel de la hausse des prix : la garantie du maintien du pouvoir d'achat ne joue donc que ponctuellement et traduit une **dégradation par rapport aux années antérieures**.

Par ailleurs, les mesures en faveur des catégories les plus défavorisées ne conduisent qu'à un resserrement symbolique de l'éventail hiérarchique.

3° *Les mesures catégorielles*

Elles concernent les femmes, les expériences de travail à temps partiel, l'amélioration des garanties sociales des non-titulaires.

Toutefois, dans de nombreux autres cas, la situation apparaît figée. **C'est notamment le cas pour le corps des administrateurs civils sur lequel la Commission avait formulé une observation l'an dernier, reprise par une question orale.**

Il est à noter par ailleurs que les crédits pour les actions de formation et de perfectionnement dans l'administration diminuent de 18,2 % après une stabilité en francs courants de 1979 à 1980.

B. La formation professionnelle

Les crédits d'intervention pour la formation professionnelle figurent au projet de budget pour 1981 des services généraux pour 4 346 millions de francs soit une diminution de 1 % en francs courants.

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.

Toutefois la mise en oeuvre de cette orientation appelle plusieurs observations :

1^{re} observation : orienter la formation vers l'emploi.

Trop de conventions de formation professionnelle proposent des formations traitant de sujets généraux n'offrant pas de ce fait de garanties de réinsertion professionnelle. De plus, on observe quelquefois, dans certaines régions, une prolifération de formations sans lien avec les besoins locaux.

La recherche d'une meilleure adéquation aux qualifications demandées par les entreprises doit être poursuivie et le réexamen systématique et permanent des conventions existantes et des stages agrémentés doit être développé.

2^e observation : renforcer les contrôles.

Le contrôle de la valeur des formations dispensées est insuffisant : ainsi la Cour des Comptes a relevé, en analysant les contrats emploi-formation dans certaines régions, des anomalies.

Les moyens de contrôle de la valeur de la formation dispensée par l'employeur doivent être impérativement accrus.

3^e observation : améliorer la gestion de la formation professionnelle.

Il faut remédier à certaines insuffisances relevées par la Cour des Comptes dans son dernier rapport : complexité des structures, dispersion des responsabilités, prolifération et instabilité de la réglementation.

C. Les organismes rattachés

1^{re} observation : simplifier et rationaliser la structure des services rattachés.

La Commission a pris acte avec satisfaction de la suppression du Haut Comité pour l'Equitation et de la réforme du Haut Comité de la langue française intervenues à la suite des observations formulées lors de l'examen du budget 1980.

Dans le but d'exercer un meilleur contrôle et d'aboutir à une simplification administrative et à une plus grande efficacité, des nouvelles mesures devraient intervenir.

2^e observation : développer la réforme administrative.

Le rattachement de la mission d'organisation administrative aux services centraux et la création d'un ministère devraient constituer le moyen d'engager et de développer des réformes en profondeur.

3^e observation : le Haut Comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme.

La Commission déplore la diminution, en volume, au cours des deux dernières années, de ses crédits. L'importance de l'action menée par le Haut Comité exige une amélioration substantielle de ses moyens d'action.

4^e observation : la mission interministérielle de la mer.

L'examen du bilan d'activité de la mission, de ses méthodes d'action et de l'utilisation de ses crédits, conduit à poser la question des structures définitives et du rôle de cet organisme : simple structure de coordination interministérielle ou embryon d'une administration de la mer ?

II. - EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 16 octobre 1980, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Robert GUILLAUME, rapporteur spécial, le projet de budget pour 1981 des services généraux du Premier Ministre.

Après avoir présenté les chiffres synthétiques retraçant l'évolution des principales dotations budgétaires, le rapporteur spécial a retracé les orientations de la politique de la Fonction publique. Il a formulé plusieurs observations portant sur les conséquences de l'arrêt des recrutements, sur l'évolution du pouvoir d'achat des rémunérations et sur les mesures catégorielles.

Analysant les crédits pour la formation professionnelle, le rapporteur spécial a souhaité que la formation soit mieux orientée vers l'emploi, que les contrôles sur la valeur des formations soient renforcés et que la gestion soit améliorée.

Concernant les organismes rattachés, le rapporteur spécial a rappelé que plusieurs observations de la Commission présentées l'an dernier avaient donné lieu à des mesures (suppression de certains organismes et réforme du Haut Comité de la langue française). Il a notamment souligné l'insuffisance des moyens du Haut Comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme et a posé la question des structures définitives de la mission interministérielle de la mer.

M. **Par ARGOT** a déploré l'évolution des crédits de formation professionnelle inscrits au budget des services généraux en indiquant que la diminution des crédits avait conduit, dès cette année, à la suppression de nombreux stages, notamment dans le domaine de la formation agricole.

M. **André FOSSET**, après s'être associé aux observations formulées par le rapporteur spécial sur la formation professionnelle, qui lui semblent justifier une refonte complète du système de formation, a souhaité une contraction des recrutements de la fonction publique, une rationalisation des structures administratives et un redéploiement des effectifs. M. **Maurice BLIN**, rapporteur général, a également critiqué le mauvais usage des crédits de formation professionnelle et, avec M. **Stéphane BONDUEL**, s'est interrogé sur la place, le rôle et l'avenir de la mission interministérielle de la mer.

Sous réserve des observations présentées ci-dessus, votre Commission des Finances soumet le projet de budget des services généraux du Premier Ministre à l'appréciation du Sénat.

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 constitue traditionnellement l'occasion de présenter à la Commission des informations et des observations relatives à la gestion des personnels de l'Etat.

Chargée de la mise en oeuvre de la politique de la fonction publique sur le plan réglementaire, la **Direction générale de l'administration et de la fonction publique ne possède que des moyens limités et, de toute évidence, insuffisants** : un peu plus d'une centaine de fonctionnaires et un budget qui atteindra en 1981 11,7 millions de francs (+ 10,9 % par rapport à 1980). Cette augmentation correspond à un ajustement des dépenses de personnel.

I. - LA POLITIQUE DES EFFECTIFS

A la suite des graves incohérences statistiques relevées l'an dernier entre les chiffres de la Direction de la fonction publique et ceux du Ministère du budget, une harmonisation et une clarification sont intervenues : un effort a été fait pour présenter des séries statistiques à partir de classifications clairement précisées.

1° Les effectifs budgétaires et les créations d'emploi : un renversement de tendance.

Tableau I
Evolution des effectifs budgétaires de 1975 à 1981
(Chiffres en milliers d'agents)

	Créations nettes	Régularisation et titularisation	Total des Variations	Effectifs totaux
1975	25,5	9,5	35	2 137,7
1976	29,4	38,8	68,2	2 205,9
1977	28,4	75,9	104,3	2 310,2
1978	25,6	8,4	34	2 344,2
1979	22,5	1,7	24,2	2 368,4
1980	15,1	4,4	19,5	2 387,9
1981	1,8	2,1	3,9	2 391,8

Le projet de budget pour 1981 marque, ainsi que l'indique le tableau ci-dessus, une étape significative vers la stabilisation des effectifs des agents de l'Etat.

Sur la période 1974-1980, le nombre des emplois nets créés a été, en moyenne, légèrement supérieur de 25 000. En 1980, la loi de finances avait prévu l'ouverture d'environ 15 000 postes nouveaux. En 1981, les créations nettes d'emplois seront de 1 889 auxquelles s'ajoutent 2 978 régularisations et titularisations.

Le projet de budget pour 1981 traduit donc une rupture de la tendance précédemment observée. L'économie attendue de la limitation des recrutements en 1981 est de l'ordre de 2 milliards de francs si l'on se réfère au nombre moyen de créations effectives d'emplois observé au cours des dernières années.

2° Les créations d'emplois par ministère : les priorités sont l'Intérieur et la Justice.

Les créations et suppressions affectent principalement les ministères suivants :

Tableau II
Les créations d'emplois

	Rappel des créations nettes 1980	Créations nettes 1981	Régularisation 1981	Total 1981
I - BUDGETS CIVILS				
Affaires étrangères	+ 91	+ 12	-	+ 12
Agriculture	+ 63	-	- 84	- 84
Anciens Combattants	0	- 48	-	- 48
Commerce et artisanat	0	0	0	0
Coopération	+ 6	0	0	0
Culture et communication	+ 6	+ 60	+ 18	+ 78
DDM - TCM	0	- 167	-	- 167
Economie et budget	+ 799	0	+ 8	+ 8
Education	+ 1 367	- 665	- 14 491	- 15 156
Environnement et cadre de vie	+ 9	- 37	- 11	- 48
Industrie	+ 79	+ 22	-	+ 22
Intérieur	+ 1 060	+ 1 031	- 16	+ 1 015
Jeunesse, sports et loisirs	+ 1 282	+ 290	+ 90	+ 380
Justice	+ 3 067	+ 477	-	+ 477
Services du Premier Ministre :				
I - Services généraux	+ 34	-	-	0
IV - Commissariat général du Plan	0	+ 3	-	+ 3
V - Recherche	+ 13	+ 1	-	+ 1
VI - Industries agricoles et alimentaires	-	-	+ 99	+ 99
Transports :				
I - Section commune	0	- 4	+ 6	+ 2
II - Aviation civile	+ 99	+ 92	-	+ 92
III - Marine marchande	+ 96	+ 70	-	+ 70
IV - Transports intérieurs	+ 20	+ 12	-	+ 12
V - Météorologie	+ 14	+ 2	-	+ 2
Travail et santé :				
I - Section commune	+ 58	- 9	-	- 9
II - Travail et participation	+ 1 000	-	- 22	- 22
III - Santé et Sécurité Sociale	+ 115	-	- 4	- 4
Universités	+ 97	+ 20	+ 16 736	+ 16.756
TOTAUX BUDGETS CIVILS	+ 9 366	+ 1 162	+ 2 329	+ 3 491
2 - DEFENSE	+ 1 000	+ 725	- 251	+ 474
3 - BUDGETS ANNEXES				
P.I.T.	+ 4 679	-	-	-
Monnaies et Médailles	+ 2	+ 2	-	+ 2
Services des Essences	+ 18	0	0	0
TOTAUX GENERAUX (1 + 2 + 3)	+ 15 065	+ 1 889	+ 2 078	+ 3 967

Cette politique très restrictive en matière de créations d'emplois dans le projet de budget ne contribue que dans une mesure restreinte à la limitation de la croissance des dépenses budgétaires.

Par contre, il est à craindre, malgré les redéploiements envisagés (qui ne concernent que 1 000 emplois)- que ces emplois supplémentaires ne suffisent pas à améliorer sensiblement la qualité du service public. De plus, dans certains cas, les collectivités devront se substituer à l'Etat pour assurer le bon fonctionnement de certains services publics.

II. - LA POLITIQUE DES REMUNERATIONS

La politique des rémunérations de la fonction publique revêt une importance capitale. La masse financière constituée par les dépenses de personnel de l'Etat (rémunérations, retraites, charges sociales) représente environ 36 % du budget de l'Etat. Cependant, pour mesurer l'importance des charges directement liées à l'évolution du traitement de base, il faut prendre en compte les « dépenses induites » (dont les pensions et allocations aux Anciens combattants et les subventions à l'enseignement privé).

Au total, les dépenses directement ou indirectement indexées sur l'évolution du traitement de base de la fonction publique représentent presque la moitié du budget de l'Etat.

1° Les augmentations du traitement de base

Pour 1980, le traitement de base a été relevé de la manière suivante :

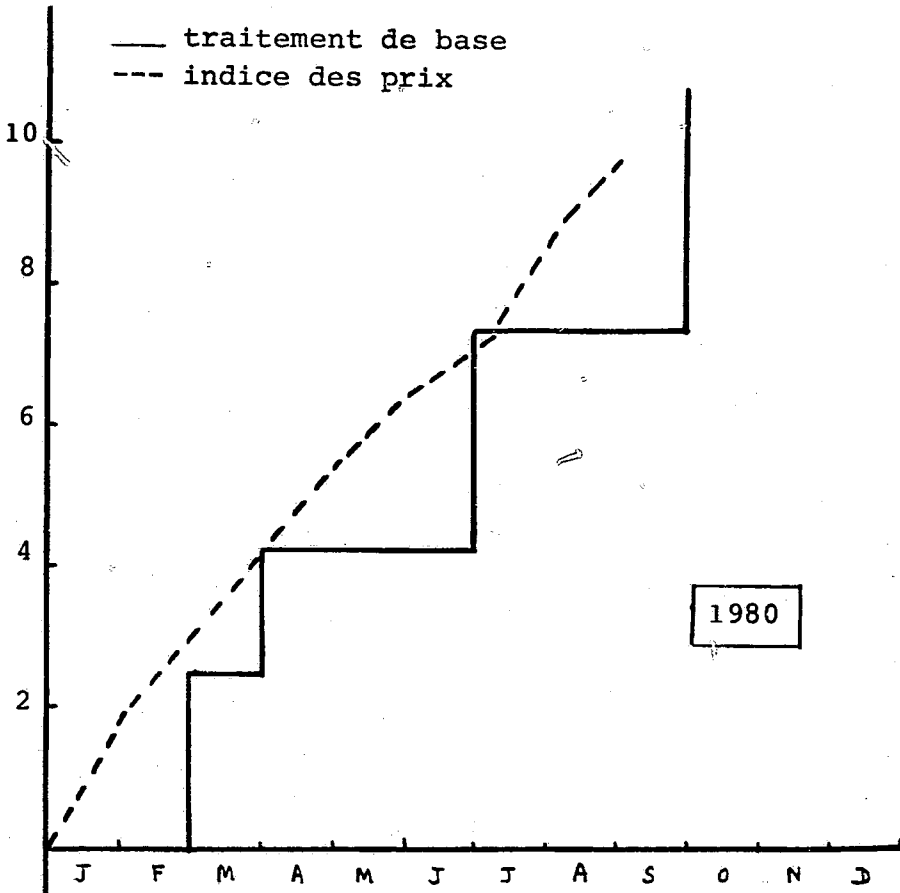
1 ^{er} mars	+ 2,50 %
1 ^{er} avril	+ 1,75 %
1 ^{er} juillet	+ 3,15 %
1 ^{er} octobre	+ 3,3 %

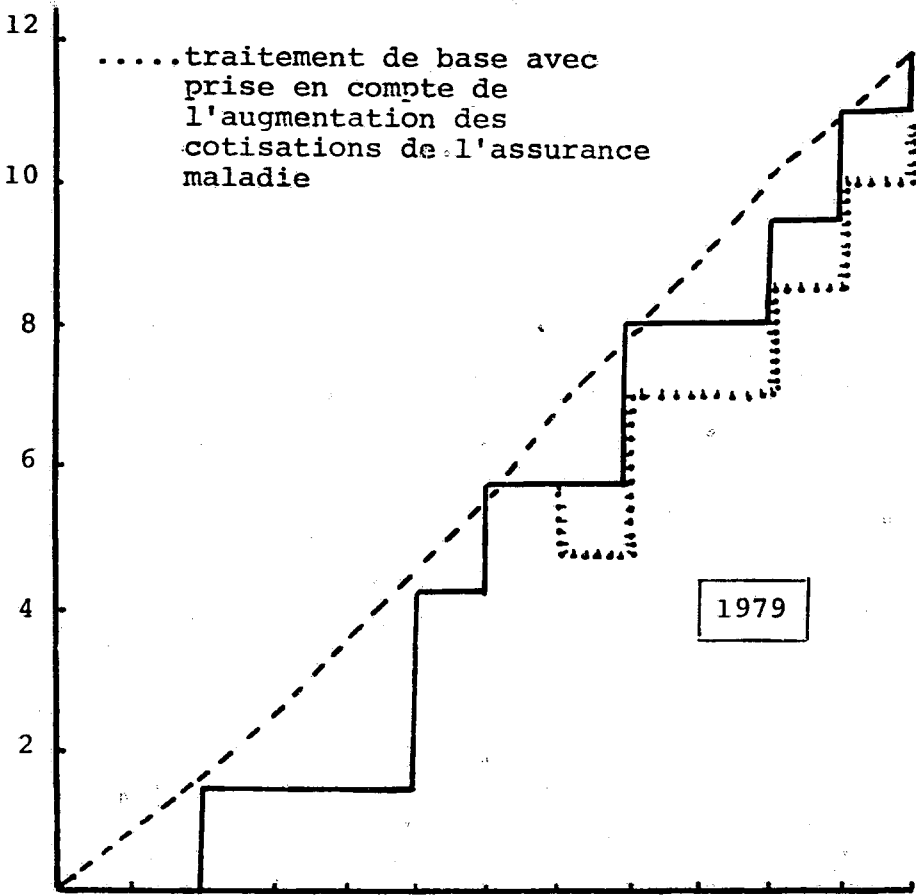
Ces augmentations ont été consenties en application d'un mécanisme d'indexation trimestriel qui détermine le taux de majoration par la différence entre d'une part le dernier taux cumulé connu de hausse des prix depuis le 1^{er} janvier 1980 majoré de 1 point et d'autre part le taux de hausse cumulé des traitements résultant des majorations déjà intervenues au cours de l'année 1980. La période de validité de ce mécanisme est prolongée jusqu'au 1^{er} avril 1981 et l'accord stipule que les parties signataires se réuniront dans le courant du mois de novembre 1980, s'il apparaît que le coefficient de 1 point ne suffit pas à maintenir le pouvoir d'achat des fonctionnaires.

Le tableau III permet de prendre une vue claire et synthétique des évolutions comparées, au cours des années 1978, 1979 et 1980, du traitement de base et de l'indice général des prix à la consommation.

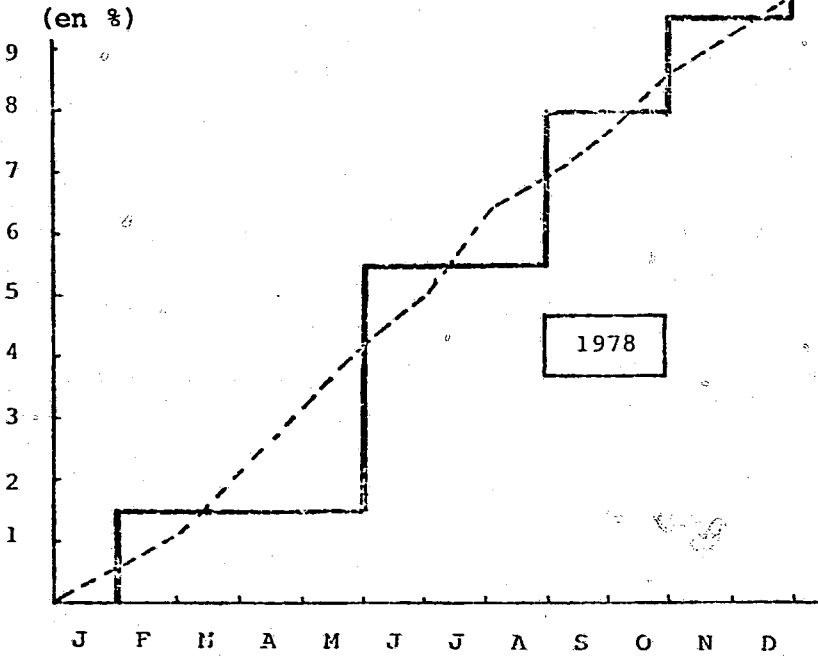
Tableau III
Traitement de base et prix

Accroissement
(en %)





Accroissement



La lecture de ces trois graphiques indique que le maintien du pouvoir d'achat est de plus en plus mal assuré en cours d'année :

- en 1978, l'accord salarial avait permis, quelquefois 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 du traitement de base est restée constamment au-dessous de la ligne des prix ;

- en 1980, la tendance générale est proche de celle de 1979, mais les écarts atteignent une plus grande amplitude et la périodicité des ajustements est moins élevée.

Cette pratique contraint les fonctionnaires à « faire l'avance de l'inflation » en raison de l'absence de toutes mesures rétroactives ou d'anticipation.

2° Les mesures particulières

a) Mesures spécifiques en faveur des petites catégories

Elles se sont traduites en 1979 par :

- un relèvement de 33 % de l'indemnité spéciale concernant les bas salaires et une extension à certaines catégories ;

- une attribution de points d'indice dégressifs jusqu'au niveau de l'indice majoré 445.

En 1980, les mesures suivantes ont été prises :

- au 1^{er} juillet, une augmentation de l'indemnité spéciale mensuelle dont les taux sont respectivement relevés de 20 %, 30 %, 50 % et 100 % pour atteindre 180 F, 130 F, 60 F et 40 F ;

- au 1^{er} septembre, une prime non reconductible de 300 francs a été attribuée jusqu'à l'indice majoré 252 inclus et de 150 francs de l'indice 253 inclus à l'indice 302 inclus.

b) Mesures concernant les fonctionnaires retraités

En 1980, comme en 1979, deux mesures ont été prises pour améliorer la situation des retraités :

- le relèvement de cinq points majorés de l'indice à prendre en considération pour le calcul du minimum de pension. Le minimum de pension passe donc de 185 à 190 points, soit au 1^{er} juillet 1980, 2 609,66 francs brut et 2 550,94 francs net ;

- l'intégration dans le traitement soumis à retenue pour pension d'un point de l'indemnité de résidence.

Ainsi de 1968 à 1980, le nombre de zones pour l'indemnité de résidence a été ramené de 6 à 3 et l'amplitude des taux est passée de 10,75 % - 18 % à 3 % - 6 %.

3° L'évolution du pouvoir d'achat

a) Les chiffres de l'Administration

Les accords salariaux conclus en 1979 et 1980 ont fixé deux objectifs à la politique des rémunérations :

- le maintien du pouvoir d'achat de l'ensemble des rémunérations :
- un effort particulier en faveur des titulaires des revenus les moins élevés.

D'après les chiffres fournis par l'Administration, l'évolution du pouvoir d'achat de la valeur du point a été nulle en 1978 et 1979 et celle des mesures non hiérarchisées prises dans le cadre des accords salariaux a été de + 0,94 % en 1978 et + 0,66 % en 1979. Il est précisé que ces chiffres ne comprennent pas les mesures catégorielles propres à certains corps et les effets de glissement, vieillissement, technicité.

b) Une étude de l'INSEE

Dans une étude publiée dans le numéro de mars 1980 de la revue Economie et Statistiques, l'INSEE indique que le pouvoir d'achat du salaire net des fonctionnaires a diminué, en moyenne, de 1,3 % de décembre 1978 à décembre 1979.

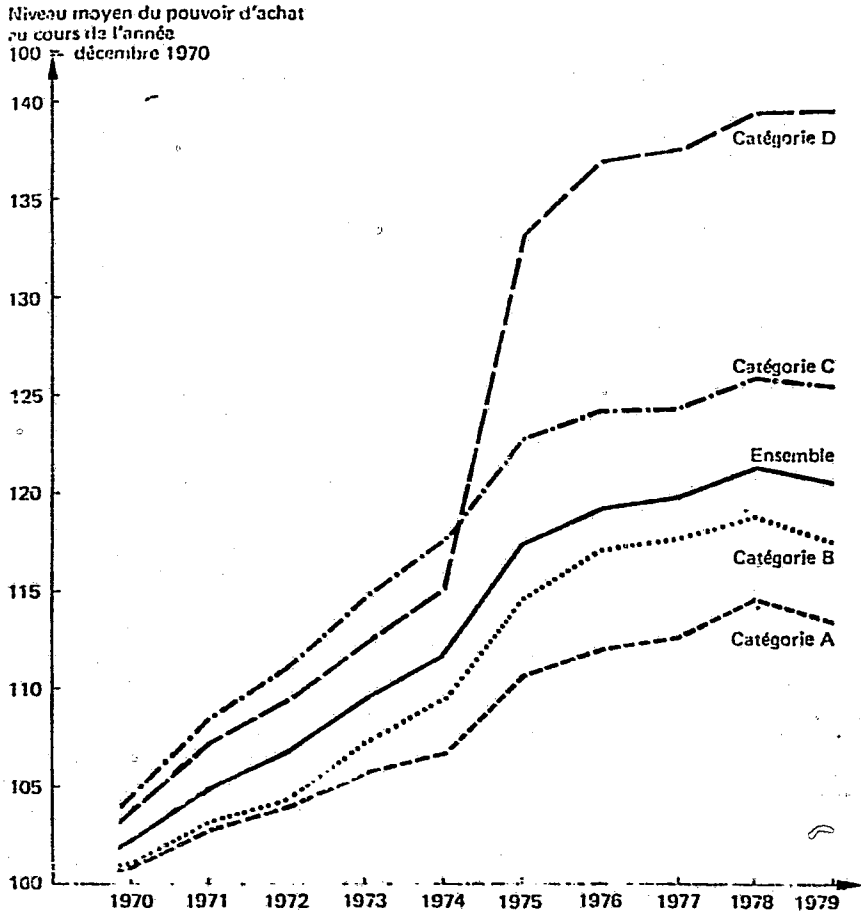
Par catégorie, les évolutions du pouvoir d'achat des traitements nets ont été les suivantes : catégorie A : 1,3 %; catégorie B : - 1 %; catégorie C : - 0,2 %; catégorie D : 0 %, la majoration de 1 % du taux de cotisation de l'assurance-maladie au 1^{er} août 1979 ayant eu une incidence particulière.

L'INSEE a complété ces appréciations par une étude sur l'évolution du pouvoir d'achat des traitements sur les années 1970-1979.

Après une hausse régulière et différenciée en faveur des bas salaires de 1970 à 1974, l'année 1975 avait connu de forts relèvements : réformes catégorielles et attribution importante de points uniformes se sont conjuguées pour augmenter le pouvoir d'achat de 3 à 6 % selon les catégories. Les années 1976 à 1978 sont régulières, environ 1 point par an, et pour la première fois en 1979 apparaît une baisse du pouvoir d'achat de l'indice d'ensemble des traitements nets.

Sur dix ans, de 1970 à 1979, l'accroissement du pouvoir d'achat aura été de 20,3 %, soit un rythme annuel moyen de 1,9 %. Cette augmentation a été de moitié moindre pour les cadres de la catégorie A que pour les agents des catégories C et D (graphique ci-dessous).

Graphique IV
Pouvoir d'achat des traitements nets de 1970 à 1979



4° Le resserrement de l'éventail hiérarchique

Depuis le 1^{er} janvier 1979, l'augmentation des rémunérations aux différents niveaux de la grille indiciaire a été la suivante :

- minimum garanti + 23,1 %
- milieu de grille + 20,8 %
- sommet de grille + 20,0 %
- sommet hors-échelle + 20,0 %

En conséquence, l'écart entre les rémunérations mensuelles brutes a évolué de la manière suivante :

	Ecart par rapport au minimum garanti		
	Milieu de grille	Sommet de grille	Sommet hors échelle
1er janvier 1979	1,61	3,92	7,54
1er juillet 1979	1,58	3,82	7,35

Après impôt, les écarts, par rapport au minimum garanti étaient en 1979, les suivants pour un agent célibataire :

- écart avec le milieu de grille : 1,51
- écart avec le sommet de grille : 3,24
- écart avec le sommet hors échelle : 5,54

Sur une plus longue période, on constate un resserrement plus sensible quoique limité de l'éventail hiérarchique. Du 1^{er} janvier 1975 au 1^{er} juillet 1980, le minimum garanti est passé de 56 à 63 % du traitement de milieu de grille, le sommet de grille de 2,46 à 2,42 fois le traitement du milieu de grille et le sommet de l'échelle lettres de 4,84 à 4,66 fois la même base.

III. - LA POLITIQUE DE FORMATION

Accroître l'efficacité de l'administration constitue la deuxième orientation retenue par le Gouvernement en matière de fonction publique,

Compte tenu de la stabilisation des effectifs, les moyens d'atteindre cet objectif passent par la formation initiale (au niveau des recrutements de remplacement, soit environ 50 000 agents en 1981), par la conversion (1 000 agents seront concernés par les redéploiements en 1981) et par l'adaptation à l'emploi en fonction des techniques et méthodes nouvelles.

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

- les actions de formation,
- les écoles ou instituts de formation.

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

Ces crédits (chapitre 34-94), après une stabilité en francs courants de 1979 à 1980 (3,29 millions de francs), diminuent de 18,2 % dans le projet de

budget pour 1981 (2,69 millions de francs). **Compte tenu de l'érosion monétaire, cette diminution entraînera, sur deux ans, une réduction en volume de près de 40 %.**

Ces crédits sont gérés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique pour mener la tâche de coordination et d'animation qui lui est confiée.

En 1980, cette somme a été consacrée pour moitié à l'organisation de préparations ministérielles de concours administratifs internes. Elle organise également des actions de courte durée présentant le double caractère, expérimental et interministériel (chaque ministère étant par ailleurs responsable de l'organisation de la formation des agents relevant de son autorité et du volume des moyens qu'il y consacre).

La direction générale s'est par ailleurs efforcée d'encourager la mise en place de structures régionales pour rapprocher l'organisation de la formation des lieux où s'expriment les besoins et de coordonner les activités des différentes administrations de manière à éviter les doubles emplois et les dépenses inutiles.

La poursuite de l'action de la direction générale va donc se trouver largement handicapée par l'importante réduction des moyens mis à sa disposition pour cette action. De plus il est à craindre que les économies porteront surtout sur les actions de perfectionnement et d'adaptation à l'emploi ou aux méthodes nouvelles, compromettant ainsi la réalisation de l'objectif, pourtant proclamé, d'amélioration du fonctionnement de l'administration.

En ce qui concerne les actions directement organisées par les ministères (et financées sur leurs budgets), leur analyse fait apparaître une grande diversité d'organisation, certains s'appuyant sur un corps de formateurs permanents, d'autres sous-traitant la majeure partie de leurs activités à des organismes extérieurs de formation, publics ou privés.

2° L'Ecole Nationale d'Administration

De 1980 à 1981, la subvention à l'Ecole nationale d'administration (E.N.A.) passe de 79 469 509 francs à 88 892 309 francs (+ 11,9 %).

Les mesures nouvelles correspondent à un ajustement des dépenses de personnel et de fonctionnement.

Il convient de rappeler que le budget 1980 avait subi une annulation de 264 000 francs de crédits dans le cadre de mesures d'économies (arrêté du 25 mars 1980) : 60 000 francs de réduction pour les services audio-visuel et informatique n'entraîneront pas de restriction trop sensible du développement des programmes qui avaient été envisagés. Le reste, soit 204 000 francs, représente l'amputation de la subvention accordée pour le fonctionnement du

centre de préparation, organisé au Conservatoire national des arts et métiers, au profit des candidats attestant une qualification professionnelle.

Cette économie a été rendue possible en raison de l'aide matérielle exceptionnelle consentie par le Conservatoire au moment de l'installation du centre et par un nombre de candidats inférieur aux prévisions.

Cette préparation qui a débuté en novembre 1979 n'a concerné que 4 candidats pendant la première année scolaire : la sélection effectuée en 1980 a conduit à retenir 24 stagiaires. Au total, la dépense engagée en 1980 (pour 4 stagiaires pendant 10 mois et 24 stagiaires pendant 2 mois) s'élèvera à 747 400 francs.

En outre, les épreuves des concours externes ont été modifiées en 1979 afin de faciliter l'accès de l'école à ces candidats titulaires d'un diplôme attestant une qualification professionnelle (introduction de nouvelles matières à caractère technique et modification de certains coefficients).

Dans l'ensemble, on ne peut s'empêcher de constater qu'il ne s'agit que d'une modification limitée qui n'a pas eu la portée escomptée et, qu'au surplus, le coût de la préparation est élevé.

Le problème de la « démocratisation véritable » du recrutement de l'Ecole reste posé comme le montrent les deux tableaux ci-dessous retraçant l'origine socio-professionnelle des élèves de l'E.N.A. et leur origine géographique.

Tableau V
Origine socio-professionnelle des élèves de l'E.N.A.
(1972-1978)

Catégorie	Concours externes		Concours internes		Ensemble		Répartition de la population active en 1977 (source INSEE)
	Total	%	Total	%	Total	%	
Fonctionnaires de catégorie A	198	33,3	102	28,3	300	31,4	5,6
Adresses du commerce et de l'industrie	141	23,7	55	15,2	196	20,5	5
Professions libérales	99	16,6	21	5,8	120	12,6	0,8
Autres fonctionnaires	28	4,7	62	17,2	90	9,4	22
Chefs d'entreprises	74	12,4	16	4,4	90	9,4	0,3
Commerçants et artisans	17	2,9	37	10,2	54	5,6	7,9
Agriculteurs	16	2,7	12	3,3	28	2,9	9,4
Ouvriers	3	0,5	24	6,6	27	2,8	26,2
Employés	11	1,8	14	3,9	25	2,6	3,4
Parents de maîtrise	8	1,3	12	3,3	20	2,1	2,4
Non indiqué ou autres	-	-	6	1,7	6	0,6	17
TOTAL	595	100	361	100	956	100	100

Tableau VI
Origine géographique des élèves de l'E.N.A.

	Concours externes		Concours internes		Ensemble	
	Total	%	Total	%	Total	%
Paris	248	41,7	95	26,3	343	35,9
Province	259	43,5	228	63,2	487	50,9
Hors métropole	88	14,8	38	10,5	126	13,2
TOTAL	595	100	361	100	956	100

De plus, et ces éléments n'apparaissent pas dans les tableaux ci-dessus, il semble d'après des informations concordantes que les concours internes correspondent de moins en moins à une véritable voie de promotion interne : de nombreux candidats, qui sont titulaires de diplômes les autorisant à passer les concours externes choisissent d'entrer dans l'administration à un niveau inférieur, afin de réunir les conditions pour se présenter aux concours internes.

Il convient donc d'être extrêmement attentif à cette évolution et d'ores et déjà, il paraîtrait peut-être souhaitable de réaménager les conditions de présentation aux concours internes afin de conserver à ce mode d'accès à l'E.N.A. son caractère de véritable promotion interne.

Enfin, le dernier tableau ci-dessous reflète une situation préoccupante : le quasi monopole de l'accès aux grands corps par les élèves issus des concours externes.

Tableau VII
Origine des membres des « grands corps » (1961-1980)

	Conseil d'Etat	Inspection des finances	Cour des comptes
Concours externes	90	93	101
Concours internes	5	3	9
TOTAL	95	96	110

3° Les instituts régionaux d'administration (IRA)

Les concours d'accès aux IRA attirent un nombre de candidats chaque année de plus en plus important. En sept ans (de 1974 à 1980), le nombre total des candidats à plus que triplé (de 1899 à 5733) pour un nombre de postes qui, après une augmentation sensible de 1976 à 1978, reste stable à 450.

Les IRA recrutent environ 36 % des fonctionnaires des corps pour lesquels ils assurent une formation et il faut souligner que le pourcentage de nominations effectives dans les corps par rapport au nombre d'élèves est passé de 92 % en 1974 à 98 % en 1980.

Ces éléments confirment l'appréciation déjà formulée l'an dernier sur l'efficacité et la qualité des formations dispensées par les IRA.

La subvention de fonctionnement versée par l'Etat aux cinq instituts passera de 24,1 millions de francs en 1980 à 30 millions de francs en 1981 (+ 24,7 %). Cette progression importante est en grande partie imputable à l'ouverture du 5^e institut à Bastia à partir du 1^{er} janvier.

Le tableau ci-dessous indique l'évolution de la dotation budgétaire de chaque institut :

	1980 (en milliers de francs)	1981	Variation (en %)
IRA de Lille	5 771,8	6 152,6	+ 6,6 %
IRA de Lyon	5 780,4	6 124,4	+ 5,9 %
IRA de Nantes	5 678,6	6 031,3	+ 6,2 %
IRA de Metz	6 340	6 705	+ 5,8 %
IRA de Bastia	500	5 000	-

La progression des crédits affectés à chacun des quatre premiers instituts apparaît donc limitée ; en outre, il faut souligner que la part de la subvention de l'Etat dans le budget de chacun des instituts était en 1980 de 99 % pour Lille, 93 % pour Lyon, 96 % pour Nantes et 90 % pour Metz.

4° L'institut international d'administration publique.

D'une année sur l'autre, les crédits passent de 10 155 644 francs à 11 987 223 francs (+ 18 %).

Les mesures nouvelles proposées dans le projet de budget pour 1981 concernent :

- pour 1 000 000 francs, un crédit non reconductible pour aménager des locaux et pour améliorer l'installation de chauffage de l'immeuble,
- pour 831 579 francs, un ajustement des dépenses de personnel.

Hors crédits non reconductibles, l'augmentation de la subvention versée par l'Etat est de 11,5 %.

Le nombre des stagiaires accueillis à la rentrée 1980 s'établira aux environs de 120, chiffre en légère diminution par rapport aux années précédentes. Cette réduction légère correspond à la double politique menée par l'Institut qui vise :

- D'une part, à élever progressivement le niveau de ses stagiaires par une sélection de plus en plus stricte, à la fois sur le plan linguistique et sur celui des connaissances générales.

- A se concentrer, d'autre part, sur les programmes les plus demandés : à la rentrée de septembre 1981, les stagiaires de l'institut auront le choix entre deux voix principales, la première portant sur les relations internationales, la seconde sur la gestion publique.

5° Centre de hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes

De 1980 à 1981, la subvention de l'Etat passera de 1 143 689 francs à 1 278 689 francs (+ 11.8 %).

Cette subvention représente 87 à 90 % du budget du centre.

En 1979, la situation financière du centre avait été assainie par la conjonction de deux facteurs :

- une progression importante de la subvention de l'Etat (+ 23 %),
- un large dépassement des frais de scolarité par rapport aux prévisions (116 000 francs au lieu de 70 000 francs prévus).

En 1980, le centre se trouve dans une situation critique :

- les dépenses de personnels ont augmenté de 22 % en application des dispositions réglementaires (notamment une augmentation du taux horaire des conférenciers de 26 %) ;
- la subvention versée par l'Etat a été sous-évaluée ;
- les frais de scolarité sont moins importants que prévu.

En conséquence, l'exécution du budget 1980 laisse prévoir un déficit de 143 000 francs.

S'il est souhaitable d'encourager le centre à trouver des ressources extérieures (dont l'ampleur ne peut toutefois être que limitée) les règles qui président au calcul de sa subvention ne sont absolument pas satisfaisantes : il conviendrait que le calcul de la subvention de l'Etat prenne en compte la progression des mesures acquises et celle résultant de l'application des textes.

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 1981 prévoit 7 958 millions de francs pour le fonctionnement et 225 millions pour l'équipement (+ 8 % par rapport à 1980).

Les crédits inscrits directement au budget des services généraux passent de 4 559 millions de francs en 1980 à 4 513 millions de francs en 1981. Les résultats de la formation professionnelle pour 1979 permettent de dresser un rapide bilan de l'aide de l'Etat et de la participation des entreprises.

En 1979, 2 900 000 travailleurs ont participé à des actions de formation, soit 1 personne active sur 7. Ces formations ont totalisé 350 millions d'heures de stage. Ces chiffres sont en légère diminution par rapport à ceux de 1978 (3 millions de stagiaires et 370 millions d'heures).

Le budget consacré à la formation professionnelle s'est élevé à 6,3 milliards de francs (apprentissage exclu) pour l'Etat et 9,5 milliards de francs pour les entreprises.

L'Etat finance des formations près de 10 fois plus longues (environ 500 h) que les entreprises (environ 55 h).

Tableau I
Bilan global des formations financées par l'Etat et par les entreprises (1)

	1972	1976	1977	1978	1979 (4)
Stagiaires en formation (2) :					
Etat.....	958 000	805 000	894 000	993 000	1 041 000
Entreprises.....	1 049 000	1 814 000	1 856 000	1 831 000	1 686 000
Fonds d'assurance-formation.....		190 000	164 000	195 000	201 000
Ensemble (3).....	1 760 000	2 770 000	2 880 000	3 000 000	2 900 000
Heures-stagiaires :					
Etat.....	182 000 000	189 000 000	206 000 000	250 000 000	242 000 000
Entreprises.....	78 000 000	107 000 000	107 000 000	104 000 000	92 000 000
Fonds d'assurance-formation.....		15 000 000	12 000 000	18 000 000	15 000 000
Ensemble (3).....	241 000 000	309 000 000	317 000 000	370 000 000	350 000 000
Budget (milliards F) :					
Etat (5).....	1,7	3,1	5,1	6,8	6,3
Entreprises.....	2,8	6,5	8,0	8,7	9,5

(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 des finances rectificatives, soit 280 millions de francs en 1975, 1 635 millions de F en 1977 et 2 405 millions en 1978

I. - LES ORIENTATIONS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

1° L'orientation prioritaire :

L'aide de l'Etat est réservée essentiellement aux formations contribuant à la solution des problèmes 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.

La contribution de la formation professionnelle à l'action menée par les pouvoirs publics en matière d'emploi poursuit 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 ainsi que de la loi du 12 juillet 1980 relative aux Formations Professionnelles alternées organisées en concertation avec les milieux professionnels,

- 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) : cette préoccupation est particulièrement vive en ce qui concerne la mise en place de grands chantiers (construction de centrales nucléaires notamment),

- prévenir les licenciements de caractère économique ou pallier leurs 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 concernent principalement les formations permettant à des salariés et à des non-salariés, notamment les travailleurs manuels, de s'élever dans la hiérarchie professionnelle culturelle et sociale.

En revanche, l'aide de l'Etat n'est plus accordée aux actions qui relèvent d'un financement normal par les entreprises et les professions : il s'agit notamment des actions 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.

2° Evolution de la législation

Les années 1979 et 1980 ont permis la mise en place du dispositif du congé-formation prévu par la loi du 17 juillet 1978 (décrets d'application et établissement de la liste des stages rémunérés par l'Etat).

Les mesures en faveur des jeunes ont été les suivantes :

- mise en oeuvre du 3^e pacte pour l'emploi établi par la loi du 10 juillet 1979 et dont la seconde phase a démarré le 1^{er} septembre 1980 :
- dispositions destinées à favoriser le développement de l'apprentissage : création d'une prime en faveur des maîtres d'apprentissage, prise en charge des cotisations sociales pour l'embauche des apprentis, aménagement du régime des prestations familiales pour les apprentis :
- adoption de la loi du 12 juillet 1980 sur les formations alternées.

II. - LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

A. La participation des entreprises :

1° Données générales

Après la période de mise en application de la loi sur la formation professionnelle continue, le taux de participation des entreprises s'est fixé à 1,62 % au cours des années 1974-1976. Avec la mise en oeuvre des pactes pour l'emploi, ce taux s'est sensiblement élevé, d'un montant correspondant aux dépenses de formation des jeunes demandeurs d'emploi.

Par rapport à 1977, l'année 1978 marque un léger tassement qui s'accroît en 1979 ainsi que le montre le tableau II ci-dessous :

Tableau 2
Données concernant la participation des entreprises

	1972	1977	1978	1979
				Résultats
				provisoires
Nombre d'entreprises.....	113 000	127 000	126 000	121 500
Montant des salaires versés..... (milliards F)	297	451	497	524
Participation minimum (millions F)	1 700	4 513	5 65	5 746
Z.....	(0,8)	(1,0)	(1,1)	(1,1)
Dépenses effectivement consenties (millions F)	2 800	(1) 7 950	(1) 9 070	(1) 9 470
Taux de participation Z.A.....	1,35	1,76	1,82	1,81
Versements au Trésor (millions F):				
- pour insuffisance de participation.....	170	(2) 209	(2) 232	208
- pour défaut de consultation du comité d'entreprise.....	7,5	10	10	11
Nombre de salariés.....	9 760 000	10 500 000	10 382 000	9 813 000
Nombre de stagiaires.....	1 050 000	1 856 000	1 831 000	1 686 000
Pourcentage de salariés ayant effectué un stage.....	10,7	17,7	17,6	17,2
Nombre d'heures de stage (millions)	77,6	106,7	103,7	92

(1) Y compris la participation au financement 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.

2° Analyse de la formation financée par les entreprises :

Tableau 3
Répartition des dépenses de formation des entreprises

(en millions de francs)

	1972		1978		1979 Résult. provisoires	
	en millions de francs	%	en millions de francs	%	en millions de francs	%
Fonctionnement des stages organisés dans l'entreprise.....	672	24	1 612	17	1 594	17
Equipement.....	64	2	80	1	81	1
Fonctionnement des stages organisés en application de conventions.....	703	25				
- plan de formation.....	-	-	1 649	18	1 825	19
- congés-formation.....	-	-	93	1	47	-
Rémunération versées aux stagiaires.....	1 176	42	3 678	40	3 765	39
Dépenses de transports et d'hébergement des stagiaires.....	-	-	246	3	273	3
Versements à des fonds d'assurance-formation.....	96	3	629	7	737	8
Versements à des organismes agréés.....	30	1	57	1	63	1
Taxes parafiscales.....	43	2	117	1	127	1
Part de la contribution pour frais de chambre de commerce et d'industrie.....	14	1	61	1	65	1
Formation des demandeurs d'emploi.....	-	-	18	-	14	-
Formation des jeunes demandeurs d'emploi.....	-	-	903	10	959	10
Stages pratiques.....	-	-	5	-	13	-
Total général.....	2 798	100	9 148	100	9 563	100
Subventions perçues.....	-	-	81		91	
Total des dépenses effectives.....	2 798	-	9 067	-	9 472	-

Les dépenses de fonctionnement des stages organisés en application de conventions et les fonds d'assurance-formation se sont sensiblement accrues au détriment des stages organisés dans l'entreprise.

L'analyse des tableaux présentés dans le document « Formation professionnelle et promotion sociale » annexé au projet de loi de finances pour 1981 fait apparaître de nombreuses disparités d'accès à la formation professionnelle :

- la proportion des femmes parmi les stagiaires ne progresse que très faiblement pour atteindre 25 % en 1979 ;

- le pourcentage des stagiaires, manoeuvres et ouvriers spécialisés reste à un niveau peu élevé (15 %) ; leur nombre diminue de 1976 à 1979 (de 301 000 à 251 000) ;

- le pourcentage de salariés d'une entreprise ayant suivi un stage varie de 3,1 % pour les entreprises de 10 à 19 salariés à 30,9 % pour les entreprises de plus de 2 000 salariés : ces chiffres traduisent une forte discrimination au détriment des petites et moyennes entreprises. De plus, l'accès à la formation des différentes catégories de salariés est d'autant plus inégalitaire que l'entreprise est petite.

B. Le financement public

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

Tableau 4
L'enveloppe formation professionnelle
(en millions de francs)

Nature des actions	Budget voté en 1980	Propositions pour 1981
I. FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE		
A. Fonctionnement des centres		
<i>Travail</i>		
F.P.A.	1.433,54	1.678,03
Actions de formation du F.N.E.	61,94	61,94
Contrats emploi-formation.	554,40	851,84
Total (travail)	2.049,88	2.591,81
<i>Education</i>		
C.N.A.M.	10,74	-
C.N.D.P et C.N.E.C	105,39	114,18
A.D.E.P.	7,28	7,24
Actions spécifiques	18,35	17,29
Total (éducation)	141,76	138,71
<i>Universités</i>		
C.N.A.M.	83,66	106,27
Actions spécifiques	17,31	19,63
Total (universités)	100,97	125,90
<i>Industrie</i>		
F.N.E.G.E.	7,10	6,80
<i>Artisanat</i>		
Actions spécifiques.	-	3,00
<i>Justice</i>		
Formation professionnelle des avocats	-	4,00
<i>Services généraux du Premier ministre</i>		
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale	1.102,85	920,69
B. Rémunération des stagiaires		
Rémunération	3.288,83	3.426,59
Services payeurs	4,35	8,30
Total (rémunération)	3.293,18	3.434,89
C. Contrôle et interventions		
Total	45,35	49,36
Total (fonctionnement formation professionnelle continue)	6.741,09	7.275,16
II. APPRENTISSAGE		
<i>Centres de formation d'apprentis</i>		
Education	541,99	627,13
Agriculture	24,73	26,89
<i>Inspection de l'apprentissage</i>		
Education	22,49	27,58
Agriculture	0,99	1,12
Total (apprentissage)	590,20	682,72
Total (fonctionnement)	7.331,29	7.957,88
III. EQUIPEMENT		
<i>Autorisations de programme</i>		
F.P.A.	134,90	107,92
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale	105	84,00
Total (équipement)	239,90	191,92

III. - LES CREDITS INSCRIT AU BUDGET DES SERVICES GENERAUX

Tableau V
Les crédits inscrits aux Services Généraux

DEPENSES	Crédits votés en 1980 (en milliers de F)	Crédits demandés pour 1981	Rappel de la variation 1980/1979 (en %)	Variation 1981/1980 (en %)
I - DEPENSES ORDINAIRES				
. Secrétariat général de la formation professionnelle	10 271	11 725	+ 7,6	+ 14,1
. Contrôle et fonctionnement des instances	45 347	49 362	+ 24,9	+ 8,8
. Fonds de la formation professionnelle et de la formation continue (chapitre 43-03)	1 102 853	920 693	- 10	- 16,5
. Rémunération des stagiaires (chapitre 43-04)	3 288 834	3 426 594	+ 17,6	+ 4,2
II - DEPENSES EN CAPITAL				
. Autorisations de programme	105 000	84 000	-	- 20
. Crédits de paiement	112 000	105 000	+ 14,3	- 6,3
TOTAL (en CP)	4 559 305	4 513 374	+ 9,5	- 1

L'interprétation de ce tableau exige deux observations préliminaires :

- les redéploiements effectués au sein de l'enveloppe formation professionnelle notamment dans le cadre des pactes pour l'emploi rendent les comparaisons ligne par ligne hasardeuses :

- la non-coïncidence entre l'exercice budgétaire et la durée des actions lancées rend certaines données non comparables d'une année sur l'autre.

En conséquence, le tableau V doit être interprété dans le cadre du tableau IV qui récapitule l'ensemble des crédits formation professionnelle et qui fait notamment apparaître une progression importante de la dotation pour les contrats emploi-formation (+ 53,6 %) et une augmentation sensible des crédits pour l'apprentissage (+ 15,6 %).

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

Organisme léger de coordination, de conception et de coordination, le secrétariat général a vu se développer ses tâches d'administration directe.

D'une année sur l'autre, le montant des crédits qui lui sont accordés augmente de 14,1 % pour atteindre 11,7 millions de francs (contre + 7,6 % de 1979 à 1980).

B. Les crédits de contrôle et de fonctionnement des instances.

De 1974 à 1980, le nombre des agents rémunérés sur les crédits de contrôle est passé de 170 à 338 (le nombre des permanents a progressé de 120 à 310). Les crédits de contrôle (article 10 du chapitre 37-03) augmentent de 14,7 % en 1981.

Tableau VI
Evolution de l'activité de contrôle

Nature des contrôles	1979	1er semestre 1980
Nombre de contrôles sur pièces.....	13 113	6 105
Nombre de contrôles sur place.....	2 102	1 040
Ventilé entre :		
. nombre de contrôles sur place d'entreprises n'ayant pas donné lieu à des redressements.....	(1 254)	(547)
. nombre de contrôles sur place d'entreprises ayant donné lieu à des redressements.....	(848)	(493)
Nombre d'organismes de formation ayant fait l'objet d'un contrôle sur place.....	318	565
Constations ne relevant pas de la procédure de redressement et signalées aux services fiscaux dans le cadre des liaisons avec ce service :		
. Majoration pour défaut de P.V. de C.E.	195	100
. Autres cas (défaut de déclaration, erreur de décomptes, etc.).....	1 668	1 040
TOTAUX.....	17 396	8 850

C. Les crédits du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (chapitre 43-03).

Tableau VII
Evolution de la dotation budgétaire
(en millions de francs)

	1977	1978	1979	1980	1981
- Dotation initiale	630	768	1 225	1 102	921
- Collectifs	530	325			
TOTAL	1 160	1 083	1 225	1 102	921
Dont Pacte National pour l'Emploi	530	325	555	308	131

Ces crédits sont utilisés au financement des conventions de formation professionnelle conclues par les ministères et les régions, soit au titre du Pacte national pour l'emploi, soit des formations d'adultes classiques.

La réduction des crédits s'explique par une redistribution interne au pacte qui conduit à privilégier au sein de l'enveloppe formation professionnelle les contrats emploi-formation.

En outre, 3 millions de francs font l'objet d'un transfert au budget du ministère du Commerce et de l'Artisanat pour la formation professionnelle des artisans et une économie de 1,5 million de francs est proposée sur les dépenses consacrées aux études, à l'information et aux actions audio-visuelles.

Les bilans concernant les conventions de formation sont présentés dans le document : « Formation professionnelle et promotion sociale » annexé au projet de loi de finances pour 1981.

D. Rémunération des stagiaires de formation professionnelle (chapitre 43-04)

1° Les crédits

Tableau VIII
Evolution de la dotation budgétaire
(en millions de francs)

	1977	1978	1979	1980	1981
- Dotation initiale	1.368	1.777	2.795	3.289	3.427
- "collectif"	300	2.060		100	
TOTAL	1.668	3.837	2.795	3.389	3.427
dont Pacte National pour l'Emploi	780	2.020	830	1.383	1.303

Les mesures nouvelles concernant le chapitre 43-04 s'analysent comme suit (en millions de francs) :

- Actions du Pacte national pour l'emploi	- 80,5
- Revalorisation de la rémunération des stagiaires handicapés (100 % de leur salaire antérieur au lieu de 70 %)	+ 120
- rémunération des élèves avocats	+ 1,8
- ajustement des crédits, notamment de l'A.F.P.A.	+ 100
- transfert au ministère du travail des crédits pour l'informatisation de la rémunération des stagiaires	- 3,5

2° Les catégories de stagiaires

Une simplification importante a été effectuée par la loi du 17 juillet 1978 et ses textes d'application. Il n'y a plus désormais que trois catégories principales de stagiaires.

a. Les stagiaires en congé de formation

Dans la mesure où ils fréquentent un stage agréé par l'Etat, les stagiaires en congé de formation bénéficient d'une rémunération prise en charge successivement par l'entreprise et par l'Etat : selon la durée des stages, l'entreprise maintient le salaire des bénéficiaires du congé de formation :

- pendant 160 heures ou 1 mois pour les stages de moins de 14 semaines :

- pendant 500 heures ou 14 semaines pour les stages de plus de 14 semaines.

L'Etat prend le relais de l'entreprise et verse aux stagiaires une rémunération égale à leur salaire antérieur plafonné à trois SMIC.

Il est à noter que pour le personnel d'encadrement l'obligation de l'entreprise est portée, dans le cadre de stages de plus de trois mois, à 600 heures ou 17 semaines.

D'autre part, lorsque le stage suivi a une durée supérieure à un an, la rémunération versée par l'Etat est égale à 120 % du SMIC.

b. Stagiaires demandeurs d'emploi

Ils perçoivent dès le début du stage une rémunération égale à 70 % de leur salaire antérieur, plafonné à trois SMIC, sauf pour les demandeurs d'emploi victimes d'un licenciement économique dont la rémunération ne peut être inférieure au montant des indemnités qui leur seraient servies par l'UNEDIC pendant le même laps de temps s'ils n'étaient pas en stage.

Quant aux primo-demandeurs d'emploi, dans la mesure où ils répondent aux conditions d'ouverture de l'aide publique, ils reçoivent une rémunération égale à 90 % du SMIC, sinon ils perçoivent une rémunération égale à 25 % du SMIC.

c. Stagiaires non salariés

Ces stagiaires perçoivent une rémunération égale au SMIC, à condition qu'ils justifient d'une activité salariée ou non salariée de 12 mois dont 6 consécutifs.

3' L'utilisation des crédits

Tableau IX
Catégories de stages

	Effectifs 1979	Coût 1979	1er semestre 1980
Agréments de stages...	8 040	151,5 MF	92 MF
Stages A.F.P.A.....	104 000	870 MF	473 MF
Agréments globaux.....	5 350	162 MF	126 MF
Conventions nationales	19 660	301,5 MF	173 MF
Conventions régionales	71 430	740 MF	405,5 MF
Conventions F.N.E.	9 600	55 MF	34,5 MF
TOTAL	218 080	2 280 MF	1 304 MF

Tableau X
Ventilation des stagiaires selon les catégories de rémunération

	Effectifs	Coût
- Congé de formation rémunéré par l'Etat	2 000	20 MF
- Demandeurs d'emploi :	149 000	1 855 MF ^c
- Jeunes	15 000	50 MF
- Handicapés	13 900	320 MF
- Cadres	19 000	315 MF
- Adaptation F.N.E.	8 000	50 MF
- Agriculteurs	40 000	225 MF
- Non salariés	19 000	125 MF
TOTAL	218 000	2 280 MF

E. Les résultats des pactes pour l'emploi

Les résultats respectifs des deux premiers pactes pour l'emploi, de la première campagne du troisième pacte (1^{er} juillet 1979 - 1^{er} juillet 1980) et les objectifs retenus par le Gouvernement pour la 2^e campagne du troisième pacte figurent dans le tableau ci-dessous.

Nombre de bénéficiaires	PACTE I	PACTE II	PACTE III Bilan probable	BENEFICIAIRES 2 ^e CAMPAGNE
- Apprentis	108 721	101 850	124 000	124 000
- Exonération embauches	229 949	94 940	140 000	160 000
- Contrats emploi-formation	26 134	18 120	67 000	70 000
- Stages pratiques	145 679	20 330	56 000	120 000
- Stages formation	65 652	55 920	46 000	40 000
- Primes + 4 ^e ans	-	-	1 500	4 000
- Primes premier salarié	-	-	12 000	15 000
TOTAL	578 905	311 160	464 800	514 000

Un bilan détaillé des différentes mesures des pactes pour l'emploi est fourni par les tableaux suivants :

a. Répartition par sexe et secteurs d'activités des bénéficiaires des exonérations des charges sociales

SEXE	EMBAUCHES			APPRENTIS		
	Pacte 1	Pacte 2	Pacte 3	Pacte 1	Pacte 2	Pacte 3
Hommes	69,2 %	65,3 %	67,9 %	77,5 %	77,4 %	76,8 %
Femmes	30,8 %	34,7 %	32,1 %	22,5 %	22,6 %	23,2 %
TOTAL	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

SECTEURS D'ACTIVITES	EMBAUCHES			APPRENTIS	
	Pacte 1	Pacte 2	Pacte 3	Pacte 1	Pacte 2
Agriculture	3,0 %	2,5 %	2,4 %	2,8 %	2,6 %
Industrie	36,3 %	30,1 %	36,4 %	19,0 %	19,2 %
B.T.P.	17,9 %	19,2 %	19,1 %	23,7 %	23,4 %
Tertiaire	41,9 %	48,2 %	42,1 %	54,2 %	54,8 %
TOTAL	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

b. Principales caractéristiques des bénéficiaires des contrats emploi-formation

Les données disponibles concernent les contrats signés en 1978 :

Sexe :

Hommes : 58,3 %

Femmes : 41,7 %

Secteurs d'activités :

Agriculture : 2,3 %

Industrie : 52,0 %

B.T.P. : 10,4 %

Tertiaire : 35,3 %

100,0 %

Taille de l'établissement :

11 salariés : 58,6 %

11 à 49 salariés : 25,8 %

50 salariés et plus : 15,6 %

100,0 %

c. Niveau de formation initiale des jeunes ayant bénéficié des stages de formation

N I V E A U	PACTE I	PACTE II	PACTE III
I, II, III	4,8 %	6,3 %	6,4 %
IV (niveau baccalauréat)	26,7 %	28,0 %	25,2 %
V (niveau BEP, CAP)	42,3 %	43,1 %	44,4 %
V bis (1 an de formation professionnelle)	10,4 %	10,0 %	11,2 %
VI sans formation	15,7 %	12,4 %	12,9 %
TOTAL	100,0 %	100,0 %	100,0 %

d. Répartition par sexe et par secteurs d'activités des jeunes en stages pratiques en entreprise

	Hommes	Femmes	TOTAL
Pacte I	51,5 %	48,5 %	100 %
Pacte II	67,7 %	32,3 %	100 %
Pacte III	53,1 %	46,9 %	100 %

	non précisés	agriculture	Industrie	B. T. P.	Tertiaire	TOTAL
Pacte I	3,2	3,8 %	29,4 %	9,2 %	54,4 %	100 %
Pacte II	0,8	11,7 %	40,2 %	12,6 %	34,7 %	100 %
Pacte III	0,7	6,3 %	31,6 %	11,3 %	50,1 %	100 %

En matière financière, le coût des différentes mesures se répartit comme suit (millions de francs).

	PACTE I crédits utilisés	PACTE II crédits utilisés	PACTE III coût prévu
Apprentis (2).....	200	80	440
Exonérations embauches...	1 141	357	675
Contrats emploi-formation	210	458	525
Stages pratiques.....	1 557	120	900
Stages de formation.....	907	962	700
Prime + 45 ans.....	/	/	120
Prime premier salarié.....	/	/	50
Aménagement seuil de 10 salariés.....	/	/	70
Vacataires.....	400	120	/
TOTAL.....	4 415	2 097	3 480

(1) Pour la campagne 1^{er} juillet 1979-1^{er} juillet 1980.

(2) Y compris loi du 3-i-1979

Le coût par stagiaire pour chaque type de stages peut être détaillé comme suit : (coût année 1980)

- Stages de formation 20 000 F environ
- Stages pratiques 13 000 F
- Contrats emploi-formation 11 000 F en moyenne
- Apprentissage 6 000 F en moyenne
pour le budget de l'Etat (exonération
des charges sociales comprises).

Le taux d'insertion dans l'emploi des jeunes ayant bénéficié d'un stage pratique s'est élevé en moyenne à 62 %, celui des jeunes en stages de formation à 56 %. Ces chiffres, valables pour les deux premiers pactes pour l'emploi ne devraient guère être différents pour la première campagne du troisième pacte, les résultats définitifs ne pouvant être connus qu'à la fin de l'année 1980.

F. Observations sur la politique de formation professionnelle

Première observation : orienter la formation vers l'emploi.

Trop de conventions de formation professionnelle proposent des formations traitant de sujets généraux n'offrant pas, de ce fait, de garanties d'insertion ou de réinsertion professionnelle. On observe par ailleurs, dans certaines régions, une prolifération de formations sans lien avec les besoins locaux. Que penser par exemple des 1 240 heures (7 mois) consacrées à l'initiation « d'assistants coiffeurs » dans la Loire ?

La recherche d'une meilleure adéquation aux qualifications demandées par les entreprises doit être poursuivie et le réexamen périodique et permanent des conventions existantes et des stages agréments doit être développé : dans tous les cas, une analyse préalable du marché local de l'emploi est indispensable.

Deuxième observation : renforcer les contrôles.

Le contrôle de la valeur des formations dispensées est insuffisant ; ainsi la Cour des comptes a relevé en analysant les contrats emploi-formation, des anomalies : 500 heures pour faire d'une licenciée d'espagnol un agent technico-commercial dans une entreprise de deux salariés ; 200 heures pour former un plongeur dans un restaurant ou un vendeur de disques ; 500 heures pour un commis de bar ; 2 000 heures pour former une femme de chambre ayant déjà une formation d'un an dans une école hôtelière.

De plus, il semblerait qu'en 1977-1978, des stagiaires aient participé à la production sans recevoir la formation exigée. D'après une enquête, 31 % seulement des stagiaires en stages pratiques auraient suivi des cours. Une autre enquête est encore plus accablante : 61 % des stagiaires interrogés ont déclaré avoir participé normalement à la production et... 4 % avoir reçu des cours.

La commission souhaite donc que les moyens de contrôle de la formation dispensée par l'employeur soient impérativement accrus.

Troisième observation : améliorer la gestion de la formation professionnelle.

Dans son dernier rapport, la Cour des comptes a relevé de nombreuses

insuffisances : complexité des structures, dispersion des responsabilités, prolifération et instabilité de la réglementation.

L'analyse des résultats des pactes pour l'emploi conduit à poser une autre question : la politique « des coups de poings » n'a, semble-t-il, pas eu tous les effets attendus et a entraîné gaspillage et confusion.

Dans ces conditions, ne convient-il pas, pour améliorer la gestion de la formation professionnelle, de s'orienter vers la mise en place d'un dispositif simple et permanent pour favoriser plus efficacement l'insertion professionnelle des jeunes ?

CHAPITRE III DIVERS ORGANISMES ET ACTIONS

I. - OBSERVATIONS GENERALES

1° La fin de la prolifération administrative ?

Dans les deux derniers rapports de la Commission, des observations critiques avaient été émises sur la multiplicité des structures administratives rattachées au Premier Ministre et il avait été souhaité une simplification et une réintégration dans les ministères chaque fois que le caractère interministériel n'est pas évident.

Il existe d'ailleurs une procédure (celle du comité interministériel) à la fois souple et peu coûteuse puisqu'elle ne donne pas lieu à ouverture de dotations budgétaires spécifiques, permettant la concertation ou la coordination interministérielle. Ce moyen a été largement utilisé au cours des dernières années ; c'est ainsi que depuis octobre 1979 ont été institués :

- un comité interministériel chargé de fixer les orientations des actions de développement industriel à caractère stratégique :

- un comité interministériel pour les relations culturelles extérieures.

En ce qui concerne les structures administratives dotées de moyens budgétaires, la Commission note avec satisfaction que les mesures prises répondent aux observations formulées l'an dernier :

- le Haut-Comité de l'équitation (311 924 F en 1980) est supprimé, sa mission pouvant être assurée par les voies classiques de la concertation interministérielle ;

- la Commission d'étude pour le développement entre les universités françaises et étrangères est supprimée (il existe depuis plusieurs années une direction des relations internationales au ministère des universités) ;

- les attributions du Comité d'Histoire de la Seconde guerre mondiale seront transférées au C.N.R.S. à partir du 1^{er} janvier 1981 ;

- la mission d'organisation administrative est supprimée et ses attributions sont transférées au secrétariat général du Gouvernement (avec une économie de 199 325 F) : au cours des deux dernières années, la quasi-totalité des moyens de la mission a été employée à des tâches se rapportant au développement de l'informatique dont l'essentiel est assuré par le Secrétariat général du Gouvernement. La fusion des activités et des moyens était donc logique et judicieuse.

2° Les augmentations de crédits des organismes sont strictement limitées

Si les dotations de personnel sont ajustées sur la base de la hausse estimée des prix en 1981, les autres crédits de fonctionnement courant sont strictement calculés : sauf exceptions peu nombreuses, les chapitres pour frais de déplacement, matériel, achat et entretien de matériel automobile, remboursements à diverses administrations sont stables en francs courants pour la seconde année consécutive.

Dans ces conditions et sauf pour certains services qui sont analysés ci-après (services centraux, condition féminine, documentation française, Médiateur, CIRA), les dotations budgétaires n'augmentent que dans une proportion limitée. On peut toutefois se demander si certaines évaluations ne devront pas faire l'objet d'une inscription dans une loi de finances rectificative.

3° Les économies proposées dans le budget 1981

- La principale mesure concerne les actions d'information pour la formation professionnelle (- 1,5 million de francs).

- La réduction des crédits d'étude (- 30 % sur la dotation 1980 soit 435 445 F) touche de façon différenciée la délégation à l'espace aérien, les services centraux, la condition féminine et surtout la mission interministérielle de la mer (- 40 %). L'ampleur de certaines réductions estimées possibles pour 1981 conduit à s'interroger sur l'utilité et l'intérêt de certaines études entreprises en 1980.

- La suppression de deux organismes, Haut-Comité pour l'équitation et mission d'organisation administrative (cf. ci-dessus) entraîne l'annulation de 511 249 francs de crédits.

- Des suppressions de poste à l'inspection générale des affaires d'outre-mer et aux rapatriés d'outre-mer ainsi que la limitation de certains frais de déplacement contribuent au programme d'économie pour 2 122 870 francs.

- Enfin les actions de formation dans l'administration sont diminuées de 18,2 % soit 600 000 F (voir chapitre I).

Au total, le montant des économies proposées atteint 5,14 millions de francs soit 0,1 % des crédits analysés dans ce rapport sur les services généraux. Ce chiffre n'est toutefois guère significatif en raison du caractère incompressible des dépenses de personnel des organismes et du poids relatif important dans le budget, des crédits de formation professionnelle.

4° La stagnation des crédits d'action sociale

Le budget des services généraux du Premier Ministre comporte un chapitre 33-92 qui récapitule les crédits affectés à l'action sociale (46 millions de

francs en 1981). Hors transfert, la dotation pour « prestations et versements facultatifs » augmente de 0,3 %, ce qui entraîne compte tenu de la hausse des prix prévue dans le rapport économique et financier, une diminution en valeur réelle d'environ 9 %. Les principales prestations, dont le montant est stable en francs courants, sont : l'aide au logement des fonctionnaires de l'Etat retraités (11 millions de francs) ; aide ménagère à domicile pour personnes âgées instituée en 1980 (10,6 millions de francs) et les prêts aux jeunes ménages (22,9 millions de francs).

*
**

La suite de ce chapitre comporte l'analyse des organismes rattachés au Premier Ministre appelant des observations soit en raison du caractère significatif de l'évolution des crédits qui leur sont affectés soit en raison de problèmes ou situations particuliers qui ont retenu l'attention de la Commission.

Il n'a pas paru utile de présenter une analyse détaillée de l'évolution des crédits prévus pour le Service central des chiffres et de la Sécurité des télécommunications (+ 17,2 %), la délégation à l'espace aérien (-0,8 %), l'inspection générale des affaires d'outre-mer (-26%) et le comité interministériel de la sécurité nucléaire (+ 14,2 %) à cause d'une part de la modicité de leur dotation et d'autre part, de la normalité des situations et évolutions examinées.

En ce qui concerne les fonds spéciaux, le fascicule budgétaire indique une augmentation des crédits affectés au service de documentation extérieure et de contre-espionnage (214,8 millions en 1981 soit + 7,9 %) et une stabilité des fonds spéciaux du Gouvernement (25,8 millions de francs).

II. - SERVICES CENTRAUX

Cette appellation est la traduction budgétaire des moyens mis principalement à la disposition du Premier Ministre et du secrétariat général du Gouvernement. Les crédits qui y sont affectés financent également des organismes ou des actions qui ne sont pas dotés d'une ligne budgétaire individualisée au fascicule budgétaire des Services généraux.

Les crédits passent de 58,5 millions de francs en 1980 à 71,5 dans le projet de budget pour 1981 (+ 22,2 %). Comparé à l'évolution générale du budget des Services généraux (+ 4,9 %) et aux augmentations consenties pour la plupart des organismes, ce taux apparaît élevé mais s'explique de la façon suivante :

- 3 millions de francs (et 4 emplois) sont demandés pour l'informatisation des services du Premier Ministre ;

- 4 millions constituent l'ajustement des frais de fonctionnement de l'immeuble sis 18, rue Vaneau (dont 2 millions de loyer), dont l'occupant principal est le Secrétariat d'Etat aux Industries agricoles et alimentaires.

Compte non tenu de ces opérations exceptionnelles, l'augmentation des crédits pour les Services centraux s'établirait à environ 12 %.

Il est à noter, par ailleurs, que des économies sont proposées :

- 23 750 francs sur les crédits d'étude sur une dotation de 100 000 francs en 1980 :

- 110 000 francs de loyers (cette mesure apparaît cependant de caractère symbolique si elle est rapprochée de l'augmentation très importante demandée pour 1981 des dotations affectées au paiement des loyers).

III. - LES MOYENS MIS A LA DISPOSITION DU MINISTRE DELEGUE CHARGE DE LA FAMILLE ET DE LA CONDITION FEMININE

1° Les crédits

Créé en septembre 1978, ce ministère n'avait pas trouvé de traduction budgétaire en 1979. Il a été doté d'un crédit de 5,8 millions de francs en 1980 qui passe à 6,7 millions de francs dans le projet de budget pour 1981 (+ 15,9 %).

Outre l'ajustement des crédits de personnel, les mesures nouvelles portent sur 458 043 francs et sont liées au développement des activités incombant au ministre délégué : des crédits sont notamment sollicités pour achever la mise en place du réseau de délégués régionaux et pour les dépenses de matériel (il s'agit d'une exception au principe de la stabilité des dotations pour le matériel).

Une économie de 58 000 francs est cependant proposée sur les crédits d'étude (354 000 F en 1981).

L'action du ministère s'opère notamment par le moyen du Comité interministériel d'action pour les femmes et le Comité interministériel de la famille, permettant de faire l'économie des bouleversements administratifs qu'aurait entraîné le rattachement direct de services d'administration centrale au Ministre délégué.

En matière de condition féminine, des mesures nombreuses ont été préparées, arrêtées et mises en oeuvre dans les domaines suivants : activité professionnelle des femmes, protection des femmes et droits sociaux, participation des femmes aux instances de décision, information des femmes sur divers sujets.

En matière de politique familiale, un programme d'action, pour les années 1980 et 1981, a été préparé et présenté ; il s'ordonne autour des axes suivants : des mesures pour les familles, amélioration du statut de la mère de famille, effort particulier en faveur des familles nombreuses.

2° Le Centre d'information féminin et familial

Créé sous la forme d'une association de la loi de 1901, le Centre d'information féminin reçoit une subvention importante de l'Etat : 2 127 720 F en 1980 : 2 538 720 F (+ 19,3 %).

Cette augmentation devrait permettre la revalorisation des rémunérations du personnel et l'extension des activités en province.

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

En avril 1980, le Centre employait 103 personnes à temps complet ou partiel dans les 34 centres principaux et 8 antennes qui diffusent leurs informations dans 55 villes.

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 1978, l'information directe au C.I.F. national était passée de 10 127 à 40 243 cas traités par téléphone et par courrier, ou au cours de visites et d'opérations porte ouverte. Cette information directe s'est adressée en 1979 à 37 161 personnes pour Paris seulement tandis que les centres de province, progressivement étoffés, traitaient directement 87 871 cas. 125 032 personnes ont donc été renseignées en 1979.

IV. - LE MEDIATEUR

1° Les moyens financiers

Les crédits pour le financement des dépenses du médiateur passent de 4 651 141 F en 1980 à 5 251 141 F dans le projet de budget pour 1981 (+ 12,9 %). Cette évolution prolonge la tendance des années récentes : + 15,9 % de 1978 à 1979 et 13,7 % de 1979 à 1980.

Toutefois, en 1980, 300 000 F étaient attribués pour la mise en place du réseau de correspondants départementaux pour le paiement d'une prime mensuelle de 250 francs : ainsi, à charges égales, la majoration de la dotation 1980 n'était que de + 6,4 % par rapport à 1979. En conséquence, les difficultés rencontrées en 1979 se reproduisent en 1980 et ont eu pour conséquence un prélèvement sur les excédents dégagés au cours des années de démarrage de l'institution (400 000 F en 1979, 165 000 F en 1980). Ces excédents sont désormais épuisés et la subvention versée par l'Etat devra désormais, si l'on veut assurer un fonctionnement satisfaisant des services du Médiateur, être ajustée en fonction du développement des activités. En mai 1980, le Médiateur avait déclaré avoir besoin de 3 millions supplémentaires : dans une réponse, l'Administration indique que « les conditions d'austérité dans lesquelles a été préparé le budget de 1981 n'ont pas permis de consentir une telle augmentation.

2° Le développement des activités

Depuis 1973, le nombre des réclamations nouvelles enregistrées a plus que doublé (1 773 en 1973 ; 4 012 en 1978). En 1979, le Médiateur a reçu 4 316 dossiers nouveaux et les services en ont traité 6 040 (dont 1 724 antérieurs à 1979) ; sur ce total, 2 097 affaires ont été définitivement réglées : 61 % ont été rejetés après instruction ; 37 % ont abouti à une solution rétablissant le requérant dans ses droits ; 1 % a été rejeté mais a donné lieu à une proposition de réforme ; 1 % a été abandonné par leur auteur.

Le début de l'année 1980 fait apparaître une augmentation de 20 % des affaires réglées mais un doublement des dossiers traités mais non réglés en raison de l'insuffisance numérique des personnels chargés de l'instruction. De plus, il est à craindre que les limitations budgétaires conduisent à négliger les problèmes importants mais moins urgents, tels les propositions de réforme.

V. - DIRECTION DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

La Documentation française subit actuellement une adaptation importante : la révision de ses méthodes de gestion concrétisée il y a deux ans 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.

La dotation prévue au bénéfice de la Documentation française a fait l'objet d'ajustements importants au cours des dernières années : par rapport à l'année précédente, les crédits ont augmenté de 22,2 % en 1979, de 13,8 % en 1980 et ils progresseront de 13,6 % en 1981 se décomposant pour cette dernière année en :

- + 16,8 % pour les moyens de fonctionnement
- + 2,6 % pour l'informatique et l'achat de matériel informatique.

Les principales mesures nouvelles, outre l'ajustement des dépenses de personnel, concernent :

- la suppression d'un crédit non-renouvelable pour l'informatique (- 300 000 F) :

- l'inscription d'un crédit de 1,3 million de francs pour l'installation du service des publications avec notamment une salle de consultation dans un local Avenue de l'Opéra.

Malgré l'accroissement sensible des activités de la Documentation française au cours des dernières années et leur développement prévisible, il faut noter l'absence de créations d'emplois.

Nul doute que le remplacement et l'ajustement du nombre des emplois aux besoins se poseront au cours des très prochaines années si, comme il est probable, les administrations et les usagers utilisent de plus en plus les services offerts par la modernisation, l'adaptation et les innovations en cours de la Documentation française.

Sans renoncement aux missions traditionnelles, cette mutation exige toutefois que les relations financières avec les administrations soient totalement clarifiées.

VI. - CENTRES INTERMINISTERIELS DE RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS (CIRA)

Au cours des trois dernières années, la dotation affectée aux CIRA a fait l'objet d'ajustements importants : + 110,7 % en 1979, + 19,8 % en 1980, + 21,2 % en 1981 (2 953 644 F).

Actuellement, trois centres fonctionnent : celui de Paris (depuis 1959), celui de Lyon (depuis janvier 1978) et celui de Metz (février 1979). La mise en place de deux nouveaux centres est envisagée pour 1981 (Marseille et Strasbourg) mais un certain nombre de dispositions reste à prendre.

L'activité de ces centres démontre leur nécessité et leur utilité : le Centre de Paris, qui n'a pas encore retrouvé l'ensemble de ses moyens de fonctionnement, répond en moyenne à près de 1 000 appels par jour, celui de Lyon à 300 appels par jour (contre 200 en 1979) et celui de Metz à 200 appels par jour (contre 100 en 1979).

Outre le développement souhaitable des implantations régionales, la Commission des Finances estime nécessaire de se préoccuper dès maintenant des problèmes de personnel qui ne manqueront pas de se poser au cours des prochaines années : sur 72 agents en poste dans les CIRA, 59 sont des agents mis à la disposition par d'autres administrations. Ces mises à disposition étant prises sur les effectifs existants dans les administrations d'origine, il est probable que l'ouverture de nouveaux centres sera conditionnée par les disponibilités en personnel qualifié de ces administrations.

VII. - LE HAUT-COMITE DE LA LANGUE FRANÇAISE

Dans son rapport de l'an dernier, la Commission avait formulé des observations sévères sur l'utilisation des crédits du Haut-Comité : elle s'étonnait notamment de l'importance et de l'utilisation de la subvention versée à l'Association linguistique entre pays de langue française et les pays étrangers (ALFE) et demandait « une révision totale des principes sur lesquels se fonde l'action du Haut-Comité ».

Sur ces deux points, les réformes intervenues en 1980 sont entièrement satisfaisantes :

- les missions du Haut-Comité ont été redéfinies par le Conseil des Ministres du 4 juin 1980 et précisées dans le décret 80-414 du 11 juin :

- les services du Haut-Comité ont été réorganisés selon six orientations dont les principes sont clairement formulés :

- la subvention à l'ALFE est passée de 1 million de francs en 1979 à 95 000 F en 1980, permettant un redéploiement des actions dans un sens plus conforme, semble-t-il, aux missions du Haut-Comité :

- le contrôle sur l'emploi des subventions accordées a été renforcé et l'octroi de celles-ci est assorti de contrats ou de conventions précisant les objectifs de l'accord et les délais de réalisation.

Les crédits de fonctionnement pour le Haut-Comité atteindront 1,34 million de francs en 1981 (+ 8,6 %) et les crédits d'intervention resteront stables à 1,7 million de francs.

On peut toutefois considérer, compte tenu des économies réalisées sur la subvention à l'ALFE et des redéploiements effectués, qu'il s'agit d'une situation normale.

VIII. - LE HAUT-COMITE D'ETUDE ET D'INFORMATION SUR L'ALCOOLISME

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 571 990 francs dans le projet de budget pour 1981 (+ 11,3 %) traduisant un ajustement strict. Par contre, les dépenses d'intervention qui étaient déjà quasi-stables en 1981 (+ 2,1 % par rapport à 1979) ne progressent que de 1,8 % en 1981 (4 020 140 F).

La Commission des Finances s'était déjà inquiétée l'an dernier de la diminution du volume des actions menées par le Haut-Comité par suite de rigueur budgétaire.

Or, au moment où les pouvoirs publics se préparent, semble-t-il, à entreprendre de nouvelles actions en vue de lutter contre l'alcoolisme, il est pour le moins surprenant que le Haut-Comité ne soit pas doté des moyens nécessaires. Il convient d'ailleurs de souligner la part très importante et la qualité de la contribution apportée par les collaborateurs du Haut-Comité au rapport présenté par le Professeur Jean Bernard sur l'alcoolisme.

Dans ces conditions, la Commission des Finances estime hautement souhaitable :

- que les moyens en personnels, matériel et financiers nécessaires soient mis à la disposition du Haut-Comité pour lui permettre de répondre aux

demandes qui lui sont adressées. Le Haut-Comité qui a toujours été géré avec une extrême rigueur travaille, aujourd'hui, en raison de l'austérité budgétaire, dans des conditions très précaires :

- que ses possibilités d'action par l'intermédiaire des administrations classiques (Education, Universités, Santé, Jeunesse et Sports, Défense et Justice notamment) soient renforcées. Des instructions doivent être données à ces administrations pour qu'elles facilitent l'exercice des missions du Haut-Comité en mettant à sa disposition les moyens nécessaires pour étendre la portée des campagnes d'incitation et d'information. Il faut à cet égard souligner la qualité de la coopération entamée avec les Armées :

- que l'accès aux médias (télévision et radio en particulier) soit développé.

Sur l'ensemble de ces observations, la Commission espère que des mesures pourront être prises en 1981.

IX. - LA MISSION INTERMINISTERIELLE DE LA MER

Créée en août 1978, la mission avait fait l'objet d'une dotation de 2 676 214 francs en 1979, augmentée de 14,8 % en 1980. Dans le projet de budget pour 1981, les crédits de la mission sont en diminution de 1,2 % (3 019 631 francs) en termes de lois de finances initiales et 0,4 % si l'on tient compte des 25 100 francs au titre des économies décidées par le Gouvernement au cours de l'année 1980.

Cette enveloppe globale quasi-stable, en francs courants, fait l'objet de redéploiements internes importants dans le projet de budget pour 1981 :

- renforcement des moyens en personnel de secrétariat (2 emplois) pour un montant de 140 000 francs, gagé par une réduction des crédits d'études :

- réduction supplémentaire de 188 845 francs des crédits d'étude : au total, les crédits d'étude 1980 qui s'élevaient à 794 250 francs sont donc réduits d'environ 40 %.

L'utilisation de ces crédits en 1980 a été la suivante :

Organisme chargé	Objet	Coût
Bureau d'informations et de prévisions économiques	Etude sur la place des activités liées à la mer dans l'économie Française	549.874 Francs
Institut de la Mer	Elaboration de dossiers et documents de vulgarisation sur les problèmes de la mer	150.000 Francs
Comité d'Expansion Aquitaine	Etude-type réalisée en Aquitaine en vue de l'élaboration du Livre Bleu pour déterminer, à partir d'une situation donnée, les voies et moyens et l'impact possible du développement des activités liées à la mer.	40.000 Francs
Centre d'Etudes et de Recherches Scientifiques	Etude sur les possibilités de rétablissement des gisements naturels d'huîtres	10.000 Francs

Le bilan d'activité de la mission apparaît notamment à travers les décisions prises dans le cadre du Comité interministériel de la Mer, présidé par le Premier Ministre, et dont les travaux sont préparés par la mission en liaison avec les administrations classiques.

Il faut par ailleurs signaler la création, à l'initiative du Président de la Mission, d'un Conseil de la mer, organisme chargé d'assurer la représentation des catégories socio-professionnelles auprès des différentes instances interministérielles créées en 1978.

Enfin, à la suite notamment de l'accident du « TANIO », le Gouvernement a chargé la Mission des tâches opérationnelles urgentes, du traitement de l'épave, de la coordination des actions d'indemnisation des dommages et de restauration du littoral.

La question des structures définitives et du rôle de cet organisme reste posée : simple structure de coordination interministérielle ou embryon d'une administration de la mer ?

**

Au cours de la réunion du 16 octobre 1980, la Commission a procédé à l'examen du projet de budget pour 1981 des Services Généraux du Premier Ministre (voir notamment l'introduction de ce rapport).

Sous réserve des observations qu'elle a adoptées, la Commission soumet ce projet de budget à l'appréciation du Sénat.

ANNEXE

Présentation par organisme ou par action des crédits demandés pour 1981.

I. - ADMINISTRATION GENERALE

Nature des dépenses	Crédits votés en 1980	Crédits prévus pour 1981	Taux de variation
	(en milliers de F)		(en %)
Titre III - Dépenses de personnel et de matériel - Travaux d'entretien - Dépenses diverses.			
1. Services centraux, directions, mesures propres à divers corps de fonctionnaires :			
- Services centraux.....	58 480	71 462	+ 22,2
- Direction générale de l'administration et de la fonction publique.....	10 544	11 695	+ 10,9
- Direction de la Documentation française.....	20 539	23 997	+ 16,8
- Direction de la Documentation française (informatique et achat de matériel de production).....	6 096	6 256	+ 2,6
- Service technique central des chiffres et de la sécurité des télécommunications.....	1 848	2 165	+ 17,2
- Centres interministériels de renseignements administratifs (C.I.R.A.)..	2 438	2 954	+ 21,2
- Corps unique des administrateurs civils (chapitre 31-04 article 10) ..	4 105	4 678	+ 13,9
- Inspection générale des Affaires d'Outre-Mer.....	1 808	1 336	- 26
2. Comités interministériels :			
- Comité interministériel et conseil supérieur de l'équitation.....	287	-	-
- Comité interministériel de la sécurité nucléaire.....	169	193	+ 14,2
3. Délégations et missions :			
- Délégation à l'espace aérien.....	979	971	- 0,8
- Condition féminine.....	5 806	6 731	+ 15,9
- Mission interministérielle de la mer	3 057	3 020	- 1,2
- Mission d'organisation administrative	399	-	-
4. Hauts Comités :			
(- Haut comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme (dépenses de personnel et de matériel).....	514	572	+ 11,3
(- Dépenses diverses et subventions du Haut comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme (chapitre 37-93)...	3 948	4 020	+ 1,8
(- Haut comité de la langue française..	1 239	1 345	+ 8,6

Nature des dépenses	Crédits votés en 1980	Crédits prévus pour 1981	Taux de variation
	(en milliers de F)		(en %)
5. Formation professionnelle :			
- Secrétariat général de la formation professionnelle.....	10 271	11 725	+ 14,16
- Formation professionnelle. Contrôle et fonctionnement des instances Interventions (chapitre 37-03).....	45 347	49 362	+ 8,8
6. Fonds spéciaux :			
- Fonds spéciaux (chapitre 37-91).....	224 944	240 632	+ 7
7. Médiateur :			
- Dépenses relatives à l'activité du Médiateur (chapitre 37-05).....	4 651	5 251	+ 12,9
8. Dépenses diverses :			
- Réparations civiles et frais de justice.....	235	315	+ 34
- Prestations et versements facultatifs (oeuvres sociales).....	35 456	46 164	+ 30,2
- Rapatriés d'outre-mer.....	7 575	7 191	- 5,1
- Actions de formation et de perfectionnement dans l'administration (chapitre 34-94).....	3 294	2 694	- 18,2
- Participation aux charges de pensions.....	184 466	205 884	+ 11,6
- Consommation d'énergie (chapitre 34-02, Art. 50) nouveau..	-	1 732	-

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

	Crédits votés en 1980	Crédits prévus pour 1981	Taux de variation
	(en milliers de F)		(en %)
- Ecole nationale d'administration (E.N.A.).....	79 470	88 892	+ 11,9
- Centre de hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes.....	1 144	1 279	+ 11,8
- Institut international d'administration publique.....	10 156	11 987	+ 18
- Instituts régionaux d'administration (I.R.A.).....	24 070	30 013	+ 24,7
TOTAL	114 841	132 171	+ 15,1

III. - INTERVENTIONS PUBLIQUES

	Crédits votés en 1980	Crédits prévus pour 1981	Taux de variation
	(en milliers de F)		(en %)
- <u>Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale</u> (chapitre 43-03).....	1 102 853	950 693	- 16,5
- <u>Rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle</u> (chapitre 43-04).....	3 288 834	3 426 594	+ 4,2
- Subvention au Centre d'information féminin (chapitre 43-02).....	2 128	2 539	+ 19,3
- Dépenses d'intervention du haut comité de la langue française.....	1 678	1 678	-
TOTAL	4 395 493	4 351 504	- 1

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

	Crédits votés en 1980	Crédits prévus pour 1981
	(en milliers de F)	
- <u>Service technique central des chiffres :</u>		
. autorisations de programme.....	1 547	1 238
. crédits de paiement.....	1 200	1 000
- <u>Secrétariat général du Gouvernement :</u>		
. autorisations de programme.....	4 700	5 660
. crédits de paiement.....	6 700	4 000
- <u>Dotation en capital du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale :</u>		
. autorisations de programme.....	105 000	84 000
. crédits de paiement.....	112 000	105 000
- <u>Instituts régionaux d'administration :</u>		
. autorisations de programme.....	10 000	2 400
. crédits de paiement.....	3 000	6 000
TOTAL :		
. autorisations de programme.....	121 247	93 298
. crédits de paiement.....	122 900	116 000