

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990

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 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 34

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

III. - Conseil économique et social

Rapporteur spécial : Mme Paulette FOST

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 32) et T.A. 389.

Sénat : 84 (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
EXAMEN EN COMMISSION	5
I. PRESENTATION DES CREDITS	7
A. Evolution d'ensemble	7
B. Présentation des principales évolutions	8
II. APPRECIATION DES MOYENS DONT DISPOSE LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL	11
A. Les moyens en personnel augmentent mais demeurent largement insuffisants ...	11
B. Les moyens en matériel : l'augmentation des crédits ne suit pas la croissance des besoins	12
C. Les locaux : l'extension des services sur le site du Palais d'Iéna, acquise dans son principe depuis 1988, sera réalisée en 1991	13
III. L'ACTIVITE DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL	15
A. Les travaux réalisés	15
B. Les acteurs	18
1. La fonction de rapporteur et le rôle particulier des membres de section	18
2. Le renouvellement des membres de section	19
3. L'augmentation du nombre de représentants des activités économiques et sociales des départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer	20

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Les dépenses exprimées en francs constants stagnent, voire subissent une légère contraction. En outre, leur augmentation en francs courants reste en grande partie imputable à des mesures acquises.

Certes, votre rapporteur se félicite de l'augmentation des effectifs du personnel. Aucune création de poste n'était en effet intervenue depuis 1985.

De même, c'est avec grande satisfaction qu'il accueille l'extension des services sur le site du Palais d'Iéna. Acquisée depuis 1988 dans son principe mais gelée par la suite, elle sera réalisée en 1991.

Néanmoins, votre rapporteur constate que les problèmes relatifs aux moyens dont dispose le Conseil économique et social ne sont pas pleinement résolus :

- **les effectifs en personnel demeurent insuffisants. Les créations de postes en 1991 sont en effet trop peu nombreuses pour constituer un retour de tendance.**
- **les dépenses du chapitre 34-01 (dépenses en matériel) ne progressent pas assez pour répondre à l'augmentation des besoins et assurer le développement à long terme du programme d'informatisation.**

Ainsi, alors que les dépenses de l'Etat progressent de 4,8 %, les moyens accordés au Conseil économique et social sont toujours soumis à la rigueur budgétaire.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 octobre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation a procédé à l'examen des crédits du budget des services du Premier ministre (III - Conseil économique et social) pour 1991, sur le rapport de M. Robert Vizet, suppléant Mme Paulette Fost, rapporteur spécial, empêchée.

Evoquant tout d'abord l'activité en 1989 et 1990 du Conseil économique et social, M. Robert Vizet a tenu à souligner l'importance des efforts déployés depuis quelques années pour améliorer la diffusion des travaux.

Il a ensuite indiqué que l'examen des crédits exprimés en francs constants révélait un plafonnement des moyens. Il s'est toutefois déclaré satisfait de la création de deux emplois au sein du personnel et de la construction de la troisième aile du Palais d'Iéna.

M. Robert Vizet a, d'autre part, précisé que la faible progression des crédits était en partie due à la surévaluation initiale du nombre des membres du Conseil devant percevoir une indemnité de retraite à la suite du renouvellement de 1989.

Il a, cependant, particulièrement mis en relief la modicité persistante des moyens du Conseil qui se caractérise par des insuffisances en personnel et la progression trop faible des crédits de matériel qui risquent, à terme, de ne plus être suffisants pour permettre l'acquisition d'instruments innovants, notamment informatiques.

La Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget des services du Premier ministre (III - Conseil économique et social) pour 1991.

I. PRESENTATION DES CREDITS

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

• Les crédits inscrits dans le projet de budget pour 1991 du Conseil économique et social s'élèvent à 146,457 millions de francs contre 142,585 millions de francs dans le budget voté de 1990. L'augmentation d'un exercice à l'autre s'établit donc à 2,7 % en francs courants. Si l'on introduit l'hypothèse d'une hausse des prix de 2,8 %, les crédits demandé en 1991 diminuent cependant très légèrement (-0,1 %).

L'ensemble des crédits est constitué de dépenses ordinaires qui sont toutes inscrites au titre III (moyens des services). Les trois chapitres qui composent le budget évoluent comme suit :

(en millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté de 1990	PLF 1991			Evolution
		Services votés	Mesures nouvelles	Total	
Titre III (moyens des services)					
1ère partie : dépenses de rémunérations :					
- indemnités des conseillers	99,169	100,497	- 0,193	100,304	+ 1,14 %
- dépenses de personnel	36,706	37,690	+ 1,317	39,007	+ 6,27 %
2ème partie : matériel et fonctionnement :					
- dépenses de matériel	6,710	6,710	+ 0,435	7,145	+ 6,48 %
TOTAL	142,585	144,898	+ 1,559	146,457	+ 2,7 %

- Cette quasi-stagnation des crédits se confirme, même lorsqu'il n'est pas tenu compte de la mesure nouvelle négative de 2,196 millions de francs imputée au chapitre 31-01. Cette disposition est en effet justifiée par la surestimation initiale du nombre des retraités nouveaux admis à la suite du renouvellement de 1989.

La croissance des crédits, qui atteint alors 3 %, reste à peine supérieure à l'hypothèse retenue pour la progression des prix à la consommation.

B. PRESENTATION DES PRINCIPALES EVOLUTIONS

- La diminution de 193 323 francs des crédits destinés à la rémunération des membres du Conseil économique et social et des membres de section s'explique :

- par une mesure acquise de 1,328 million de francs traduisant l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1990 ;

- par un ensemble de mesures nouvelles qui s'analysent comme suit :

- a) Une provision globale de 1,86 % pour la revalorisation de la rémunération des conseillers et membres de section et pour l'augmentation du montant des pensions des anciens membres retraités a été prévue au titre de 1991. Elle s'élève à 1 143 135 F.

- b) Les frais de Cabinet sont majorés de 240 448 F au titre des indemnités versées aux membres du Cabinet, la rémunération de certains membres nouveaux du cabinet étant à la charge du Conseil, contrairement à la situation précédemment observée.

- c) Les crédits pour remboursement des frais de voyage des membres du Conseil sont majorés de 845 000 F pour tenir compte de l'augmentation du coût de la carte générale d'abonnement de la S.N.C.F. applicable au Conseil et permettre aux membres représentants d'outre-mer d'avoir un droit supplémentaire de deux voyages aller et retour entre leur domicile et la métropole.

- d) Le nombre de nouveaux Conseillers retraités à la suite du renouvellement du Conseil au 1er septembre 1989 a été nettement inférieur aux prévisions retenues dans les budgets de 1989 et 1990 pour calculer les crédits nécessaires à la Caisse de retraites des

anciens membres du Conseil aux frais de paiement de pensions nouvelles. Le nombre de retraités nouveaux a été de 60 contre 104 prévus.

De ce fait, le Conseil a reversé au titre de 1989 une somme de 972 309 F sur le crédit qui lui avait été alloué sur le budget de cette année et il reversera en 1990 une somme de 2 916 927 F. Le projet de budget pour 1991 prévoit une économie du même montant sur les mesures acquises au titre de la Caisse de retraites.

Enfin, la dotation de la Caisse de retraites bénéficie d'une provision de 1,86 %, soit 495 021 F pour faire face à l'augmentation du taux des pensions, qui suit l'évolution des traitements de la Fonction publique.

. L'augmentation des dépenses relatives au personnel est due :

- à une mesure acquise de 983 937 francs traduisant l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1990 ;

- à un ensemble de mesures nouvelles qui se décomposent comme suit :

- a) Une provision de 1,86 % pour la revalorisation des rémunérations des personnels retenue au titre de 1991. Le crédit correspondant est de 703 639 F.

- b) Une augmentation des crédits de rémunération de 307 300 F pour tenir compte de l'évolution des effectifs. Deux postes sont en effet créés : un emploi d'ouvrier professionnel de 1ère catégorie et un emploi d'inspecteur du service intérieur et du matériel de 2e classe.

- c) Un crédit de 306 599 F a été accordé en 1991 pour financer l'application de la reconversion de la grille indiciaire décidée récemment par le Gouvernement.

. Les dépenses de matériel progressent selon les modalités suivantes :

- les dépenses courantes font l'objet d'une légère réévaluation : + 306 077 F, soit + 5,6 % de la dotation. Elles passent de 5,410 millions de francs à 5,716 millions de francs.

- les crédits d'équipement informatique et bureautique sont augmentés de 129 000 francs. Ils passent donc de 1,300 million de francs à 1,429 million de francs.

Au total, la progression des crédits budgétaires accordés au Conseil se décompose en 2,312 millions de francs de mesures acquises (près de 60 % de cette progression) et 1,559 millions de francs de mesures nouvelles (40 %). La part des mesures acquises reste donc prépondérante dans l'augmentation des crédits, exprimée en francs courants.

*

* *

Votre rapporteur ne peut que regretter le plafonnement des dépenses demandées pour le Conseil économique et social en 1991. Les mesures positives prises en matière d'augmentation des effectifs du personnel et d'extension et de rénovation des locaux sur le site du Palais d'Téna ne peuvent à elles seules faire oublier la modicité persistante des moyens humains et matériels mis à la disposition du Conseil.

II. APPRECIATION DES MOYENS DONT DISPOSE LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

A. LES MOYENS EN PERSONNEL AUGMENTENT MAIS DEMEURENT LARGEMENT INSUFFISANTS

En 1991, le Conseil a obtenu la création d'un emploi d'ouvrier professionnel de première catégorie et celle d'un emploi d'inspecteur de service intérieur et du matériel de 2e classe. Cette mesure traduit une inflexion positive par rapport aux réductions d'effectifs régulièrement enregistrées depuis 1985 (le nombre d'agents ayant été réduit de 6 entre 1985 et 1990).

Ces créations permettront dans l'immédiat d'assurer les tâches les plus urgentes entraînées par l'augmentation d'activité du service intérieur. Elles ne couvrent pas cependant la totalité des besoins en personnel du Conseil évalués à 9 agents.

L'évolution des effectifs des diverses catégories de personnel depuis la loi de finances pour 1986 révèle en effet un solde négatif à peine amélioré par les deux créations de postes en 1991 :

	1986 31.12	1987 31.12	1988 31.12	1989 31.12	1990 01.07	1991
1. Personnel titulaire <i>(régis par les lois n° 83-634 du 13.07.1983 et n° 84-16 du 11.01.1984)</i>						
. catégorie A.....	34	34	34	33	32	
. catégorie B.....	16	16	16	16	16	
. catégorie C.....	89	89	88	88	88	
. catégorie D.....	13	10	9	9	9	
Totaux	152	149	147	146	145	
2. Personnel non titulaire (1)	25	22	23	25	24	
Total général	177	171	170	171	169	171
Solde 1986 - Année n	-	-6	-7	-6	-8	-6

(1) Agents affectés pour la plupart à temps incomplet au service de la séance.

B. LES MOYENS EN MATERIEL : L'AUGMENTATION DES CREDITS NE SUIT PAS LA CROISSANCE DES BESOINS

Votre rapporteur s'inquiète de l'augmentation régulière d'une année sur l'autre du poids des dépenses inéluctables dans le total des dépenses en matériel. En effet, les charges auxquelles le Conseil doit impérativement faire face chaque année se répartissent comme suit :

En % des dépenses imputées au chapitre 34-01

Dépenses inéluctables	1989 31.07	1990 30.06
- Atelier de reprographie	12,12 %	8,47 %
- Electricité et fuel	11,73 %	13,80 %
- Documentation (J.O.)	7,27 %	7,80 %
- Traitement de texte	9,11 %	8,22 %
- Nettoyage des locaux	13,04 %	13,12 %
- Informatique administrative	2,70 %	-
- Téléphone	10,81 %	15,81 %
- Gestion du parc automobile		8,40 %
Total	66,78 %	75,62 %

L'augmentation des charges inéluctables est, en un an, de 11,7 %. Cette tendance ayant toutes les chances de se maintenir en 1991, il est clair que la croissance de 5,6 % accordée sur la dotation pour les dépenses courantes ne peut permettre de stabiliser ou d'inverser l'évolution décrite.

Votre rapporteur tient donc à souligner le fait que la marge de manoeuvre du Conseil pour l'acquisition d'équipements innovants se réduit de plus en plus. Des menaces pèsent ainsi sur les projets à long terme, comme par exemple les travaux d'informatisation pourtant déjà bien engagés.

C. LES LOCAUX : L'EXTENSION DES SERVICES SUR LE SITE DU PALAIS D'ÉNA, ACQUISE DANS SON PRINCIPE DEPUIS 1988, SERA RÉALISÉE EN 1991.

. L'opération de rénovation et d'extension du Palais d'Éna, qui avait fait l'objet d'un concours d'architecture au cours de l'année 1988, est financée par l'inscription d'un crédit de 106 millions de francs d'autorisations de programme et de 9 millions de francs de crédits de paiement dans le projet de budget pour 1991 du ministère de l'économie, des Finances et du budget (section des charges communes).

L'inscription de ces crédits permettra le lancement de cette opération au cours de l'année prochaine.

Le projet comporte la construction d'une troisième aile du Palais d'Éna et la rénovation des installations existantes. Le programme de locaux à construire concerne 3.343 m² et la surface à réaménager dans l'ancien bâtiment porte sur 4.636 m² ; un parking d'environ 200 places est prévu en sous-sol de la cour Wilson. Des fondations spéciales doivent être envisagées compte tenu de la nature du terrain (existence de carrières).

Lors du vote du budget précédent, votre commission avait tenu à souligner son inquiétude au sujet de l'absence des crédits de paiement qui auraient dû être inscrits au budget du ministère de la Culture pour 1990. La solution retenue en définitive est celle d'une gestion des crédits d'autorisation de programme dans le cadre du budget des charges communes.

Votre rapporteur ne peut donc qu'exprimer sa satisfaction face à ce dénouement positif.

. L'état d'avancement des travaux d'entretien et de rénovation prévus en 1990 est le suivant :

1. L'architecte en chef des bâtiments civils et palais nationaux qui a en charge la responsabilité des travaux à conduire au Palais d'Éna, a proposé aux services du ministère de la Culture et de la Communication deux opérations de gros travaux d'entretien et de rénovation qui auraient dû être effectivement réalisés en 1990 :

- Aménagement de l'entrée principale du Conseil économique et social sur la Rotonde (Place d'Éna) :

Coût de l'opération : 650.000 F

Délais d'exécution : quatre mois.

- **Etanchéité des terrasses et remplacement des descentes pluviales du bâtiment "Aile Iéna" :**

Coût de l'opération : 2.200.000 F

Délais d'exécution : six mois.

La réalisation de ces opérations devra sans doute être reportée en 1991. En effet, par suite des tempêtes du mois de février 1990, la réparation des dommages survenus au château de Versailles a été considérée comme prioritaire.

2. Par ailleurs le Conseil a sollicité d'urgence un crédit pour les travaux concernant la sécurité des portes des ascenseurs principaux ainsi que le remplacement des régulateurs de mise en route des chaudières qui sont actuellement en panne.

Ce programme a été présenté par l'architecte en chef des bâtiments civils et palais nationaux au ministère de la Culture et de la Communication mais aucune suite n'a été donnée à cette date, bien que cette demande porte sur l'exercice budgétaire 1989.

3. Au titre du strict entretien un crédit de 300.000 F devrait être débloqué au cours de l'année.

III - L'ACTIVITE DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

A. LES TRAVAUX REALISES

• En 1989, l'activité du Conseil économique et social a été particulièrement importante. Il a en effet adopté vingt-deux avis et ses sections deux études qui se répartissent ainsi :

1. Quatre avis sur demande du Gouvernement :

. une saisine obligatoire sur le projet de loi approuvant le plan 1989-1992,

. un avis portant sur le projet de loi d'orientation sur l'éducation,

. un avis concernant le projet de décret relatif à la composition et au fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux,

. un avis concernant l'égalité professionnelle entre hommes et femmes dans les entreprises publiques à caractère réglementaire,

2. Dix-huit auto-saisines : seize avis et deux études,

3. Deux avis périodiques sur la conjoncture.

• Au cours du premier semestre 1990, le Conseil économique et social a émis neuf avis et une étude ont été adoptées par ses sections. Ils correspondaient à :

1. Un avis sur la demande du Gouvernement, concernant le projet de loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la république ;

2. Huit auto-saines, dont une étude ;

3. Un avis périodique sur la conjoncture.

Sur une plus longue période, les tableaux suivants permettent d'établir quelques comparaisons :

Travaux du C.E.S.

	1987	1988	1989	1990 (1er semestre)
Saisines obligatoires	1		1	
Saisines du Gouvernement sur des projets de loi ou des décrets	1	1	2	1
Saisines du Gouvernement sur des problèmes à caractère général	4	1	1	
Avis sur la conjoncture	2	2	2	1
Autosaisines	12	10	18	7
Total avis	20	14	24	9
Etudes	5	3	2	1
Total	25	17	26	10

Les membres de la Commission des Finances du Sénat auront été plus particulièrement sensibles à certains des sujets abordés l'année dernière et au premier semestre de cette année par les rapporteurs des sections.

Le contenu de l'activité législative les aura en effet amenés à s'intéresser notamment aux avis sur la taxe d'habitation et sur le maintien et l'adaptation des services publics et des activités de soutien à l'économie en milieu rural ainsi qu'à l'étude sur les conséquences du vieillissement de la population active.

B. LES ACTEURS

1. La fonction de rapporteur et le rôle particulier des membres de section

Le règlement intérieur du Conseil économique et social dispose en son article 16 :

"Les sections désignent un rapporteur pour chaque affaire.

Ce rapporteur est choisi parmi les membres du Conseil économique et social lorsque le rapport doit donner lieu à un avis du Conseil.

Lorsqu'il s'agit soit d'une étude, soit d'un avis demandé par une autre section, les rapporteurs peuvent être choisis parmi tous les membres de la section.

A titre exceptionnel, un membre de section, rapporteur d'une étude transformée par le bureau en avis, peut présenter le rapport et le projet d'avis devant l'assemblée plénière, sans toutefois pouvoir prendre part aux votes."

Les activités de rapporteur sont donc essentiellement exercées par les membres du Conseil. Cependant, compte tenu des règles très strictes qui président à la désignation des membres de section comme rapporteurs, leur rôle effectif dans la confection des travaux du Conseil est loin d'être négligeable.

Sur la période 1988-1990, quatre études (dont 1 à la demande du Gouvernement) et un avis (étude transformée par le Bureau du Conseil en rapport et avis) adoptés par le Conseil économique et social ont ainsi été présentés par des membres de section.

En conséquence, la totalité des études réalisées en 1988 et au premier semestre 1990 l'ont été par des membres de section. La possibilité ouverte par l'article 16, troisième et quatrième alinéas est donc largement utilisée.

2. Le renouvellement des membres de section

Le nombre des experts extérieurs, ou membres de section, nommés à ce jour au Conseil économique et social est de 72.

Ils se répartissent en deux listes :

LISTE A : mandat du 1er septembre 1990 au 31 août 1992,

LISTE B : mandat du 1er janvier 1989 au 31 décembre 1990.

Le renouvellement de la liste A vient donc d'intervenir ; celui de la liste B sera effectif le 1er janvier 1991.

Les membres de section sont désignés par le Gouvernement au titre d'une section, sans précision de leur qualité professionnelle.

Selon les renseignements fournis par les intéressés, ils se répartissaient, avant le renouvellement du 1er septembre 1990, selon les grandes catégories suivantes :

- Fonctionnaires	17
- Cadres d'entreprise	12
- Cadres ou représentants d'organisations syndicales ou patronales	9
- Agriculteurs	6
- Journalistes	4
- Professions libérales (2 avocats, 2 médecins)	4
- Chefs d'entreprise	3
- Administrateurs de société	3
- Retraités	3
- Artistes	2
- Divers (ou profession non indiquée)	9

Il convient de noter que les représentants syndicaux ayant précisé leur profession ont été classés dans celle-ci et non dans la

catégorie "cadres ou représentants permanents d'organisations syndicales ou patronales".

Malgré l'absence de quotas garantissant une représentation équitable des différentes catégories socio-professionnelles parmi les membres de section, ces chiffres révèlent que cet équilibre est globalement bien respecté et que l'ensemble des activités qui assurent la vie de la Nation est représenté.

3. L'augmentation probable du nombre de représentants des activités économiques et sociales des départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer

La proposition de loi organique de M. Henry Jean-Baptiste, député, a été adoptée sans modification, par le Sénat, le 17 octobre 1990, après une première lecture à l'Assemblée nationale (1).

L'approbation de ce texte a pour effet de porter de huit à neuf le nombre des représentants des activités économiques et sociales des départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer.

Le nombre des membres du Conseil économique et social, si cette proposition était votée par le Sénat, serait alors de 231.

1. *Loi organique n° 90-1001 du 7 novembre 1990 relative à la représentation des activités économiques et sociales au sein du Conseil économique et social.*

Au cours de sa réunion du mercredi 17 octobre 1989, la Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption du budget des Services du Premier ministre : section III. Conseil économique et social, pour 1991.