

N° 85

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° 31

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I. - Services généraux

Rapporteur spécial : **M. Maurice COUVE de MURVILLE**

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 35) et T A 389

Senat : 84 (1990-1991).

Lois de finances. Premier ministre : services généraux

SOMMAIRE

	Pages
	-
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
AVANT-PROPOS	11
CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION DES CREDITS	
POUR 1991	13
A. PRESENTATION GLOBALE	13
B. PRESENTATION DETAILLEE	14
1. Les dépenses ordinaires	14
2. Les dépenses en capital	17

CHAPITRE DEUX . L'ENSEMBLE MOUVANT ET HETEROGENE DES SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE	19
A. LES ORGANISMES CREES	20
1. Le Haut Conseil à l'Intégration	20
2. Le Comité interministériel et la délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie	20
3. Un nouveau C.I.R.A.	21
B. LE SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DES DROITS DES FEMMES	22
1. Attributions	22
2. Moyens disponibles	23
3. Bilan et perspectives de l'activité du Secrétariat d'Etat	24
C. LE SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE L'ACTION HUMANITAIRE	25
1. Attributions	25
2. Moyens disponibles	26
3. Bilan et perspectives de l'activité du Secretariat d'Etat	28
D. LES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE	29
1. Les Instituts régionaux d'administration	30
2. L'École nationale d'administration	30
E. LES ORGANISMES DE DOCUMENTATION ET D'INFORMATION	32
F. LE MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE	33

CHAPITRE TROIS : LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	35
A. LE POIDS DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS L'ECONOMIE	35
1. Les dépenses induites par la fonction publique	35
2. La part des dépenses induites dans le budget de l'Etat	37
3. La part des dépenses induites dans le produit intérieur brut	33
B. LA POLITIQUE DES EFFECTIFS	40
1. La situation actuelle des effectifs	40
2. Le renforcement des effectifs en 1991	43
C. LA POLITIQUE DES REMUNERATIONS	45
1. La politique salariale suivie depuis 1988	46
2. Le protocole Durafour	48
3. Les plans catégoriels	50
D. LA POLITIQUE DU RENOUVEAU SERVICE PUBLIC	51
1. La formation continue	51
2. Le programme de modernisation de l'administration	52
3. L'ouverture à l'Europe de la fonction publique	53
CONCLUSION	55
MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION	57

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Observations sur les crédits des services généraux du Premier ministre

Les services généraux du Premier ministre apparaissent traditionnellement comme une nébuleuse d'organismes les plus divers. Les modifications qui affectent les différentes structures de cet ensemble mouvant ont, en principe, une raison politique ou institutionnelle.

Ainsi, pour 1991, des actions nouvelles sont créées (Haut Conseil à l'intégration, Délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie), d'autres actions sont renforcées ou redéployées (actions en faveur de la prévention de la délinquance, droits des femmes, actions en faveur de la langue française, création d'un nouveau C.I.R.A., 3^e concours d'entrée à l'E.N.A., augmentation du nombre des élèves dans les I.R.A.).

Toutefois, pour certaines de ces actions, une partie seulement des crédits prévus pour 1991 figure dans le fascicule budgétaire des Services généraux du Premier Ministre (droits des femmes, action humanitaire, langue française) ce qui rend le contrôle parlementaire difficile et ne permet pas une réelle clarté de l'action gouvernementale.

2 - Observations sur la politique de la fonction publique

La modernisation du secteur public est l'un des grands "chantiers" du Xe Plan et restera en 1991, pour le Gouvernement, comme pour le Premier Ministre qui s'est engagé personnellement, un thème central de l'action gouvernementale.

• La politique des effectifs

Pour la deuxième année consécutive, le budget de 1991 prévoit un renforcement des effectifs globaux : 13.364 créations nettes d'emplois pour les budgets civils, 11.458 créations nettes si l'on y inclut le secteur militaire, ce qui correspond à une augmentation de 0,6 % des effectifs. En 1990 les créations nettes d'emplois se chiffraient à 7.827, soit une augmentation de 0,3 % des effectifs.

Les deux secteurs prioritairement renforcés sont l'Education et la Justice avec 12.854 et 1.217 créations d'emplois, tandis que la Défense perd 1.901 emplois.

Cette politique de recrutement est en contradiction avec les orientations suivies au cours des années précédentes, notamment entre 1984 et 1988, les effectifs budgétaires étant alors passés de 2.522.000 à 2.501.000. Ils sont de 2.515.000 au 31 décembre 1990

Votre rapporteur souhaiterait attirer votre attention sur le poids budgétaire de ces créations nettes d'emplois qui se fera sentir jusqu'en 2040, grevant d'autant les efforts de réduction du déficit budgétaire. Il n'apparaît pourtant pas incompatible de réduire globalement les effectifs tout en créant des emplois dans les secteurs jugés prioritaires par le Gouvernement.

Par ailleurs, la poursuite de la décentralisation ainsi que le transfert de compétences vers la Commission de Bruxelles pourraient justifier un certain allègement des effectifs de la fonction publique d'Etat.

- La politique salariale

Le pouvoir d'achat moyen des fonctionnaires a fortement progressé entre 1988 et 1990. La rémunération moyenne des personnels en place qui inclut l'effet de masse et l'effet G.V.T. (glissement, vieillesse, technicité) a progressé de 3,9 % en 1988 et de 6,7 % en 1989 ce qui a représenté un gain de pouvoir d'achat de 3 % sans équivalent depuis 10 ans.

Pour 1990, une première mesure de revalorisation des traitements de 1,2 % a été adoptée le 1er avril 1990 et devrait être suivie par une seconde augmentation avant la fin de l'année.

Pour 1991, le Gouvernement a indiqué que la politique salariale ne serait pas modifiée, qu'elle continuerait à faire l'objet d'une vaste concertation et que tout retour à l'indexation des salaires sur les prix devait être évité.

Toutefois, à cette politique s'ajoutent les effets de l'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations de la fonction publique. Cet accord prévoit la revalorisation des plus basses rémunérations, l'amélioration du déroulement des carrières et la prise en compte des qualifications acquises et des responsabilités exercées. Sa mise en application doit se faire sur 7 ans. Son coût total est évalué à 20 milliards de francs pour les agents actifs et retraités de l'Etat et à 40 milliards de francs si l'on y ajoute les personnels hospitaliers et les fonctionnaires territoriaux.

Ce coût est en fait bien inférieur à l'effet cumulatif qu'il induit pour les budgets des années à venir, M. Durafour lui-même a avancé le chiffre total de 140 milliards de francs.

- La politique du renouveau du service public

La circulaire du Premier Ministre du 23 février 1989 sur le renouveau du service public a été à l'origine de plusieurs négociations, accords et décisions.

L'accord-cadre du 23 juin 1989 sur la formation continue a été suivi d'effet, onze accords ministériels ayant déjà été signés. La progression des crédits prévus dans la plupart des fascicules budgétaires pour la formation des fonctionnaires en est le reflet.

Deux séminaires gouvernementaux, réunis les 21 septembre 1989 et 11 juin 1990, ont permis d'adopter une série de mesures tendant à moderniser l'administration. Les orientations retenues : rechercher une plus grande responsabilité des services, appuyée sur une action résolue de déconcentration et sur la modification des règles de la comptabilité publique pour juger les départements ministériels et les services en fonction des objectifs fixés, améliorer les relations avec les usagers, favoriser la mobilité fonctionnelle et géographique des agents publics semblent aller dans le bon sens.

Le Parlement devra veiller au suivi des mesures votées pour l'application de ces orientations afin de juger les résultats de la politique de modernisation du service public.

L'administration devra en effet, plus que jamais, être capable de faire face aux nouveaux défis auxquels elle va se trouver confrontée dans les années à venir.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 31 octobre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a procédé à l'examen des crédits des services du Premier ministre (Services généraux) pour 1991, sur le rapport de M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits des services généraux du Premier ministre progressaient de près de 5 % en 1991, atteignant 3.667,5 millions de francs.

Parmi ces crédits, le rapporteur spécial a noté la légère diminution des moyens des services, principalement en raison du nouveau mode de financement des dépenses du Conseil supérieur de l'audiovisuel, alors que les subventions à l'E.N.A. et aux instituts régionaux d'administration (I.R.A.), ainsi que les crédits destinés au Conseil supérieur et à la Délégation générale à la langue française augmentent. Il a par ailleurs ajouté que deux nouveaux organismes étaient créés : le Haut conseil à l'intégration et la Délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie et que 6,17 millions de francs leur étaient affectés. Enfin, il a souligné la forte progression des dépenses de personnel, de formation, de modernisation et de requalification dans l'administration.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a ensuite analysé les interventions publiques qui augmentent de près de 30 % et s'élèvent à 618,4 millions de francs. Il a précisé que cette augmentation résultait de l'ajustement de la contribution de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision, de la progression des crédits d'aide à la presse, de la création d'un nouveau chapitre doté de 84,5 millions de francs et destiné aux actions de prévention de la délinquance et d'une augmentation de 8,12 % des crédits consacrés aux droits des femmes.

Le rapporteur spécial a alors attiré l'attention de la commission sur le nombre très élevé d'organismes rattachés au Secrétariat général du Gouvernement et sur l'habitude prise de créer, pour chaque nouvelle action, un comité en lui affectant des fonctionnaires et un budget, mais sans jamais remettre en question ces structures.

Puis, M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a formulé plusieurs observations sur la politique de la fonction publique.

Il a d'abord évoqué le renforcement de 0,6 % des effectifs globaux de la fonction publique avec 11.458 créations nettes d'emplois en 1991 dont 12.854 à l'éducation et 1.217 à la justice.

Le rapporteur spécial a souligné que cette politique de recrutement était en contradiction avec la politique suivie au cours des années précédentes ainsi qu'avec la poursuite de la décentralisation. Tout en affirmant qu'il n'était pas incompatible de réduire globalement les effectifs et de créer des emplois dans les secteurs jugés prioritaires, il a insisté sur le poids budgétaire de ces créations d'emplois pour les années à venir.

Enfin, **M. Couve de Murville, rapporteur spécial**, a souligné le nombre élevé des membres de l'actuel Gouvernement. Il a précisé que la suppression d'une vingtaine de "portefeuilles ministériels" permettrait de réaliser une économie non négligeable.

Le rapporteur spécial a ensuite examiné la question des rémunérations, directement liée à celle des effectifs. Il a noté la forte progression des rémunérations des fonctionnaires entre 1988 et 1990, à laquelle s'ajoutent les effets de l'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille de la fonction publique. Cet accord, dont la mise en application a été étalée sur sept ans devrait coûter à l'Etat, non pas 20 milliards de francs comme cela a été annoncé, mais 140 milliards de francs en raison des effets cumulatifs qu'il induit.

Enfin, **M. Couve de Murville, rapporteur spécial**, a exposé, dans ses grandes lignes, le programme de renouveau du service public actuellement engagé dans l'administration. Il a indiqué que les principes de cette action lui paraissaient bons mais qu'il fallait attendre les mesures d'application et en surveiller les conséquences budgétaires.

En conclusion, le rapporteur spécial a proposé à la commission de ne pas adopter les crédits des services généraux du Premier ministre afin de manifester son désaccord avec la politique de la fonction publique suivie par le Gouvernement.

M. Christian Poncelet, président, a remarqué que les créations d'emplois n'étaient pas toujours suivies de recrutements en nombre équivalent et qu'il serait intéressant d'obtenir un tableau précis des emplois non pourvus dans les différentes administrations.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a alors indiqué qu'à ce problème des postes non pourvus s'ajoutait celui de la qualité des personnes recrutées.

M. René Régnault s'est félicité du processus de modernisation actuellement engagé dans l'administration et a souhaité que cette réforme soit encouragée. Il a enfin indiqué qu'il ne suivrait pas les conclusions du rapporteur spécial.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits des services généraux du Premier ministre pour 1991.

AVANT-PROPOS

Le fascicule des Services généraux regroupe les crédits destinés aux cabinets du Premier ministre et de six ministres et secrétaires d'Etat rattachés (ministre d'Etat chargé de la fonction publique et des réformes administratives, ministre chargé des relations avec le Parlement, ministre porte-parole du Gouvernement, secrétaire d'Etat chargé des droits des femmes, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'action humanitaire), les crédits destinés au Secrétariat général du Gouvernement ainsi que les crédits propres aux directions, services, commissariats, délégations, conseils et missions dont la gestion administrative et budgétaire est assurée par la direction des services administratifs et financiers du Secrétariat général du Gouvernement. Sont également inscrits à ce budget les crédits alloués au Médiateur et au Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Les budgets du ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs et du Secrétariat d'Etat auprès du premier Ministre chargé du Plan font chacun l'objet d'un fascicule budgétaire spécifique.

Par ailleurs, bien que les crédits présentés dans ce rapport représentent l'ensemble des dotations affectées aux Services généraux, celles qui sont destinées à l'Economie sociale ainsi qu'au Conseil supérieur de l'audiovisuel, au Service juridique et technique de l'information, aux abonnements des administrations à l'Agence France Presse, aux aides à la presse et au financement des exonérations de redevance de télévision font l'objet d'études détaillées dans les rapports sur les budgets de la Communication et de l'Economie sociale.

Le débat budgétaire annuel sur les crédits des Services généraux du Premier Ministre est l'occasion d'examiner la politique de la fonction publique suivie par le Gouvernement. Une partie importante de ce rapport lui est donc consacrée.

CHAPITRE I

PRESENTATION DES CREDITS POUR 1991

A. PRESENTATION GLOBALE

Les crédits demandés pour 1991 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) atteignent 3.667,5 millions de francs, soit une augmentation de 4,96 % par rapport aux crédits votés pour 1990.

Le tableau ci-dessous présente les grandes masses de ce budget*.

En millions de francs	Crédits votés pour 1990	Crédits demandés pour 1991	Variation en %
Dépenses ordinaires			
Titre III : moyens des services	2.994,67	3.026,09	+ 1,13
Titre IV : interventions publiques	473,37	614,80	+ 29,87
Total Dépenses ordinaires	3.468,05	3.642,90	+ 5,04
Dépenses en capital			
Titre V : investissements exécutés par l'Etat			
. crédits de paiement	17,25	16,00	- 7,25
. autorisations de programme	16,80	20,50	+ 22,02
Titre VI : subventions d'investissement accordées par l'Etat			
. crédits de paiement	8,60	8,60	-
. autorisations de programme	8,60	8,60	-
TOTAL DO + CP	3.493,50	3.667,50	+ 4,96
TOTAL DO + AP	3.493,45	3.672,00	+ 5,11

* Voir, in fine, les modifications apportées par l'Assemblée nationale

B. PRESENTATION DETAILLEE

1. Dépenses ordinaires

a) Les moyens des services (titre III)

Les crédits du titre III progressent de 1,13 % en 1991, passant de 2.994,67 à 3.028,09 millions de francs

Cette légère diminution en francs constants des moyens des services traduit en réalité des évolutions contrastées.

• Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel progressent de 6,99 %, passant de 1.251,54 millions à 1.339,14 millions de francs.

Cette augmentation des crédits s'explique essentiellement par :

- l'application du protocole Durafour de rénovation de la grille de la fonction publique, représentant un coût de 2,23 millions de francs ;
- l'augmentation des prestations interministérielles d'action sociale : + 14,99 millions pour l'aide ménagère à domicile des personnes âgées et + 25 millions pour les chèques vacances ;
- l'augmentation des prestations de service-crèche qui progressent de 33,7 %, passant de 148,4 à 198,4 millions de francs.

• Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement croissent de 5,64 % en 1991 passant de 604,96 à 639,08 millions de francs.

Les principales augmentations résultent de :

- la création de deux nouveaux organismes : le Haut Conseil à l'intégration et la Délégation générale à la lutte contre la drogue et toxicomanie pour lesquels des crédits, respectivement de 2,79 et de 3,91 millions de francs, sont demandés ;

- l'inscription de 3,18 millions de francs supplémentaires au profit du Conseil supérieur et de la Délégation générale à la langue française ;
- la forte progression des moyens prévus pour les actions de formation et de perfectionnement dans l'administration qui passent de 8,78 à 15 millions de francs, soit une hausse de 70,84 %.

• Les subventions aux institutions d'enseignement et de recherche.

Les subventions aux institutions d'enseignement et de recherche progressent également en 1991, passant de 253,24 à 271,88 millions de francs, soit une hausse de 7,36 %.

- La subvention à l'E.N.A. (Ecole nationale d'administration) atteint 127,64 millions de francs, en progression de 3,37 % par rapport à 1990 en raison notamment de la création du 3e concours ;
- La subvention aux I.R.A. (Instituts régionaux d'administration) progresse de 15,27 % pour tenir compte de l'augmentation prévue du nombre des élèves et atteint 119,85 millions de francs ;
- Les crédits destinés à l'I.I.A.P. (Institut international d'administration publique), soit 21,01 millions de francs, diminuent de 6,53 % en raison de la suppression de crédits non renouvelables ouverts en 1990 destinés à l'amélioration des conditions d'accueil des stagiaires étrangers.

• Les dépenses diverses

Les dépenses diverses diminuent de 12,09 % en 1991 passant de 885,01 à 777,97 millions de francs.

Cette évolution résulte de :

- la suppression de 89,34 millions de francs destinés aux dépenses de fonctionnement du C.S.A. (Conseil supérieur de l'audiovisuel), en raison des nouvelles relations entre le C.S.A. et le ministère des Postes, des Télécommunications et de l'Espace ;
- la diminution de 46,5 millions des crédits affectés aux actions de prévention de la délinquance, en partie transférés au titre IV ;

- mais également de l'augmentation de 17,83 % des crédits destinés aux opérations de formation, de modernisation et de requalification de l'administration qui passent de 98 à 115,48 millions de francs ;
- la progression de 13,81 % des crédits alloués au Médiateur qui atteignent 19,11 millions de francs pour 1991, en raison d'une augmentation des loyers.

b) Les interventions publiques (titre IV)

La très forte augmentation des moyens consacrés aux interventions publiques qui s'élèvent à 614,8 millions de francs, en progression de 29,87 % par rapport à 1990, s'explique essentiellement par :

- l'ajustement aux besoins de la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision qui passe de 70 à 117 millions de francs, soit une hausse des crédits de 67,14 % pour 1991 ;
- l'ajustement aux besoins des crédits d'aides à la presse qui atteignent 60,49 millions de francs, en progression de 17,21 %, par rapport aux 51,61 millions de francs votés en 1990 ;
- la création d'un nouveau chapitre destiné aux subventions pour les actions de prévention de la délinquance doté de 84,5 millions de francs, dont 24,5 millions transférés du titre III ;
- l'augmentation de 8,12 % des crédits concernant la promotion, la formation et l'information relatives aux droits des femmes qui passent de 98,4 à 106,4 millions de francs.

En revanche, les crédits affectés à la célébration du centenaire de la naissance du Général de Gaulle sont logiquement supprimés pour 1991.

2. Les dépenses en capital

Les crédits de paiement inscrits aux titres V et VI diminuent de 4,84 %, passant de 25,85 à 24,6 millions de francs, en raison notamment de la fin de travaux d'aménagement de bâtiments administratifs au Secrétariat général du Gouvernement.

Les autorisations de programme augmentent de 14,56 %, passant de 25,4 à 29,1 millions de francs, essentiellement au profit de travaux de réfection des bâtiments de la Documentation française.

CHAPITRE II

L'ENSEMBLE MOUVANT ET HETEROGENE DES SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE

Traditionnellement, les services généraux du Premier Ministre apparaissent comme une nébuleuse d'organismes les plus divers. Les modifications qui affectent les différentes structures de cet ensemble ont, en principe, une raison politique ou institutionnelle.

Pourtant, l'expérience montre que ces rattachements ne répondent pas tous à une volonté politique déterminée. Ils traduisent souvent une difficulté d'attribuer tel ou tel secteur à un département ministériel donné.

En cas de conflit de rattachement ou d'incertitude, le budget "fourre-tout" des services du Premier Ministre offre alors une solution de facilité.

De ce fait, le nombre d'organismes gravitant autour du Secrétariat général du Gouvernement est de plus en plus élevé.

Pour chaque nouvelle action un comité est créé, des fonctionnaires et des crédits budgétaires lui sont affectés. Ces comités perdurent et ne sont que très rarement supprimés. Parfois même, ils se surajoutent à des structures ministérielles existantes, ce qui ne facilite pas la cohérence de l'action gouvernementale et rend difficile le contrôle du Parlement.

En 1991, des organismes nouveaux sont créés, certaines actions sont renforcées ou redéployées. Le présent chapitre étudie les principaux éléments de cette évolution.

A. LES ORGANISMES CREES

1. Le Haut Conseil à l'Intégration

Le Haut Conseil à l'Intégration a été créé par le décret n° 89-912 du 19 décembre 1989.

Il a pour mission de donner son avis, à la demande du Premier Ministre ou du Comité interministériel à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère, et de faire toute proposition utile.

Il élabore chaque année un rapport qu'il remet au Premier Ministre.

Dans le projet de budget pour 1991, 2,79 millions de francs lui sont destinés.

2. Le Comité interministériel et la délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie.

Ces deux organismes ont été créés par le décret n° 89-880 du 6 décembre 1989 modifié par le décret n° 90-657 du 25 juillet 1990.

Le comité prépare les décisions du Gouvernement tant au plan national qu'international en ce qui concerne la lutte contre :

- la production, la transformation, le transport, la revente de drogue ainsi que les transactions financières qui y sont liées ;
- la consommation de drogue et la toxicomanie, en favorisant la prévention, les soins, l'insertion sociale, l'information et la recherche.

Ce comité est présidé par le Premier Ministre.

La délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie prépare les délibérations du comité et veille à leur exécution. Le délégué général est rapporteur du comité.

Pour ces deux organismes, 3,91 millions de francs sont inscrits au budget de 1991.

3. Un nouveau C.I.R.A.

Les C.I.R.A. (Centres interministériels de renseignements administratifs) assurent un service de renseignements par téléphone. Ils sont ouverts à titre gratuit au public et répondent à toutes questions relatives aux problèmes de législation et réglementation, de procédure et de pratique administrative.

L'ouverture en 1991 d'un centre à Limoges portera à 8 le nombre des C.I.R.A., les 7 autres étant implantés à Paris, Lille, Lyon, Metz, Rennes, Bordeaux et Marseille.

Les crédits affectés aux C.I.R.A. en 1991 traduisent cette évolution. Ils s'élèvent à 8,8 millions de francs, en progression de 14,3 % par rapport à 1990.

Le nombre total des appels auxquels les C.I.R.A. ont répondu a dépassé le million en 1990, en augmentation de 7,8 % par rapport à 1989.

Les demandes de renseignements concernent essentiellement des problèmes de fiscalité (21,7 % des appels) et de travail-emploi (20,6 %). Puis viennent les secteurs de la justice (14,3 %), de l'urbanisme et du logement (9,8 %), de la sécurité sociale (7,8 %) et de l'intérieur (6,5 %).

Parallèlement à cette activité de renseignement, les C.I.R.A. transmettent régulièrement au Secrétariat général du Gouvernement des propositions de simplifications administratives. En 1989, 16 des 69 mesures proposées ont reçu un avis favorable en commission interministérielle et sont pour la plupart entrées en vigueur (exemples : information des emprunteurs en matière de crédit mobilier et immobilier, amélioration de la présentation du formulaire de déclaration de l'impôt de solidarité sur la fortune).

Employant au total 169 agents, les C.I.R.A. devraient voir leurs effectifs s'accroître de 17 personnes en 1991 avec la création du centre de Limoges.

Le renforcement de l'implantation géographique des C.I.R.A. correspond aux priorités retenues par le Gouvernement lors du Conseil des ministres du 14 février 1990 pour améliorer l'information administrative du public et pour répondre à une attente, semble-t-il, croissante.

Votre rapporteur regrette toutefois qu'il ne soit pas possible d'assurer une meilleure information du public a priori, au

moment où les décisions sont prises par le Gouvernement, ce qui supprimerait un nombre important d'appels par la suite.

Votre rapporteur s'étonne également du nombre important d'organismes rattachés au Secrétariat général du Gouvernement dont le but est de proposer des mesures de simplification administrative. Il s'interroge en particulier sur les problèmes de coordination de leurs travaux.

Les organismes concernés sont :

- les centres interministériels de renseignements administratifs (C.I.R.A.),
- le Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (C.E.R.F.A.),
- la Commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires,
- la Commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises,
- le Médiateur de la République,
- la Commission d'accès aux documents administratifs (C.A.D.A.).

B. LE SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DES DROITS DES FEMMES

1. Attributions

Le secrétariat d'Etat chargé des droits des femmes exerce, aux termes du décret n° 88-826 du 18 juillet 1988, les attributions précédemment dévolues au ministère des Affaires sociales et de l'Emploi par le décret du 22 mai 1988 et relatives aux droits des femmes.

Le budget du secrétariat d'Etat est inclus dans le fascicule des Services généraux du Premier Ministre depuis le 1er janvier 1989. Il en constitue l'action 08.

Outre les services propres dont il dispose, le secrétaire d'Etat préside le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes et le Comité interministériel chargé des droits de la femme.

Il fait appel, en tant que de besoin, aux services des autres départements ministériels et peut constituer des groupes de travail composés des fonctionnaires intéressés.

Il est associé à l'élaboration de tout projet et aux activités des conseils ou comités qui intéressent l'exercice de ses attributions.

Enfin, il a autorité sur les chargées de mission départementales et les déléguées régionales chargées des droits des femmes.

2. Moyens disponibles

Le budget demandé pour 1991 au titre du secrétariat d'Etat chargé des droits des femmes s'élève à 156,3 millions de francs, en progression de 7,04 % par rapport à 1990.

Le tableau suivant permet de retracer l'évolution de ces crédits depuis 1988 :

**Budget du Secrétariat d'Etat chargé
des droits des femmes
(en millions de francs)**

	1988	1989	1990	1991	1991/1990 en %
Titre III : moyens des services	39,07	41,28	47,60	49,89	+ 4,81
Titre IV : interventions publiques	72,00	74,25	98,40	106,40	+ 8,13
Total	111,07	115,53	146,00	156,29	+ 7,04

• Moyens des services

Les crédits du titre III progressent de 4,8 % et atteignent 49,89 millions de francs.

Cette augmentation résulte de :

- la création de 19 emplois sous contrats, gagés toutefois par la suppression de 1,5 million de francs de crédits de vacances,
- l'augmentation des crédits de personnel liée aux revalorisations prévues pour 1991 ainsi qu'à l'application du protocole Durafour sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

• Moyens d'interventions

Les crédits du titre IV progressent de 8,13 % et atteignent 106,4 millions de francs.

4 millions de francs, crédits non renouvelables couverts en 1990, sont logiquement supprimés cette année.

En revanche, 12 millions de francs de mesures nouvelles sont prévus : 7 millions de francs sont destinés au développement de l'accueil des femmes en difficulté, notamment victimes de violences conjugales, le reste servira à financer une campagne d'une centaine d'audits, environ un par département, sur l'égalité professionnelle.

Au-delà de ses propres dotations, les interventions du secrétariat d'Etat peuvent être complétées par la participation financière d'autres administrations. Ainsi par exemple, la Délégation à la formation professionnelle a consacré d'importants moyens à des actions de formation prioritairement réservées aux femmes.

3. Bilan et perspectives de l'activité du Secrétariat d'Etat

Depuis 1988, trois objectifs ont essentiellement été poursuivis par le Secrétariat d'Etat :

- la préservation des droits acquis par les femmes, notamment le droit à l'avortement ;
- l'amélioration de la situation des femmes en matière d'emploi : lutte contre le chômage et promotion de l'égalité professionnelle ;

- le respect de la dignité des femmes : lutte contre les violences conjugales, les mutilations sexuelles, le harcèlement sexuel, réflexion sur la procréation médicale assistée.

En 1991, ces actions seront poursuivies et développées autour de 4 priorités :

- l'accueil aux femmes en difficulté sur l'ensemble du territoire, mesure faisant suite à la campagne du Secrétariat d'Etat sur les violences conjugales et à la mobilisation de l'ensemble des acteurs de l'Etat et des collectivités territoriales sur ce sujet ;
- la promotion de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, sur le marché du travail et dans les entreprises ;
- la diversification de l'orientation des filles, en lien avec le ministère de l'Education nationale et le secrétariat d'Etat à l'enseignement technique ;
- la modernisation du Secrétariat d'Etat, en particulier par une amélioration de la situation des chargées de mission départementales.

Toutefois, votre rapporteur constate qu'en France l'inégalité devant l'emploi et la formation demeure importante : le chômage frappe presque deux fois plus de femmes que d'hommes ce qui met en évidence l'inadaptation de la formation des jeunes filles aux besoins réels de l'économie. De plus, les femmes sont encore peu présentes dans la formation professionnelle continue. Enfin, l'accès des femmes aux responsabilités et à la vie associative, politique ou sociale est encore limité.

C. LE SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE L'ACTION HUMANITAIRE

1. Attributions

Le secrétariat d'Etat à l'action humanitaire a pris la suite, en 1988, du secrétariat d'Etat aux droits de l'homme.

Aux termes du décret n° 88-888 du 23 août 1988, le secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de l'action humanitaire a pour mission :

1. Sur le territoire national, en liaison avec les ministères concernés :

- d'une part, de mener une réflexion et de proposer des solutions, dans le domaine de l'action humanitaire, pour la lutte contre la pauvreté, les situations de détresse, la précarité et toutes les formes d'exclusion ainsi que pour l'amélioration de la vie quotidienne des chômeurs et l'insertion des réfugiés ;
- d'autre part, de faciliter l'action des organisations non gouvernementales qui se consacrent à la promotion et la protection des droits de l'homme ainsi qu'à la lutte contre le racisme sous toutes ses formes.

2. A l'extérieur, en accord et en liaison avec les ministres concernés, d'animer les actions humanitaires françaises, notamment les actions d'urgence et de soutien dans les situations de grande détresse et en faveur des réfugiés, et de promouvoir le droit d'assistance humanitaire.

Il se tient en rapport avec les organisations non gouvernementales qui agissent en faveur de l'action humanitaire en France et hors de France.

Il fait appel, en tant que de besoin, à la mission de liaison auprès des organisations non gouvernementales du ministère des Affaires étrangères et au département de la coopération non gouvernementale du ministère de la Coopération et du Développement.

Il en est de même pour la cellule d'urgence et de veille de ces deux ministères.

Enfin, il peut faire appel, en tant que de besoin, aux services compétents des autres départements ministériels.

2. Moyens disponibles

Le secrétariat d'Etat chargé de l'action humanitaire ne gère aucun service. Son personnel est constitué d'une vingtaine de personnes : les membres du cabinet du Secrétaire d'Etat et quelques

agents d'exécution, relevant, pour leur gestion, des services du Premier Ministre.

Les crédits dont dispose le secrétariat d'Etat sont inscrits sur deux lignes budgétaires :

- le chapitre 37-06 du budget des Services généraux du Premier Ministre,
- le chapitre 42-37, article 50 (fonds d'urgence humanitaire) du budget du ministère des Affaires étrangères.

• Les crédits inscrits au budget des Services généraux du Premier Ministre.

Ces crédits sont consacrés, pour l'essentiel, à des subventions aux associations actives dans le domaine humanitaire et de défense des droits de l'homme.

A ce titre, 11,12 millions de francs sont demandés pour 1991, montant identique à celui des crédits disponibles en 1989 et 1990.

En 1991, ces crédits seront, en priorité, destinés aux associations qui participent à l'accueil, sous tous ses aspects (hébergement, santé, alphabétisation), des réfugiés en situation régulière.

Le secrétariat d'Etat à l'action humanitaire s'efforce d'obtenir, pour chaque subvention, le compte-rendu précis de l'utilisation des fonds accordés. Votre rapporteur ne peut que se féliciter de ce souci et souhaite qu'il soit systématiquement appliqué.

• Les crédits inscrits au budget du ministère des Affaires étrangères

Ces crédits sont destinés à permettre au secrétariat d'Etat à l'action humanitaire de faire face aux situations d'urgence créées par des catastrophes naturelles ou résultant de conflits ou de politiques d'Etats niant le droit des personnes.

Le développement des opérations d'urgence et des sollicitations auxquelles la France doit répondre se traduit par une

augmentation, d'année en année, des crédits disponibles sur ce compte depuis son ouverture, lors de la loi de finances pour 1989.

L'évolution de ces crédits, engagés sur décision du Secrétaire d'Etat à l'action humanitaire, apparaît dans le tableau ci-dessous :

(en millions de francs)

1989	1990	1991	1991/1990 en %
33	40	50	+ 25

L'augmentation des crédits proposée pour 1991 rend compte du souci du Gouvernement d'inclure l'action humanitaire dans son action diplomatique. A cet effet deux mesures ont été prises en 1990 :

- la création de postes d'attachés humanitaires dans les ambassades les plus exposées, soit environ 35 (un séminaire de formation les a réunis du 14 au 18 mai 1990 à Paris) ;
- l'installation d'une cellule d'urgence dans les locaux mêmes du ministère des Affaires étrangères.

3. Bilan et perspectives de l'action du Secrétariat d'Etat

En 1990, le Secrétariat d'Etat a poursuivi ses actions tant en France qu'à l'étranger.

En France, il a notamment préparé, suivi et animé les travaux de la Commission sur l'amélioration de la vie quotidienne des demandeurs d'emploi.

Il a participé à l'élaboration d'un rapport de propositions sur la vie quotidienne des sans domicile fixe et a poursuivi sa réflexion sur le développement de l'action humanitaire par les associations et les fondations.

A l'étranger, le Secrétariat d'Etat s'est attaché à répondre aux situations d'urgence internationale, en lien avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Coopération. A ce titre, par

exemple, il est intervenu en 1990 en Roumanie, en Ethiopie et au Liban.

Par ailleurs, il coordonne la mise en oeuvre du projet GLOBUS des volontaires européens du développement. La première application de ce projet a lieu en Egypte sur un projet agricole pour lequel une équipe est partie en formation au mois de juin 1990.

Enfin, le Secrétariat d'Etat a renforcé son action en faveur des réfugiés dans le monde, front sur lequel il devrait porter une grande partie de ses moyens en 1991.

D. LES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE

Les subventions aux institutions d'enseignement et de recherche qui figurent dans le budget des Services généraux du Premier Ministre atteignent 271,88 millions de francs en 1991, en progression de 7,36 % par rapport à 1990.

Le tableau ci-dessous donne le détail de ces subventions et de leur évolution :

En millions de francs	Crédits votés en 1990	Crédits demandés en 1990	Variation en %
- Ecole nationale d'administration (E.N.A.)	123,47	127,64	+ 3,37
- Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes (C.H.E.A.M.)	3,31	3,38	+ 2,11
- Institut international d'administration publique (I.I.A.P.)	22,48	21,01	- 6,53
- Instituts régionaux d'administration (I.R.A.)	103,97	119,85	+ 15,27
Total	253,23	271,88	+ 7,36

Les principales augmentations concernent les Instituts régionaux d'administration et l'Ecole nationale d'administration.

1. Les Instituts régionaux d'administration

Les I.R.A. contribuent au recrutement et à la formation initiale des fonctionnaires de catégorie A autres que ceux recrutés par la voie de l'E.N.A. Ils ont également pour mission d'organiser la formation de fonctionnaires en cours de carrière, activité en fort développement représentant aujourd'hui entre 30 et 40 % de leur activité totale.

L'augmentation en 1991 de 15,27 % de la subvention destinée aux 5 I.R.A. (Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes) s'explique par :

- une nouvelle augmentation du nombre des élèves à compter du 1er avril 1991 : 630 postes seront offerts aux concours organisés en 1990 ; un crédit de 12,3 millions de francs correspondant à la rémunération de 100 élèves supplémentaires a été demandé dans le budget pour 1991 ;
- la revalorisation de l'indice de rémunération des élèves, en application du protocole Durafour du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille de la fonction publique : 6,07 millions de francs supplémentaires ont été inscrits à ce titre dans le budget pour 1991.

2. L'Ecole nationale d'administration

La subvention de l'Etat à l'E.N.A. représente près de 91 % du budget de l'école.

Au sein de ce budget, les charges de personnel constituent 82,5 % des dépenses et les charges de fonctionnement 17,5 %.

La subvention prévue pour 1991 s'élève à 127,64 millions de francs, en augmentation de 3,37 % par rapport à 1990.

Cette progression s'explique essentiellement par :

- la création du 3e concours d'accès à l'école,

- la légère augmentation du nombre de places offertes aux concours de 1990 (98 places au lieu de 96 en 1989).

- Le 3e concours d'accès à l'E.N.A.

La loi n° 90-8 du 2 janvier 1990 a ouvert un troisième concours d'accès à l'E.N.A. aux personnes justifiant de l'exercice pendant 8 années au total d'une ou plusieurs activités professionnelles dans le secteur privé ou para-public ou d'un ou plusieurs mandats d'élu d'une collectivité territoriale.

Le décret n° 90-916 du 13 juillet 1990 portant application de cette loi a fixé à 40 ans la limite d'âge supérieure exigée des candidats à ce concours.

Il a également défini les épreuves du concours qui permettront de sanctionner une connaissance des disciplines de base (droit public, économie, culture générale, finances publiques, relations internationales, questions sociales, langue étrangère), les élèves du 3e concours seront en effet soumis à une scolarité et à un mode de classement communs avec ceux des élèves issus des concours externe et interne.

Un 3e concours d'entrée à l'E.N.A. sera organisé pour la première fois au mois de septembre 1991. Un cycle de préparation à ce 3e concours d'une durée d'un an a débuté au mois de novembre 1990.

Les crédits affectés au 3e concours dans le budget de 1991 s'élèvent à 8,21 millions de francs.

- L'augmentation des effectifs

Pour déterminer les effectifs des promotions de l'E.N.A. une méthode d'évaluation des besoins des différentes administrations a été élaborée. Elle tient compte des besoins démographiques des différents corps, de la nécessité d'offrir à leurs agents des perspectives de carrière satisfaisantes, ainsi que d'une évaluation précise des besoins quantitatifs et qualitatifs des diverses administrations.

Toutefois, si l'E.N.A. alimente de façon prépondérante la haute fonction publique, elle n'en a pas le monopole. Le tour extérieur permet d'intégrer dans des corps recrutés par la voie de l'E.N.A. des fonctionnaires venant de corps différents. En outre, des recrutements exceptionnels peuvent être organisés. En 1990, trois concours particuliers ont été organisés pour recruter :

- 45 conseillers de chambre régionale des comptes,
- 20 sous-préfets,
- 55 conseillers de tribunal administratif.

• **La formation continue des hauts fonctionnaires**

Cette activité de l'E.N.A. tend à se développer depuis quelques années. De par les compétences qu'elle rassemble, l'E.N.A. a naturellement vocation à jouer un rôle important en matière de formation permanente.

La direction de la recherche et de la formation permanente de l'école organise, chaque année, divers stages et notamment un stage de 6 mois pour les administrateurs civils nommés au tour extérieur, un stage de perfectionnement destiné aux sous-directeurs d'administration centrale et des stages spécifiques destinés à certaines catégories de hauts fonctionnaires.

E. LES ORGANISMES DE DOCUMENTATION ET D'INFORMATION

D'importants services de documentation sont rattachés aux services du Premier Ministre :

- le Service juridique et technique de l'information (S.J.T.I.),
- le Service d'information et de diffusion (S.I.D.),
- la Documentation française.

Les crédits qui leur sont respectivement affectés sont précisés dans le tableau ci-dessous :

En millions de francs	Crédits votés en 1990	Crédits demandés pour 1991	Variation en %
- Service juridique et technique de l'information	18,02	18,36	+ 1,88
- Service d'information et de diffusion	43,07	43,91	+ 1,95
- Documentation française	63,13	67,3	+ 6,69
Total	124,22	129,57	+ 4,30

La progression la plus significative pour 1991 est celle des crédits destinés à la Direction de la Documentation française.

Cette évolution résulte essentiellement de :

- l'augmentation des dépenses informatiques, notamment pour assurer la mise en place de la nouvelle architecture du service télématique "VOSDROITS" (guide des droits et démarches du citoyen) ;
- l'augmentation des dépenses d'investissement pour permettre la réalisation du programme de rénovation des immeubles de la Documentation française.

En revanche, le versement du budget général au compte de commerce qui retrace la gestion des activités industrielles et commerciales de la Documentation française diminue de 25,92 %, passant de 1,92 à 1,42 millions de francs.

Cette mesure concrétise, pour la deuxième année consécutive, la politique menée par la Documentation française qui cherche à atteindre l'autonomie financière de ses activités industrielles et commerciales.

F. LE MED'ATEUR DE LA REPUBLIQUE

Les crédits demandés pour le Médiateur en 1991 atteignent 19,1 millions de francs, en progression de 13,7 % par rapport à 1990.

Cette augmentation s'explique notamment par :

- la revalorisation de l'indemnité mensuelle accordée aux délégués départementaux,

- l'ajustement attendu du loyer du siège de la Médiature lors du renouvellement du bail à la fin de 1990,
- la remise à niveau de la documentation et du fonds de la bibliothèque.

Comme en 1990, l'institution du Médiateur devrait voir un accroissement de son activité en 1991.

En 1990, le Médiateur de la République a été saisi de plus de 20.000 affaires, chiffre à comparer avec les 18.000 requêtes de 1989. En 1991, il devrait être saisi de 23.000 à 25.000 affaires.

En effet, aux conséquences automatiques d'une meilleure connaissance de l'activité du Médiateur viendront s'ajouter les effets de l'extension de son activité à des domaines nouveaux tels que les affaires nées de l'application de la réglementation européenne ou de l'acceptation du règlement en équité des litiges.

Il appartiendra au Médiateur de s'adapter à l'évolution du nombre des réclamations tout en maintenant les deux priorités de son action :

- établir une réelle proximité du Médiateur avec les réclamants,
- détenir la capacité technique permettant d'aboutir à des solutions amiables.

Votre rapporteur souhaite à cette occasion souligner le rôle de cette institution qui, tout en conservant une structure légère, contribue à désengorger de manière significative les tribunaux administratifs. Il est regrettable qu'elle soit encore souvent méconnue.

CHAPITRE III

LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'examen des crédits de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, inscrits au budget des Services généraux du Premier Ministre et gérés par le Ministre d'Etat chargé de la fonction publique et des réformes administratives, permet à votre rapporteur de faire, une fois par an, le point sur la politique de la fonction publique menée par le Gouvernement.

La modernisation du secteur public est l'une des priorités de l'action gouvernementale, l'un des "grands chantiers" du Xe Plan sur lequel le Premier Ministre s'est engagé personnellement.

D'importantes mesures ont été prises à ce titre en 1990, engageant l'Etat pour plusieurs années, tant en ce qui concerne les effectifs que les rémunérations des fonctionnaires. Leurs conséquences sont d'ampleur significative à la fois pour le budget de l'Etat et pour l'ensemble de l'économie de notre pays.

A. LE POIDS DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS L'ECONOMIE

1. Les dépenses induites par la fonction publique

Les dépenses induites par la fonction publique comprennent toutes les dépenses liées à l'activité présente ou passée des personnels payés par l'Etat. Ce sont les rémunérations, les cotisations sociales, les prestations sociales versées par l'Etat, les pensions, les diverses primes et indemnités, les rémunérations de personnels des établissements d'enseignement privé sous contrat ainsi que les pensions et allocations versées aux anciens combattants.

Le tableau ci-après en précise les différentes composantes depuis 1983.

**Evolution des principales composantes des dépenses
induites par la fonction publique de l'Etat**

(en milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
I								
Rémunérations principales (1)	203,519	219,854	230,805	241,892	246,416	252,999	260,282	277,092
Indemnités résidentielles	7,314	6,234	6,972	5,944	6,059	7,416	6,316	6,592
Primes et indemnités	22,669	24,609	25,683	26,064	28,152	29,914	32,995	38,951
Supplément familial de traitement	3,572	3,848	3,958	5,432	5,612	4,892	5,438	5,195
Autres charges connexes	0,220	0,493	0,674	1,158	1,092	1,344	1,598	2,038
Provisions	5,725	1,625	5,064	5,349	4,720	6,224	6,864	6,730
Total (I) : rémunérations d'activité	243,019	256,663	273,156	285,839	292,051	302,789	313,493	336,598
dont masse salariale (2)	233,723	246,648	262,328	274,890	281,468	291,926	303,066	324,972
II								
Cotisations sociales (3)	38,033	39,090	42,538	46,333	47,346	50,085	49,665	52,783
Prestations sociales	10,680	12,115	12,349	12,526	13,647	11,744	11,900	12,427
Pensions	74,950	84,102	90,027	97,227	102,884	104,397	109,106	116,900
Divers (4)	3,451	3,869	3,947	1,488	1,923	2,946	3,443	3,011
Total (I+II) : frais de personnel	370,133	395,839	422,017	443,413	457,851	471,961	487,607	521,719
III								
Taxes sur les transports et salaires	7,860	8,545	3,436	3,613	3,668	3,028	2,993	3,121
Frais de déplacement	6,859	7,679	7,153	7,547	7,913	8,201	8,874	9,099
Enseignement privé	16,897	18,165	19,639	20,064	20,747	21,802	23,177	25,106
Pensions anc. combattants	22,707	23,787	23,856	24,450	24,822	24,595	23,994	24,984
Autres (5)	7,546	8,187	7,718	8,638	8,028	7,839	8,056	7,995
Total (I+II+III) : dépenses induites	432,032	462,202	483,819	507,725	523,029	537,426	554,701	592,024
dont dépenses indexées (6)	386,517	411,814	432,513	455,457	468,944	481,836	499,455	532,887

Source : lois de finances initiales (crédits votés).

(1) Rémunérations brutes c'est-à-dire y compris la part ouvrière des cotisations sociales.

(2) Masse salariale : rémunérations d'activité versées aux personnels occupant à temps complet un emploi permanent et qui retribuent sur la base de la grille indiciaire (cela exclut les ouvriers et les vacataires).

(3) Part employeur.

(4) Dépenses de personnel non ventilées et vacations.

(5) Indemnités représentatives de frais, primes d'alimentation (militaires), aides sociales, secours et prêts.

(6) Dépenses indexées : dépenses directement liées à la valeur du point.

En 1990, ces dépenses progressent de 6,7 % par rapport à 1989, soit la plus forte augmentation annuelle constatée depuis 1984.

Cette forte croissance des dépenses induites par la fonction publique résulte notamment de l'augmentation des primes et indemnités versées aux fonctionnaires ainsi que de la hausse des rémunérations principales.

La répartition en 1990 des différentes composantes des dépenses induites par la fonction publique est la suivante :

En milliards de francs	Montant	%
- Rémunérations d'activités	336,59	56,85
- Cotisations et prestations sociales	65,21	11,01
- Pensions	116,90	19,75
- Autres dépenses induites	73,32	12,39
Total	592,02	100,00

Pour mieux apprécier leur importance économique, il faut en mesurer la place au sein du budget de l'Etat et au sein du produit intérieur brut.

2. La part des dépenses induites dans le budget de l'Etat

Le tableau ci-après retrace le poids des dépenses induites par la fonction publique dans le budget de l'Etat et son évolution annuelle depuis 1983.

(montants en milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Dépenses induites par la fonction publique	432,002	462,202	483,819	507,725	523,029	537,326	554,701	592,024
Evolution par rapport à l'année précédente	+10,6%	+7,0%	+4,7%	+4,9%	+3,0%	+2,8%	+3,2%	6,7%
Budget de l'Etat (1)	1.080,584	1.153,105	1.123,599	1.273,314	1.319,271	1.369,708	1.399,936	1.481,781
Evolution par rapport à l'année précédente	+12,9%	+6,7%	+6,1%	+4,1%	+3,6%	+3,8%	+2,2%	+5,8%
% des dépenses induites dans le budget de l'Etat (1)	40,0	40,1	39,5	39,9	39,6	39,2	39,6	40,0

Source : lois de finances initiales.

(1) Après consolidation des doubles comptes entre le budget général et les budgets annexes.

Ce tableau montre que la part des dépenses induites par la fonction publique dans le budget de l'Etat est passée de 40 % à 39,2 % entre 1983 et 1988. Cette part s'est ensuite rapidement accrue pour atteindre à nouveau le chiffre de 40 % en 1990, chiffre qui devrait lui-même être dépassé en 1991.

Votre rapporteur constate que le Gouvernement semble avoir définitivement abandonné la politique suivie au cours des années précédentes tendant à maîtriser l'évolution de la part des dépenses liées à la fonction publique dans le budget de l'Etat.

3. La part des dépenses induites dans le produit intérieur brut

Le tableau ci-dessous retrace les évolutions comparées du produit intérieur brut et des dépenses induites par la fonction publique depuis 1983.

(en milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Produit intérieur brut (1)	4.006,5	4.361,9	4.700,1	5.069,3	5.320,8	5.692,7	6.113,1	6.491,0
Progression par rapport à l'année précédente	+10,5%	+8,9%	+7,8%	+7,9%	+5,0%	+7,0%	+7,4%	+6,2%
Dépenses induites (2)	432,0	462,2	483,8	507,7	523,0	537,4	554,7	592,0
Progression par rapport à l'année précédente	+10,6%	+7,0%	+4,7%	+4,9%	+3,0%	+2,8%	+3,2%	+6,7%
Pourcentage dépenses induites/produit intérieur brut	10,8	10,6	10,3	10,0	9,8	9,4	9,1	9,1

Source : lois de finances initiales, rapport sur les comptes de la Nation 1989, Budgets économiques (principales hypothèses économiques pour 1990)

(1) Base 1980

(2) Dépenses induites par la fonction publique, c'est-à-dire les dépenses liées à l'activité présente ou passée des personnels payés par l'Etat.

NB : les lois de finances initiales ne prennent pas en compte les mesures de revalorisation intervenues dans le courant de l'année, mesures qui n'apparaissent que dans la loi de finances initiale de l'année suivante. Ainsi par exemple, le plan de revalorisation des enseignants appliqué dès 1989 n'apparaît qu'en 1990.

Le poids des dépenses induites dans le produit intérieur brut, qui était de 10,8 % en 1983, n'a cessé de baisser jusqu'en 1989 où il a atteint son niveau le plus bas 9,1 %.

En 1990, pour la première fois depuis 1983, les dépenses induites progressent plus rapidement que le P.I.B. : + 6,7 % au lieu de + 6,2 %. Il devrait en être également ainsi en 1991.

Votre rapporteur constate à nouveau que l'année 1990 marque une rupture significative dans la politique suivie et que

l'évolution des dépenses de la fonction publique ne paraît plus maîtrisée.

B. LA POLITIQUE DES EFFECTIFS

1. La situation actuelle des effectifs

Pour avoir une vision aussi complète que possible des effectifs de la fonction publique de l'Etat, il faut analyser non seulement les effectifs budgétaires mais également les effectifs réels.

• Les effectifs budgétaires

Pour les trois dernières années, les effectifs budgétaires ont connu la progression suivante :

	Effectifs	Augmentation	En %
31 décembre 1988	2.501.282		
31 décembre 1989	2.504.148	+ 2.866	+ 0,11
31 décembre 1990	2.514.568	+ 10.420	+ 0,41

Après avoir diminué entre 1984 et 1988, passant de 2.522.000 à 2.501.000, les emplois budgétaires ont été augmenté en 1989 pour atteindre 2.504.000 et à nouveau augmenté en 1990 pour s'approcher de 2.515.000.

Cinq ministères totalisent près de 90 % de ces emplois budgétaires :

Ministères	Effectifs	En %
Education nationale	1.034.543	41,1
P.T.E.	432.062	17,2
Défense	430.594	17,1
Economie et finances	179.285	7,1
Intérieur	161.601	6,4

- Les effectifs réels

Les effectifs réels de la fonction publique sont plus élevés que les effectifs budgétaires car ils tiennent compte des emplois à temps partiel dont le nombre est croissant d'année en année.

Le nombre des emplois vacants est également pris en compte dans ce calcul des effectifs réels que fait la Direction générale de l'administration et de la fonction publique après enquête auprès des différents ministères.

Au 31 décembre 1989, les effectifs réels étaient de 2.624.000 agents répartis ainsi :

	1.970.758 titulaires civils
	350.112 non titulaires
soit	2.320.870 civils
et	302.917 militaires

- Les emplois vacants

Certains emplois budgétaires ne sont pas pourvus.

Aucune statistique précise n'existe sur le nombre d'emplois vacants dans chaque ministère et dans l'ensemble de la fonction publique.

Toutefois, la direction générale de l'administration et de la fonction publique évalue à 29.000 le nombre d'emplois vacants en 1990, soit 1,15 % des effectifs budgétaires.

Malgré l'absence de statistiques, il convient de noter que certaines vacances d'emplois sont utilisées pour rémunérer des agents non titulaires et que d'autres sont mises en réserve par le dispositif de gel des emplois.

Parmi ces 29.000 emplois vacants, il y en aurait 25.800 au ministère de l'Education nationale ce qui représente 89 % du total.

Votre rapporteur s'étonne qu'aucun document de synthèse n'existe sur ce problème des emplois vacants qui prend toute son importance au moment où l'on décide par ailleurs de renforcer les effectifs des agents de l'Etat.

• Les emplois à temps partiel

En constante augmentation depuis plusieurs années, les emplois à temps partiel s'élevèrent à 179.000 au 31 décembre 1989, en augmentation de 27,85 % par rapport à 1988.

Le tableau ci-dessous résume la situation actuelle des effectifs de la fonction publique :

(en milliers)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Effectifs budgétaires								
Budget général civil	1609	1613	1613	1610	1619	1621	1635	1651
Budget général militaire	459	456	453	451	446	441	434	431
Budget annexes	453	453	451	450	446	439	435	433
Total	2521	2522	2517	2511	2511	2501	2504	2515
dont : emplois vacants	48	36	22	13	13	29	32	29
Effectifs réels								
Ministères civils Sauf P.T.E.	1690	1698	1703	1705	1718	1717		
Défense	455	452	450	446	(441)	(437)	(432)	
P.T.E.	511	513	514	508	505	501		
Total	2656	2663	2667	2659	2664	2655	(2624)	
dont : temps partiel	97	112	126	136	137	140	179	

Sources : - lois de finances.

- enquêtes sur les fichiers de paie INSEE-DGAFP.

- DGAFP sur enquêtes auprès des directions de personnel.

Situations au 31 décembre de l'année.

2. Le renforcement des effectifs en 1991

Pour la deuxième année consécutive, le budget de 1991 prévoit un accroissement des effectifs globaux :

- 13.364 créations nettes d'emplois pour les budgets civils, soit une augmentation de 0,8 % des effectifs,
- 11.458 créations nettes d'emplois si l'on inclut le secteur militaire, soit une augmentation de 0,6 % des effectifs.

En 1990 les créations nettes d'emplois se chiffraient à 7.827 ce qui correspondait à une augmentation de 0,3 % des effectifs.

Les deux secteurs prioritairement renforcés en 1991 sont l'Éducation et la Justice avec 12.854 et 1.217 créations d'emplois.

En revanche, les effectifs militaires sont réduits de 1.901 emplois.

Le tableau ci-après donne le détail des créations et suppressions d'emplois prévues pour chaque ministère en 1991.

PLF 1991
CREATIONS ET SUPPRESSIONS D'EMPLOIS

	Effectifs au 31/12/90 (1)	Créations (2)	Suppressions (3)	Créations ou suppressions nettes (2)-(3) (4)	Evolution des effectifs (4)/(1)
I/ EDUCATION NATIONALE, ENSEIGN. SCOLAIRE ET SUPERIEUR	1027268	12854		12854	1,3%
II/ JUSTICE	53823	1233	16	1217	2,3%
III/ AUTRES BUDGETS					
a/ Budgets civils					
Affaires étrangères	10775	20	20	0	0%
Agriculture et forêt	29537	165	150	15	0,1%
Anciens combattants	4006		61	-61	-1,5%
Coopération et développement	1152	4	6	-2	-0,2%
Culture et communication	12296	28	68	-40	-0,3%
D.O.M.etT.O.M. (hors appelés)	2499	27	22	5	0,2%
Economie, finances et budget	179285	223	298	-75	0%
Education nationale, jeunesse et sports	7275		89	-89	-1,2%
Equipement, logement, transports et mer	124969	228	1064	-836	-0,7%
Industrie et aménagement du territoire	6496	52	134	-82	-1,3%
Intérieur (hors appelés)	157676	581	177	404	0,3%
Recherche et technologie	322	10		10	3,1%
Services du Premier ministre	2476	145	39	106	4,3%
Solidar., santé et protec.soc.	12698	119	120	-1	0%
Trav., emploi et f.p., solidar., santé et p.s., Serv. communs	3128	79	71	8	0,3%
Travail, emploi et form.prof.	8678	48	117	-69	-0,8%
Totaux budgets civils	563268	1729	2436	-707	-0,1%
b/ Défense (hors appelés)	430619	849	2750	-1901	-0,4%
c/ Budgets annexes	865	3	8	-5	-0,6%
TOTAUX (III)	994752	2581	5194	-2613	-0,3%
TOTAUX (I + II + III)	2075843	16668	5210	1458	0,6%
EMPLOIS NON BUDGETAIRES DES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE LA RECHERCHE	53878	465		465	0,9%

Cette politique de recrutement est en contradiction avec les orientations suivies au cours des années précédentes, notamment entre 1984 et 1988, période au cours de laquelle les effectifs budgétaires avaient été réduits de 8,39 %, passant de 2.522.000 à 2.501.000.

Votre rapporteur souhaite insister sur le poids budgétaire de ces créations nettes d'emplois qui se fera sentir jusqu'en 2040, limitant d'autant les marges de manoeuvre économiques du Gouvernement et grevant lourdement les efforts de réduction du déficit budgétaire.

Il n'apparaît pourtant pas incompatible de réduire globalement les effectifs et de créer des emplois dans les secteurs jugés prioritaires.

A cet égard, votre rapporteur s'inquiète de l'absence totale de documents permettant d'établir une balance entre les départs et les recrutements pour l'ensemble des agents de l'Etat.

Il est aujourd'hui indispensable de mettre en place un système efficace de gestion prévisionnelle des effectifs et de définir des outils permettant de mesurer l'adéquation du nombre des fonctionnaires aux besoins des administrations.

Votre rapporteur ne peut qu'encourager le groupe de travail interministériel récemment chargé de cette étude à poursuivre activement ses travaux.

Par ailleurs, la poursuite de la décentralisation et de l'attribution de compétences plus nombreuses aux collectivités territoriales, ainsi que, dans une moindre mesure, le transfert de compétences vers la Commission de Bruxelles devraient entraîner un certain allègement des effectifs de la fonction publique de l'Etat.

C. LA POLITIQUE DES REMUNERATIONS

Directement liée à la question des effectifs, la politique des rémunérations a également fait l'objet de mesures importantes en 1989 et 1990, s'ajoutant aux décisions issues de la politique salariale contractuelle.

1. La politique salariale suivie depuis 1988

Le tableau ci-dessous fournit l'évolution comparée des prix et des rémunérations publiques depuis 1986 :

Evolutions comparées des prix et des rémunérations publiques depuis 1986

Mode d'appréciation	1986 (1)		1987 (2)		1988 (3)		1989(4)		Total sur 4 ans 1986-1989	
	Prix	Rémunérations	Prix	Rémunérations	Prix	Rémunérations	Prix	Rémunérations	Prix	Rémunérations
En niveau (mesures générales) ou en glissement	+ 2,1	0	+ 3,1	2,1	+ 3,1	2,52 (5)	+ 3,6	3,22 (6)	+ 12,4	+ 8
En masse ou en moyenne	+ 2,7	+ 4,2*	+ 3,1	+ 3,8*	+ 2,7	+ 3,9 *	+ 3,6	+ 6,9*	+ 12,6	+ 20,1*

(1) Compte non tenu d'une augmentation du prélèvement pour pension, passé de 7 à 7,7 % le 1er août

(2) Compte non tenu d'une augmentation du prélèvement pour pension de 7,7 à 7,9 % le 1er juillet

(3) Compte non tenu de la majoration exceptionnelle de 0,4 % du taux de cotisation d'assurance maladie au 1er juillet, reconduite à titre définitif en 1988

(4) Compte non tenu d'une augmentation du prélèvement pour pension de 7,9 à 8,9 % le 1er janvier

(5) Dont 0,52 % par l'attribution uniforme de 2 points d'indice au 1er octobre 1988

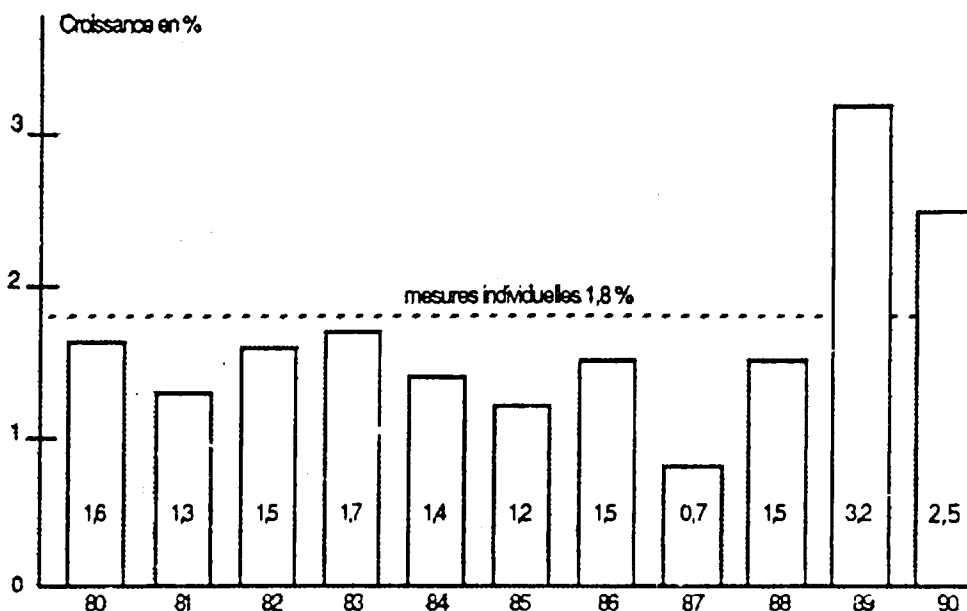
(6) Dont 0,26 % par l'attribution uniforme d'un point d'indice au 1er février 1989

* Compte tenu d'un GVT positif chiffré à 1,8 % (source : INSEE)

Le pouvoir d'achat moyen des fonctionnaires a fortement progressé entre 1988 et 1990. La rémunération moyenne des personnels en place qui inclut l'effet de masse et l'effet GVT (glissement, vieillesse, technicité) a progressé de 3,9 % en 1988 et de 6,9 % en 1989 ce qui a représenté un gain de pouvoir d'achat de plus de 3 % sans équivalent depuis 10 ans.

Le graphique ci-après représente les gains de pouvoir d'achat de la rémunération moyenne des agents de l'Etat depuis 1980.

**GAINS DE POUVOIR D'ACHAT DE LA RÉMUNÉRATION MOYENNE DES AGENTS
EN PLACE DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT***



(Source : rapport bisannuel sur les rémunérations des fonctionnaires annexe au projet de loi de finances pour 1991)

Ce graphique illustre bien la forte progression du pouvoir d'achat des fonctionnaires en 1989 et 1990.

• **Négociations salariales**

Le Gouvernement a signé le 17 novembre 1988 avec 5 des 7 organisations syndicales de fonctionnaires un accord salarial pour 1988 et 1989.

Puis, le Gouvernement et les organisations syndicales signataires n'ayant pu s'entendre sur l'application de la clause de "fin de parcours" de cet accord, il n'a pas été possible d'ouvrir de négociation salariale en 1990.

Le Gouvernement a alors décidé d'adopter une mesure de revalorisation générale des traitements de 1,2 % au 1er avril 1990. Il envisage de décider une nouvelle hausse des rémunérations avant la fin de l'année qui pourrait être de 1,3 % à compter du 1er décembre 1990.

Pour 1991, le Gouvernement a indiqué que la politique salariale ne serait pas modifiée, qu'elle continuerait à faire l'objet d'une vaste concertation et que tout retour à l'indexation des salaires sur les prix devait être évité.

Votre rapporteur estime toutefois qu'il y a eu, en 1988 et 1989, une indexation de fait des rémunérations publiques sur la hausse des prix.

Il réaffirme que tout dérapage salarial est dangereux pour le maintien des grands équilibres économiques. A cet égard, il rappelle que 1 % d'augmentation dans la fonction publique induit une dépense de l'ordre de 5 milliards de francs pour le budget de l'Etat.

Votre rapporteur restera vigilant sur la mise en application du projet du ministre d'Etat chargé de la fonction publique tendant à prendre en compte plusieurs données macro-économiques comme la croissance du P.I.B. ou l'évolution du commerce extérieur pour décider de la hausse des rémunérations publiques.

2. Le protocole Durafour

A la politique salariale s'ajoutent cette année, et s'ajouteront au cours des 7 prochaines années, les effets du **protocole d'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations de la fonction publique.**

Signé par 5 des 7 organisations syndicales représentatives des fonctionnaires, il poursuit trois objectifs principaux :

- la revalorisation des plus basses rémunérations,
- l'amélioration du déroulement des carrières,
- la prise en compte des qualifications acquises et des responsabilités exercées.

Il a été conçu pour être mis en application sur une période de 7 années à partir du 1er août 1990 en 7 tranches successives d'importance sensiblement égale.

Son coût est évalué à 22 milliards de francs pour les agents civils et retraités de l'Etat et à 42 milliards de francs pour les agents des trois fonctions publiques (agents de l'Etat, fonctionnaires territoriaux et personnels hospitaliers).

Toutefois, en raison des importants effets cumulatifs qu'il induit, puisqu'il s'exprime en termes de points d'indice et non en termes de primes, son coût réel peut être chiffré à près de 150 milliards de francs.

La 1^{ère} tranche de l'accord applicable à partir du 1^{er} août 1990 et donc incluse dans la loi de finances pour 1991 accorde une revalorisation immédiate de leur situation à 350.000 fonctionnaires de l'Etat.

Elle prévoit le début de la suppression de la catégorie D, la réorganisation de la catégorie C en trois filières, le relèvement des début de carrière des fonctionnaires des catégories A et B.

La 2^e tranche de l'accord qui débutera le 1^{er} août 1991 est donc également pour partie incluse dans la loi de finances pour 1991.

Elle doit notamment permettre d'achever les processus de suppression de la catégorie D et de réorganisation de la catégorie C.

Par ailleurs, le protocole prévoit la mise en place d'une nouvelle bonification indiciaire pour prendre en compte les responsabilités ou technicités particulières. L'Etat lui consacrera 1,2 milliard de francs sur la durée de l'accord.

Le mode de répartition et d'attribution de cette nouvelle bonification indiciaire est à ce jour encore incertain.

Une commission de suivi du protocole d'accord a été mise en place par les signataires de l'accord. Présidée par le ministre de la Fonction publique, elle s'est réunie pour la première fois les 13 et 18 juin 1990 et devrait continuer à siéger au rythme de 2 réunions par an.

Elle veille à l'application de l'accord sur la rénovation de la grille et discute une fois par an de la répartition des mesures complémentaires résultant de la croissance.

En effet, le protocole Durafour prévoit 120 millions de francs supplémentaires par dixième de point de croissance entre 3 % et 3,5 % et 150 millions de francs par dixième de point de croissance au-delà de 3,5 %.

3. Les plans catégoriels

En 1989 et 1990, plusieurs ministères ont accordé d'importantes mesures catégorielles à leurs agents qui, par ailleurs, bénéficieront des dispositions du protocole Durafour.

Les catégories concernées par ces plans sont :

- les infirmiers et infirmières de l'Etat régis par des dispositions du statut hospitalier,
- les personnels des établissements publics scientifiques et technologiques,
- les corps des conservateurs et des conservateurs généraux du patrimoine,
- les ingénieurs des travaux des eaux et forêts, des travaux ruraux, des travaux agricoles, des travaux géographiques et cartographiques de l'Etat,
- les personnels de la police,
- les personnels de l'administration pénitentiaire,
- les agents des P.T.E.,
- les militaires,
- les agents des finances,
- enfin, et surtout, les enseignants (Plan Jospin).

• Le Plan Jospin

Le Plan Jospin de revalorisation de la situation des personnels enseignants s'étale également sur plusieurs années.

Son coût, inscrit dans la loi de finances initiale pour 1990, s'élevait à 3,68 milliards de francs.

Pour 1991, les crédits prévus atteignent 2,32 milliards de francs. Les enseignants bénéficieront par ailleurs d'environ 800 millions de francs au titre du protocole Durafour.

D. LA POLITIQUE DU RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC

Engagée à l'initiative du Premier Ministre qui en a défini les grandes orientations dans la circulaire du 23 février 1989 sur le renouveau du service public, la politique de modernisation de la fonction publique comprend plusieurs aspects.

1. La formation continue

L'accord-cadre sur la formation continue, signé le 29 juin 1989 par le Gouvernement et 5 organisations syndicales de fonctionnaires, a été rapidement suivi d'effet dans les ministères où, à ce jour, une douzaine d'accords ont été signés.

Les actions de formation progressent d'année en année. En 1988, dernière année pour laquelle ces chiffres sont connus, l'Etat a consacré 14,87 milliards de francs à la formation de ses agents, soit 5,7 % de la masse salariale. Le nombre des agents en formation en 1988 s'est établi à 1,89 million et celui des agents formés (agents qui ont terminé une formation en cours d'année) à 1,73 millions.

Trois types de formation peuvent être distingués :

- les actions d'adaptation à l'emploi :

Elles visent à former soit les agents nouvellement recrutés à un premier emploi, soit les agents qui changent de corps à un nouvel emploi. Elles représentent près de la moitié des dépenses totales de formation.

- les actions de préparation aux concours :

Elles représentent environ 4 % de l'ensemble des dépenses de formation et visent à préparer les agents déjà en place à des examens professionnels ou concours, leur permettant de monter en grade ou de changer de corps.

- les actions de perfectionnement :

Elles ont pour objet de maintenir ou de parfaire la qualification professionnelle des agents et d'assurer leur adaptation aux évolutions techniques ou structurelles du service. Elles représentent près de 47 %

des dépenses de formation. Plus de 62 % des agents en fonction ont suivi des stages de perfectionnement.

Votre rapporteur se félicite de cet effort de formation, nécessaire pour adapter l'administration aux évolutions économiques, sociales et techniques.

2. Le programme de modernisation de l'administration

Un premier séminaire gouvernemental tenu le 21 septembre 1989 avait décidé seize mesures concrètes ; un deuxième séminaire, tenu le 11 juin 1990, a adopté de nouvelles mesures ; un troisième séminaire au mois de février 1991 devrait décider de poursuivre la mise en application du programme de renouveau du service public.

Les principales mesures adoptées concernent :

- les plans ministériels de modernisation, élaborés en septembre 1989 et réactualisés chaque année,
- les projets de service pour développer la participation effective de tous les agents à une réflexion sur leur travail, leurs objectifs et ceux du service (plus de 200 projets de service sont actuellement recensés dans les administrations),
- les centres de responsabilité liés à une politique de globalisation des crédits de fonctionnement affectés à un service,
- l'amélioration du cadre de travail des fonctionnaires au titre de laquelle a été pris le décret n° 90-437 du 28 mai 1990 portant réforme de la réglementation relative aux conditions de déplacement des personnels civils en métropole,
- le développement de l'évaluation des politiques publiques (voir le rapport sur les crédits du Plan),
- l'amélioration des relations avec les usagers par une meilleure information du public, une simplification des formalités administratives et le développement de la concertation,

- la préparation d'un accord-cadre sur la mobilité fonctionnelle et géographique des fonctionnaires,
- la rénovation de la politique de l'encadrement et la mise en place de formations au management et à la gestion des ressources humaines pour les hauts fonctionnaires.

En 1991, les efforts du ministère de la Fonction publique et des Réformes administratives devraient porter sur le développement de la déconcentration des administrations, liée à une politique de simplification des règles comptables et de gestion.

Le ministère consacre des moyens significatifs à cette opération de renouveau du service public pour laquelle les crédits prévus pour 1991 s'élèvent à 26 millions de francs, en augmentation de 73,3 % par rapport à 1990.

Ces crédits serviront à organiser des colloques régionaux, une trentaine sont déjà prévus, à financer une rencontre nationale et à éditer un journal sur le renouveau du service public.

3. L'ouverture à l'Europe de la fonction publique

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose dans son article 5 que nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire s'il ne possède la nationalité française.

La réalisation, le 1er janvier 1993, du marché unique européen, se traduira notamment par l'application du principe de libre circulation des travailleurs entre les Etats membres de la Communauté économique européenne. Ce principe oblige les Etats à supprimer les conditions de nationalité associées à certains emplois. Toutefois, l'article 48 du Traité de Rome semble exclure du principe les emplois dans l'administration publique.

La Cour de justice des Communautés européennes a, dans plusieurs arrêts, interprété strictement les dispositions de l'article 48 du Traité de Rome. Selon elle, celui-ci ne s'applique qu'aux "emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique" et aux "fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques".

La France devra donc mettre en conformité ses règles de droit interne avec le Traité de Rome.

A cet effet, une étude a été confiée à M. Puissochet, directeur des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères. Le rapport que celui-ci a remis conclut à l'obligation de modifier l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983.

Il mentionne également les corps de fonctionnaires dont les statuts devront être rapidement modifiés pour s'ouvrir aux ressortissants européens, en particulier dans les secteurs considérés comme prioritaires par la Commission :

- les services à caractère industriel ou commercial (transports publics, distribution d'électricité ou de gaz, postes et télécommunications),
- les établissements publics de santé,
- l'enseignement public,
- la recherche effectuée à des fins civiles dans des établissements publics.

Le Gouvernement devrait, dès cette année, prendre des mesures pour organiser cette adaptation, en concertation avec les organisations syndicales.

Par ailleurs, Mme de Clausade a récemment remis au Gouvernement un rapport sur les conséquences de la construction de l'Europe, sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration française.

Ce rapport suggère d'améliorer la diffusion des textes communautaires, de prévoir une formation des fonctionnaires au droit communautaire, de multiplier les échanges de fonctionnaires.

Enfin, des études sont menées par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique sur la reconnaissance d'équivalences avec les diplômes étrangers.

Le Gouvernement s'est donc engagé dans une large réflexion sur la préparation de l'administration aux prochaines échéances européennes.

A l'approche de ces échéances, il faudra que des mesures d'application soient rapidement prises pour organiser le travail et la coexistence des fonctionnaires français avec ceux des autres Etats membres de la Communauté européenne.

CONCLUSION

Lors du débat budgétaire de 1988, M. Bérégovoy disait qu'*"on ne peut à la fois augmenter le nombre des fonctionnaires et améliorer le sort de ceux qui sont aujourd'hui en fonction"*.

Dans les "Lettres de cadrage" adressées chaque année aux ministres, le Premier Ministre demandait que l'on redéploie les effectifs de façon à parvenir à une *"stabilisation globale des effectifs de l'Etat"* (lettres du 19 avril 1989 et du 20 avril 1990).

Enfin, lors du débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée nationale le 12 avril 1990, M. Bérégovoy déclarait qu'il fallait *"moins de fonctionnaires, mais des fonctionnaires mieux payés"*.

La politique actuellement suivie par le Gouvernement est en contradiction manifeste avec ces intentions.

En augmentant de manière significative tant les effectifs que les rémunérations des agents publics, le Gouvernement rompt définitivement avec une politique, pourtant nécessaire, de maîtrise des dépenses liées à la fonction publique.

Dans un contexte économique international incertain, ces mesures auront des conséquences graves pour l'équilibre général du budget des années à venir.

**MODIFICATIONS APPORTEES PAR
L'ASSEMBLEE NATIONALE
EN DEUXIEME DELIBERATION**

Les crédits du titre III sont majorés de 3,5 millions de francs à titre non reconductible, répartis ainsi :

- 3,1 millions de francs sur le chapitre 37-06 "action humanitaire",
- 0,4 million de francs sur le chapitre 37-10 "actions d'information à caractère interministériel" afin de poursuivre la publication des documents préparatoires de la Constitution.

Ces modifications ne sont pas de nature à modifier l'avis défavorable de la Commission des Finances du Sénat sur ce budget.

Au cours de sa séance du mercredi 31 octobre 1990, la Commission des Finances du Sénat a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits des Services du Premier ministre (I. Services généraux) pour 1991.

Elle a, statuant définitivement sur le projet de budget tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, confirmé cette décision lors de la séance du mardi 20 novembre 1990.