

N° 93

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 33

Services du Premier Ministre

III. — CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Rapporteur spécial : Mme Paulette FOST.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3^e législ.) : P41 et annexes, 990 (annexe n° 33) et T.A. 175.

Sénat : 62 (1987-1988)

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS.....	3
EXAMEN EN COMMISSION	4
AVANT-PROPOS.....	5
PRESENTATION DES CREDITS ET COMMENTAIRE DE LEUR EVOLUTION	7
<i>I. Les grandes masses du Conseil économique et social</i>	<i>7</i>
<i>II. Présentation détaillée</i>	<i>8</i>
1. Personnel et rémunérations d'activités.....	8
2. Matériel et fonctionnement des services.....	9
III. LE PLAFONNEMENT DES MOYENS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL.....	10
1. La modicité inquiétante des moyens en personnel	10
2. L'insuffisance persistante des locaux du Conseil	11
DEUXIEME DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE	12

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) La contraction de 1,59 % en francs constants par rapport au budget voté de 1987 des crédits du Conseil économique et social est due en partie à la diminution des dépenses de matériel du Conseil, après la rénovation de la salle des séances menée en 1987.

2) Mais elle se traduit également par un accroissement de la modicité des moyens en personnel du Conseil. Le mouvement de réduction des effectifs employés ne pourra dorénavant plus se poursuivre sans que soient remises en cause certaines des tâches effectuées par les divers corps de métiers, notamment en matière de sécurité.

3) De plus, l'insuffisance des locaux du Conseil apparaît source de difficultés et de coûts pour l'exercice de ses missions.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 13 octobre 1987, sous la Présidence de M. Christian Poncelet, Président, la Commission des Finances, du Contrôle Budgétaire et des Comptes Economiques de la Nation, a procédé à l'examen des crédits de la section III « Conseil économique et social » du budget des services généraux du Premier ministre pour 1988.

Mme Paulette FOST, rapporteur spécial, a indiqué qu'avec une contraction de 1,6 % de ses crédits en francs constants par rapport à 1987, le budget du Conseil économique et social connaît, en 1988, un plafonnement de ses moyens.

Elle a insisté sur la modicité inquiétante des moyens en personnel (147 emplois) et observé que toute nouvelle restriction apportée aux effectifs se traduirait par l'abandon de certaines tâches indispensables au bon fonctionnement du Conseil. Elle a rappelé que la cohabitation dans le même bâtiment des services du Conseil et de l'U.E.O. lui imposait de consacrer des moyens importants à la sécurité. Enfin, elle a souligné l'insuffisance et la dispersion des locaux de cette assemblée.

M. Robert Vizet s'est interrogé sur l'effet à moyen terme de la politique de rigueur sur le fonctionnement du Conseil.

M. Christian Poncelet, président, a souhaité que les rapporteurs du Conseil viennent plus souvent exposer les conclusions de leurs études devant le Parlement.

Suivant les observations de son rapporteur spécial, la commission a adopté à l'unanimité les crédits du Conseil économique et social.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La discussion des crédits demandés pour le Conseil économique et social dans le cadre du projet de loi de finances pour 1988 intervient au terme d'une année caractérisée par deux faits principaux.

. Le 28 avril 1987, les membres du Conseil ont porté à la présidence M. Jean Mattéoli, en remplacement de M. Gabriel Ventejol qui exerçait cette fonction depuis 1974.

. Le Conseil économique et social a connu une activité soutenue, depuis le début de l'année.

Ainsi, au cours du premier semestre de 1987, a-t-il adopté dix avis se répartissant comme suit :

● Saisines du Gouvernement

I. *En application de l'article 69 de la Constitution*

- Projet de loi modifiant le titre premier du livre premier du Code du travail relatif à l'apprentissage.

Avis 1

II. *En application de l'article 70 de la Constitution*

- Problèmes de caractère économique et social :

. La qualification professionnelle dans l'artisanat

. L'avenir de la planification

Avis 2

● Saisines du Conseil économique et social

- Problèmes de caractère économique et social :

- . Les volontaires du service national de la coopération
- . Grande pauvreté et précarité économique et sociale
- . Les interventions économiques des collectivités territoriales
- . Culture et économie
- . L'insertion professionnelle des jeunes
- . Conditions économiques, sociales et culturelles de la modernisation de notre économie.

Avis 6

- Rapport périodique sur la conjoncture établi en application de l'article 2 du décret du 28 août 1974 1

Total 10

En outre, cinq études ont été adoptées par des sections du Conseil économique et social, dont trois à la demande du Gouvernement.

Votre rapporteur tient à souligner la qualité des avis adoptés, que traduit leur diffusion.

Celle-ci peut prendre deux formes :

- la publication dans la série des « Avis et rapports du Conseil Economique et Social » du Journal Officiel, pour 5 500 exemplaires.

- l'édition des avis du Conseil sous forme de brochures, tirées à 1 000 exemplaires. Ce mode de diffusion concerne les avis du Conseil les plus demandés, en 1986, ceux concernant les prêts et aides aux entreprises, le logement des personnes à faibles ressources (dix brochures au total pour 1986).

PRESENTATION DES CREDITS

I. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Les crédits demandés pour le Conseil économique et social pour 1988 atteignent 126 371 558 francs (1). Par rapport au budget voté de 1987, ils sont donc marqués par une augmentation de 0,87 % en francs courants et, si l'on tient compte de la hausse moyenne des prix attendue pour 1988, soit 2,5 %, d'une contraction de 1,59 % en francs constants.

Cette contraction s'inscrit dans le contexte de maîtrise des dépenses publiques qui caractérise, d'une façon générale, le projet de loi de finances pour 1988. Mais, cette contraction va au-delà de la rigueur imposée à l'ensemble de ces dépenses, qui se traduit par une augmentation de 1,9 % en francs courants de 1987 à 1988. Le sort ainsi réservé à la dotation du Conseil économique et social sur la même période traduit donc un plafonnement des moyens.

L'ensemble des crédits est constitué de dépenses ordinaires qui, toutes, sont inscrites au titre III (Moyens des services).

Nature des crédits	Budget voté pour 1987	Crédits demandés pour 1988			Variation (en %)
		Serv. votés	Mesures nllles	Total	
Titre III - Moyens des services					
1ère partie - Personnel et rémunérations d'activité	118.416.555	+ 1.706.700	- 406.903	119.716.352	+ 1,09
4e partie - Matériel et fonctionnement des services	6.867.729	- 1.380.000	+ 1.167.477	6.655.206	- 3,09
Total...	125.284.284	+ 326.700	+ 760.574	126.371.558	+ 0,87

(1) Cette présentation des crédits ne tient pas compte de la deuxième délibération de l'Assemblée nationale, qui est présentée in fine.

II - PRESENTATION DETAILLEE

1. Au sein du budget du Conseil économique et social, les dépenses afférentes au personnel et aux rémunérations d'activité représenteront, en 1988, 94,7 % des crédits. Elles atteindront 119,7 millions de francs, soit une augmentation de 1,09 % en francs courants par rapport au budget voté de 1987.

a) Parmi ces dépenses, les indemnités des membres du Conseil économique et social (chapitre 31-01) atteindront 87,4 millions de francs en 1988, soit une augmentation de 1,18 % en francs courants par rapport au budget voté de 1987.

Cette évolution est liée :

- à l'incidence, à hauteur de 1 395 049 francs en année pleine, de la revalorisation des rémunérations publiques intervenue en 1987 et prévue en 1988 sur les crédits d'indemnité, de cotisations et prestations obligatoires.

- mais, en sens inverse, à l'inscription d'une diminution des crédits de ce chapitre de 374 356 francs. Cette contraction résulte de la volonté du Conseil économique et social de clarifier une situation déplorée par la Cour des comptes.

En effet, comme l'ont montré les exercices budgétaires précédents, la situation du chapitre 31-01 est structurellement excédentaire chaque année à la clôture de ces exercices, pour des raisons tenant, par exemple, au délai de nomination des membres nouveaux du Conseil. Un crédit de virement en provenance de ce chapitre au profit du chapitre 34-01 (dépenses de matériel), constamment déficitaire, est demandé en fin d'année. Lors de l'instruction du rapport sur l'exécution des budgets des dernières années, la Cour des comptes a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de déplorer cette pratique qui se répétait régulièrement.

Afin de remédier à cette situation, le projet de budget du Conseil économique et social pour 1988 prévoit donc une diminution de 450 000 francs de la dotation du chapitre 31-01, que compense partiellement l'augmentation des crédits de dépenses de matériel (75.644 francs, pour les frais de transport et de représentation, figurant au chapitre 31-01 et traduisant un ajustement aux besoins). Au total, la diminution nette est donc de 374 356 francs.

b) Les dépenses de personnel, quant à elles, atteindront 32,3 millions de francs en 1988, soit une augmentation de 0,87 % en francs courants par rapport au budget voté de 1987.

Cette évolution est liée :

- d'une part, à l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1987 et prévues en 1988 (soit une augmentation de 311 651 francs);

- et, en sens inverse, à la suppression de deux emplois au titre des économies budgétaires, ce qui représente une économie de 225 564 francs, partiellement compensée par l'augmentation des crédits résultant des mesures d'ajustement aux besoins, dues à l'évolution de la pyramide des âges et aux promotions des agents (soit 193 017 francs).

2. Les dépenses afférentes au matériel et au fonctionnement des services (chapitre 34-01) atteindront, en 1988, 6 655 206 francs, soit une diminution de 3,09 % en francs courants par rapport aux crédits votés de 1987.

Cette évolution traduit :

- d'une part, la non-reconduction d'un crédit de 1 380 000 francs accordé au Conseil en 1987, à raison de 1 000 000 francs pour la rénovation de la salle des séances et de 380 000 francs pour des mesures relatives à la sécurité.

- d'autre part, l'ajustement aux besoins de divers crédits de fonctionnement et de matériel, soit une augmentation de 1 167 477 francs. Cette évolution résulte de l'augmentation d'un million de francs de la dotation de ce chapitre (compensée comme nous l'avons vu ci-dessus par un virement de 450.000 francs en provenance du chapitre 31-01), de l'inscription d'une somme de 125.000 francs pour de nouveaux travaux de sécurité et d'une légère progression des dépenses de matériel (+ 42.477 francs).

III - LE PLAFONNEMENT DES MOYENS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Malgré l'importance de ses activités, le Conseil économique et social verra ses moyens marqués par un piétinement en 1988. Cette évolution, déjà constatée lors de l'examen des lois de finances pour 1986 et 1987, fait naître des inquiétudes quant aux possibilités matérielles pour le Conseil de participer à la politique économique et sociale.

I. La modicité inquiétante des moyens en personnel.

Le Conseil économique et social, dont les effectifs n'apparaissent pas dans le fascicule budgétaire qui lui est propre, compte actuellement 149 agents titulaires (dont 34 de catégorie A) et un agent contractuel en voie de titularisation et 24 agents vacataires qui participent notamment au service de la séance.

La réforme de 1984 du Conseil, qui a porté le nombre de ses membres de 200 à 230, s'était traduite, en 1985, par la création de quatre emplois.

En 1986, deux emplois ont été supprimés et trois en 1987.

En 1988, deux emplois seront à nouveau supprimés (un emploi d'agent de service et un emploi d'infirmière) au titre des économies budgétaires.

L'effectif du personnel atteindra donc 147 agents titulaires.

Votre rapporteur insiste sur le fait qu'il s'agit là d'un seuil minimum. Toute nouvelle restriction apportée aux effectifs se traduirait par l'abandon de certaines tâches indispensables au bon fonctionnement du Conseil.

En outre, il faut souligner que la cohabitation dans le Palais d'Iéna du Conseil économique et social et de l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.) impose au Conseil de consacrer de lourds moyens à la protection des personnes et des constructions ce qui accroît les responsabilités du personnel. Les agents du service intérieur du Conseil, en particulier, sont ainsi distraits de leurs occupations habituelles.

Votre rapporteur note que cette situation n'a pu qu'être accentuée par le renforcement des mesures de sécurité liées à la présence avenue d'Iéna de l'ambassade d'un Etat avec lequel la France a récemment rompu les relations diplomatiques.

2. L'insuffisance persistante des locaux du Conseil.

Les locaux du Conseil économique et social comprennent trois groupes de bâtiments :

- le plus important est constitué par le Palais d'Iéna, comprenant la rotonde et son hémicycle, ainsi qu'une aile longeant l'avenue d'Iéna;

- une aile de ce palais construite en 1962 et affectée pour l'essentiel à l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale mais qui comprend 35 petits bureaux affectés au Conseil;

- le petit immeuble anciennement affecté au service des phares et balises et situé avenue Albert de Mun.

Cette dispersion des locaux du Conseil est source de difficultés techniques. Elle nuit par ailleurs au bon accomplissement de ses fonctions car elle impose des trajets extérieurs.

D'autre part, une étude d'ensemble des besoins en locaux du Conseil effectuée il y a déjà plusieurs années a chiffré ceux-ci à une surface utile de plus de 4 000 m².

En effet, les constructions actuelles, et en particulier le Palais d'Iéna, se prêtent mal à des modifications de leur agencement intérieur. De plus, le problème des locaux est d'autant plus important que chaque groupe ne dispose même pas d'une salle de réunion qui corresponde à son effectif. Que dire enfin de la présence, dans l'espace qui sépare les différents locaux du Conseil, de constructions provisoires et précaires dans lesquelles sont installés certains de ses services ?

La seule solution véritable à cette insuffisance des locaux du Conseil réside dans la construction de la troisième aile du Palais d'Iéna prévue dès l'origine et dont le coût avait été estimé par le ministère de l'Economie et des Finances à 74,8 millions de francs en 1980.

DEUXIEME DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Au cours d'une deuxième délibération à l'Assemblée nationale le 13 novembre 1987, le Gouvernement a déposé un amendement au budget des Services du Premier ministre (III. Conseil économique et social).

Celui-ci majore de 600.000 francs les crédits du chapitre 34-01 (matériel et fonctionnement des services). Cette augmentation permettra de financer une étude portant sur les conditions d'une meilleure diffusion des travaux du Conseil dans l'opinion, les médias, ainsi que les organismes professionnels et spécialisés.

*

**

En outre, s'agissant du Palais d'Iéna, qui regroupe la majeure partie des locaux du Conseil, un amendement déposé par le Gouvernement sur le budget de la Culture a majoré les crédits du chapitre 56-91 (Bâtiments publics - Acquisition, construction et équipement).

Ces crédits de paiement supplémentaires ont pour objet de financer l'étude de la construction de la troisième aile du Palais d'Iéna, qui fait tant défaut au Conseil économique et social, comme l'a d'ailleurs indiqué votre rapporteur.

Au cours de sa réunion du mardi 13 octobre 1987, 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).