

N° 92

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991

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 1992 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° 36

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 Montembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guena, Paul Loridant, Roland du Quart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 32) et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
AVANT-PROPOS	11
CHAPITRE I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	13
I. PRÉSENTATION GLOBALE	13
II. PRÉSENTATION DÉTAILLÉE	15
A. LES DÉPENSES ORDINAIRES	15
B. LES DÉPENSES EN CAPITAL	16
CHAPITRE II - L'ENSEMBLE MOUVANT ET HÉTÉROGÈNE DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE	17
I. LES ORGANISMES TRANSFÉRÉS	18
A. MINISTÈRES ET SECRÉTARIATS D'ÉTAT	18
B. LES AUTRES ORGANISMES TRANSFÉRÉS	19
II. LES SERVICES TRADITIONNELLEMENT RATTACHÉS AU PREMIER MINISTRE	20
III. UN NOUVEAU C.I.R.A.	21

	Pages
IV. LES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE	23
A LES INSTITUTS RÉGIONAUX D'ADMINISTRATION	24
B L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION	24
V. LES ORGANISMES DE DOCUMENTATION ET D'INFORMATION	26
VI. LE MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE	27
CHAPITRE III - LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE	29
I. LE POIDS DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS L'ÉCONOMIE	29
A LES DÉPENSES INDUITES PAR LA FONCTION PUBLIQUE	29
B LA PART DES DÉPENSES INDUITES DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT	31
C LA PART DES DÉPENSES INDUITES DANS LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT	32
II. LA POLITIQUE DES EFFECTIFS	34
A LA SITUATION ACTUELLE DES EFFECTIFS	34
B L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EN 1992	36
III - LA POLITIQUE DES RÉMUNÉRATIONS	39
A LA POLITIQUE SALARIALE MENEÉ DEPUIS 1988	39
B LE PROTOCOLE DURAFOUR ET LES PLANS CATÉGORIELS	43
IV. LA POLITIQUE DU RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC	45
A LA FORMATION CONTINUE	45
B LE PROGRAMME DE MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION	46
C L'OUVERTURE À L'EUROPE DE LA FONCTION PUBLIQUE	47

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 dont la structure est particulièrement mouvante.

Dans le projet de budget pour 1992, les modifications qui affectent cet ensemble proviennent essentiellement du changement des structures gouvernementales. Six ministres et secrétaires d'Etat étaient rattachés aux services du Premier ministre en 1991, deux seulement le sont en 1992.

Votre rapporteur se félicite de cette légère désinflation gouvernementale. Il regrette toutefois que deux secrétariats d'Etat aient été en fait transférés à d'autres ministères et n'aient pas été supprimés.

Il persiste à penser que des économies substantielles pourraient être faites en réduisant le nombre des cabinets ministériels et, par voie de conséquence, leurs frais de personnel et leurs moyens de fonctionnement.

2. Observations sur la politique de la fonction publique

La modernisation du service public, reste l'une des priorités du Gouvernement pour 1992. Le Premier ministre la juge *"aussi nécessaire au développement du pays que celle des entreprises"*, l'objectif étant de *"doter le pays d'un appareil administratif plus performant dans la perspective de 1993"*.

La politique gouvernementale en matière de fonction publique peut être examinée sous trois aspects.

- La politique des effectifs

Pour la quatrième année consécutive, le budget de 1992 prévoit un renforcement des effectifs des budgets civils de l'Etat, avec 3.646 créations nettes d'emplois.

Les deux secteurs prioritairement renforcés sont l'Éducation et la Justice avec 5.711 et 477 créations d'emplois. Les autres budgets civils voient leurs effectifs diminuer de 0,5 %.

Comme les années précédentes mais plus encore cette année, les effectifs de la Défense sont en diminution, à hauteur de 1,5 % avec 6.473 suppressions d'emplois.

Ce chiffre important permet au Gouvernement d'afficher une suppression nette de 2.732 emplois pour l'ensemble du budget de l'État en 1992.

Malgré cette légère diminution de la croissance des effectifs en 1992, votre rapporteur constate qu'au cours des quatre dernières années, plus de 40.000 emplois ont été créés dans les budgets civils de l'État, alors que 16.200 emplois avaient été supprimés entre 1984 et 1988.

Il déplore le coût budgétaire considérable entraîné par ces créations d'emplois dont le poids ne peut qu'aggraver le déficit budgétaire et rendre plus difficile tout effort mené pour réduire la charge de la dette.

Il ne semble pourtant pas incompatible de vouloir diminuer globalement les effectifs de l'État 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'État.

• La politique salariale

Le pouvoir d'achat moyen des fonctionnaires a fortement progressé entre 1988 et 1991. S'y sont ajoutés de nombreux plans de revalorisations catégorielles des rémunérations des fonctionnaires : le plan Jospin pour les enseignants, des mesures en faveur des infirmières, des militaires, de la police, des personnels de la recherche ainsi que surtout les effets de l'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations de la fonction publique (ou "*Protocole Durafour*").

L'ensemble de ces mesures a permis en 1991, avant même toute augmentation générale des traitements, une progression de 5,15 % de la masse salariale de la fonction publique, dont 1,8 % au titre des revalorisations catégorielles (0,7 % pour le plan Jospin, 0,6 % pour la modification de la grille, 0,4 % pour la défense), 1,8 % au titre de l'avancement et des promotions et 1,49 % d'effet report des mesures 1990 sur la masse salariale 1991.

Le Plan Soisson négocié avec les organisations syndicales de fonctionnaires et tendant à l'augmentation de tous les traitements de 6,5 % sur 3 ans, inquiète votre rapporteur. En effet, outre son coût élevé estimé à 45 milliards de francs, il aura avant tout pour effet la réindexation des salaires sur les prix, en contradiction avec tous les efforts déployés au cours des dernières années pour rompre le cycle de l'indexation.

· La politique du renouveau du service public

Après les séminaires gouvernementaux des 21 septembre 1989 et 11 juin 1990, un troisième séminaire gouvernemental sur le renouveau du service public a eu lieu le 11 avril 1991. Celui-ci a adopté un programme de travail privilégiant quatre axes de mesures : la simplification de l'organisation et du fonctionnement de l'administration, le service public dans l'Europe de 1993, la rénovation du travail dans le service public, la politique d'accueil et de service à l'égard des usagers.

Les premiers effets des mesures adoptées depuis 1989 commencent à apparaître. Le Parlement devra veiller à apprécier les différents aspects de cette politique de manière à en juger les résultats et à analyser l'effort d'adaptation de l'appareil administratif français pour faire face aux défis des prochaines années.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a procédé à l'examen du budget des services du Premier ministre - I. Services généraux pour 1992, sur le rapport de M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial.

M. Maurice Couve de Murville a d'abord rappelé que le budget des services généraux du Premier ministre regroupait les crédits destinés au Premier ministre et à deux ministres rattachés, les crédits du secrétariat général du Gouvernement ainsi que ceux des nombreux organismes qui lui sont rattachés.

Il a indiqué que le montant des crédits demandés pour 1992 s'élevait à 3,78 milliards de francs, en augmentation de 3,1 % par rapport aux crédits votés pour 1991, mais qu'en raison des nombreux transferts affectant le budget des services généraux, cette augmentation était, à structure constante, de plus de 8 %, ce qui était loin d'être négligeable.

Le rapporteur spécial a ensuite déploré le nombre de plus en plus important d'organismes gravitant autour du secrétariat général du Gouvernement, se surajoutant le plus souvent à des structures ministérielles déjà existantes, et nécessitant des fonds importants.

Il a regretté le nombre excessif des membres du Gouvernement de Mme Edith Cresson, pourtant légèrement moins nombreux que celui de M. Michel Rocard, notamment en raison du caractère extrêmement coûteux des personnels et des moyens de fonctionnement affectés aux cabinets ministériels.

Puis, M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a évoqué les grandes lignes de la politique de la fonction publique suivie par le Gouvernement.

Après avoir rappelé que les problèmes de fonction publique demeuraient, cette année encore, une priorité pour le Gouvernement, le rapporteur spécial a souligné le nouveau renforcement des effectifs des budgets civils de l'Etat, avec près de 3.700 créations nettes d'emplois.

Il a ajouté que si le Gouvernement pouvait afficher une légère diminution de l'ensemble des effectifs en 1992, cela n'était possible que grâce à la poursuite des réductions d'emplois militaires (6.500 en 1992).

Enfin, il a précisé que, depuis 1989, le Gouvernement avait créé plus de 40.000 emplois, alors que 16.200 emplois avaient été supprimés au cours des quatre années précédentes.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a également regretté le fait qu'un nombre important de ces emplois ne soient pas pourvus. Il a indiqué qu'il existait actuellement près de 30.000 emplois vacants dans l'ensemble des ministères.

Abordant la politique salariale, deuxième volet de la politique de la fonction publique, le rapporteur spécial a fait part de son inquiétude devant l'évolution non maîtrisée des rémunérations.

Il a d'abord rapidement énuméré les différents plans catégoriels de revalorisations des rémunérations des fonctionnaires récemment adoptés et insisté sur leur coût, en particulier celui du Plan Durafour dont la mise en oeuvre est étalée sur 7 ans et concerne l'ensemble des fonctionnaires.

Il a ensuite évoqué le Plan Soisson d'augmentation générale de tous les traitements de 6,5 % sur 3 ans, dont le poids budgétaire devrait être supérieur à 45 milliards de francs. Il a insisté sur le fait que ce plan avait pour principal effet de réindexer les salaires sur la hausse des prix, ce qui était en contradiction manifeste avec tous les efforts déployés au cours des années antérieures pour rompre le cycle de l'indexation.

Un débat, auquel ont participé MM. Jacques Oudin, Jean Clouet, Roland du Luart et Emmanuel Hamel, s'est alors ouvert.

M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial, a expliqué que la plupart des emplois vacants se trouvaient à l'éducation nationale, en raison de la difficulté de pourvoir à l'ensemble des postes d'enseignement prévus.

Il a ajouté qu'il approuvait tout à fait l'idée selon laquelle la décentralisation aurait dû entraîner la suppression d'un certain nombre d'emplois au niveau central, mais il a également estimé que les collectivités décentralisées avaient, elles aussi, créé beaucoup d'emplois au cours des dernières années.

Sur la proposition de son rapporteur spécial, la commission a décidé de ne pas adopter les crédits du budget des services du Premier ministre - I. Services généraux pour 1992.

AVANT-PROPOS

Le fascicule des Services généraux regroupe les crédits destinés aux Cabinets du Premier Ministre, du ministre d'Etat chargé de la fonction publique et de la modernisation administrative et du ministre chargé des relations avec le Parlement. Il contient également 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.

Enfin, les crédits alloués au Médiateur de la République sont également inscrits à ce budget.

Bien que les crédits présentés dans ce rapport représentent l'ensemble des dotations affectées aux Services généraux, celles relatives aux actions 4 et 6 (Conseil supérieur de l'audiovisuel et Economie sociale) font l'objet d'études détaillées dans les rapports sur les crédits de la Communication et de l'Economie sociale. Il en va de même pour les crédits du Service juridique et technique de l'information, pour les abonnements des administrations à l'Agence France Presse, pour les aides à la presse et pour la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevance de télévision, rattachés aux crédits de la Communication.

*

* *

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

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. PRÉSENTATION GLOBALE

Les crédits demandés pour 1992 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à 3,78 milliards de francs, en augmentation de 3,1 % par rapport aux crédits votés pour 1991.

Les autorisations de programme prévues atteignent 17,9 millions de francs, en diminution de plus de 12 % par rapport aux crédits votés pour 1991.

Le tableau ci-après fournit le détail de ces évolutions :

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1991	Crédits demandés pour 1992	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III : moyens des services	3.033,79	3.046,45	+ 0,41
Titre IV : interventions publiques ..	614,80	724,09	+ 17,77
Total dépenses ordinaires	3.648,60	3.770,54	+ 3,34
Dépenses en capital			
Titre V : investissements exécutés par l'Etat - crédits de paiement	16,00	17,22	+ 7,62
Titre VI : subventions d'investissement accordées par l'Etat - crédits de paiement	8,60	--	--
Total dépenses en capital	24,60	17,22	- 30,00
Total D.O. + C.P.	3.673,20	3.787,76	+ 3,11
Autorisations de programme			
Titre V	20,50	17,94	- 12,48
Titre VI	8,60	--	--
Total autorisations de programme	29,10	17,94	- 38,35

La progression affichée de 3,1 % de l'ensemble des moyens de paiement alloués aux Services généraux du Premier ministre ne rend pas compte de la véritable augmentation de ce budget qui, à structure constante, progresse de plus de 8 %.

En effet, les modifications des structures gouvernementales, les transferts qu'elles ont entraîné vers d'autres ministères et, à l'inverse, les crédits transférés en provenance d'autres budgets ont une incidence non négligeable sur le budget des Services généraux du Premier ministre pour 1992.

Le tableau ci-après résume l'ensemble de ces mouvements et chiffre leur incidence sur le budget et les effectifs des Services du Premier ministre.

MOUVEMENTS	Credits (en millions de francs)	Emplois
- Suppression de la dotation du Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre	- 2,8	- 14
- Transfert du Secrétariat d'Etat aux Droits des Femmes - > Affaires Sociales	159,25	- 133
- Transfert de la Délégation à l'Economie sociale - > Affaires Sociales	21,64	- 7
- Transfert du Secrétariat Général à l'Intégration - > Affaires Sociales	5,67	
- Transfert du Secrétariat d'Etat à l'Action humanitaire - > Affaires Etrangères	- 3,65	- 14
- Transfert du porte parole du Gouvernement - > Culture et Communication	- 1,66	- 10
- Transfert des Affaires Sociales des crédits de la Délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie	+ 3,12	
- Transfert de divers budgets des crédits du Collège de prévention des risques technologiques et naturels majeurs	+ 1,3	
- Transfert de divers budgets des crédits du Conseil supérieur du cheval	+ 0,14	
- Transfert des Services financiers des crédits des cités administratives	+ 0,27	
TOTAL	- 189,84	- 178

II. PRESENTATION DETAILLEE

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les crédits du titre III qui représentent plus de 80 % du budget des Services généraux progressent en 1992 de 0,41 %, ce qui représente, en francs constants, une diminution par rapport aux crédits votés pour 1991.

Cette évolution recouvre en fait des évolutions contrastées.

De nombreux chapitres du budget diminuent très sensiblement, en raison des transferts effectués vers d'autres ministères. C'est le cas des subventions à l'économie sociale qui disparaissent complètement du budget, des crédits de réalisation d'enquêtes et d'études, qui étaient notamment utilisés par le Secrétariat d'Etat aux Droits des femmes et par le Haut Conseil et le Secrétariat général à l'intégration, ou encore des dépenses d'action humanitaire.

En outre, tenant compte de ces transferts, la plupart des chapitres consacrés aux dépenses de personnel, aux moyens de fonctionnement des services, aux frais de déplacement ou au parc automobile sont en baisse sensible dans le projet de budget pour 1992.

Quelques autres dotations sont également en diminution dans le projet de budget pour 1992 : les opérations de formation et de modernisation. Les crédits du Service d'Information et de Diffusion (SID), les dépenses de matériel de la Documentation française.

En revanche d'autres postes budgétaires sont en augmentation significative : les prestations interministérielles d'action sociale qui augmentent de plus de 80 millions de francs, les actions de modernisation de l'administration, les travaux immobiliers, les dépenses informatiques, les crédits consacrés aux actions de prévention de la délinquance, les crédits du Médiateur dont le nombre de chargés de mission est renforcé, ainsi que les fonds spéciaux qui atteignent 448 millions de francs.

Les subventions aux institutions d'enseignement et de recherche sont pratiquement stables, à l'exception de la subvention aux Instituts régionaux d'administration qui progresse pour tenir compte de l'accroissement du nombre des élèves. Le montant total de

ces subventions s'élève à près de 280 millions de francs dans le projet de budget pour 1992.

Les crédits du titre IV qui atteignent 724 millions de francs sont en progression de 17,7 % par rapport aux crédits votés pour 1991.

Cette très forte augmentation résulte pour l'essentiel du triplement de la contribution de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision qui atteint 349,6 millions de francs. Elle est aussi le fait de la hausse des dotations destinées aux actions de prévention de la délinquance.

En revanche, les crédits alloués aux actions en faveur de la langue française diminuent de plus de 20 % pour atteindre 5,8 millions de francs.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les crédits de paiement inscrits au **titre V** s'élèvent à 17,2 millions de francs et progressent de 7,6 %, tandis que les autorisations de programme qui atteignent 17,9 millions de francs diminuent de 12,4 %. Ces mouvements résultent d'ajustements aux besoins du Secrétariat général du Gouvernement en matière d'équipements et de matériels.

Les crédits précédemment inscrits au **titre VI** et qui étaient entièrement destinés à l'Institut français des relations internationales (IFRI) sont cette année intégralement transférés au titre IV, sur un nouveau chapitre, afin de mieux tenir compte de la nature de ces dépenses. La subvention à l'IFRI ainsi transférée atteint 8,2 millions de francs, en baisse de 4,65 % par rapport aux crédits votés pour 1991.

CHAPITRE II

L'ENSEMBLE MOUVANT ET HÉTÉROGÈNE DES SERVICES GÉNÉRAUX 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.

Et pourtant, le Président de la République lui-même a demandé que l'on supprime les "organismes désuets" et que l'on réfléchisse à l'utilité de préserver l'ensemble de ces structures.

Le présent chapitre examine les principaux éléments de cette structure ainsi que leur évolution.

I. LES ORGANISMES TRANSFÉRÉS

A. MINISTÈRES ET SECRÉTARIATS D'ÉTAT

En 1991, le fascicule des Services généraux du Premier ministre regroupait les crédits destinés aux Cabinets du Premier ministre et de six ministres et secrétaires d'Etat rattachés.

En raison de la modification des structures gouvernementales issues de la nomination du gouvernement de Mme Edith Cresson, le fascicule des Services généraux du Premier ministre pour 1992 ne comprend plus que les crédits affectés au cabinet du Premier ministre et à celui de deux autres ministres, le ministre d'Etat chargé de la fonction publique et de la modernisation administrative et le ministre chargé des relations avec le Parlement.

Un secrétariat d'Etat a été supprimé, celui qui était rattaché au Premier ministre et dont le titulaire était M. Tony Dreyfus.

Trois autres ont été transférés :

- le ministre porte-parole du gouvernement, désormais rattaché au ministère de la culture et de la communication ;

- le secrétariat d'Etat à l'action humanitaire rattaché au ministère des affaires étrangères ;

- le secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la vie quotidienne, rattaché aux ministères des affaires sociales et de l'intégration et du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Votre rapporteur se félicite de la légère désinflation gouvernementale constatée dans le gouvernement de Mme Edith Cresson. Il relève toutefois que nombre de ministères ou secrétariats d'Etat sont encore inutiles et qu'en outre, il leur arrive fréquemment de se trouver concurrents sur un certain nombre de sujets, ce qui n'est favorable ni à la cohérence, ni à l'efficacité de la politique gouvernementale.

Votre rapporteur persiste à penser que des économies substantielles pourraient être faites en réduisant le nombre des cabinets ministériels et, par voie de conséquence, leurs frais de personnel et leurs moyens de fonctionnement.

**Réponse du gouvernement à la question posée par votre rapporteur
sur les moyens mis à la disposition des ministres et secrétaires d'Etat**

1. Le nombre de collaborateurs que les ministres sont autorisés à nommer au sein de leur cabinet par arrêté publié au Journal officiel est fixé par instruction du Premier ministre. Il s'élève actuellement à 12 pour un ministre d'Etat, 10 pour un ministre, 7 pour un ministre délégué et 5 pour un secrétaire d'Etat. Le Premier ministre peut autoriser certaines dérogations ponctuelles.

2. Dans le cadre des moyens généraux prévus pour assurer le fonctionnement des administrations centrales, certains moyens sont spécifiquement réservés au fonctionnement des cabinets ministériels. Ce sont les suivants :

- **Rémunérations de collaborateurs du cabinet :** les crédits prévus s'élèvent, en valeur moyenne pour 1991, et hors charges sociales, à 1 136 172 francs pour un ministre et 991 632 francs pour un secrétaire d'Etat.
- **Indemnités pour les collaborateurs du cabinet :** celles-ci s'élèvent par an à 122 000 francs pour un ministre et 48 000 francs pour un secrétaire d'Etat.
- **Frais de représentation :** ceux-ci sont fixés à 200 000 francs pour un ministre et à 100 000 francs pour un secrétaire d'Etat.
- **Véhicules :** la dotation habituellement prévue est fixée à trois véhicules pour un ministre, dont un véhicule de 11 CV maximum et deux véhicules de 7 CV maximum et à deux véhicules, dont un de 11 CV et un de 7 CV maximum, pour un secrétaire d'Etat.

B. LES AUTRES ORGANISMES TRANSFÉRÉS

Deux organismes, jusque là rattachés au fascicule budgétaire des Services généraux du Premier ministre, ont été transférés vers d'autres ministères :

- le haut conseil et le secrétariat général à l'intégration, transférés auprès du ministère des affaires sociales et de l'intégration ;

- la délégation à l'économie sociale, devenue délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale, désormais

rattachée aux ministères des affaires sociales et de l'intégration et du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

II. LES SERVICES TRADITIONNELLEMENT RATTACHÉS AU PREMIER MINISTRE

Les services gravitant autour des services du Premier ministre sont aussi hétérogènes que nombreux. Votre rapporteur tient à en donner la liste qui, seule, peut témoigner de cette diversité.

Ainsi, les services traditionnellement rattachés au Premier ministre regroupent :

- le Secrétariat général du gouvernement ;
- le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics ;
- la mission relative à l'organisation des administrations centrales ;
- le comité interministériel de la sécurité nucléaire ;
- le comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans l'administration ;
- la commission d'accès aux documents administratifs ;
- la commission de coordination de la documentation administrative ;
- la commission nationale consultative des droits de l'homme ;
- le conseil national de la vie associative ;
- la délégation à l'espace aérien ;
- la délégation interministérielle aux professions libérales ;
- le délégué aux fonctionnaires internationaux ;
- les centres interministériels de renseignements administratifs ;
- le centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs ;
- la commission supérieure de codification ;
- la commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises ;
- le centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes ;
- l'Institut français des relations internationales ;
- le conseil supérieur du cheval ;
- l'observatoire juridique des technologies de l'information ;
- le délégué interministériel aux jeux olympiques d'hiver

de 1992 ;

- le conseil supérieur de la langue française ;
- la délégation générale à la langue française ;
- le service juridique et technique de l'information ;
- le service d'information et de diffusion ;
- le comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie ;
- la délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie.

Cette liste d'organismes montre l'hétérogénéité des services rattachés au Premier ministre, mais elle fournit également la preuve d'un certain nombre de redondances.

C'est le cas par exemple de deux organismes dont les attributions se recourent largement : la commission de coordination de la documentation administrative et la commission d'accès aux documents administratifs.

Votre rapporteur estime que la recherche d'organismes inutiles ou désuets devrait notamment se faire sur cet ensemble de services.

III. 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 de deux nouveaux centres à Limoges et à Toulouse a porté à 9 le nombre des C.I.R.A., les 7 autres étant implantés à Paris, Lille, Lyon, Metz, Rennes, Bordeaux et Marseille. Un dixième centre est en cours de création à Strasbourg avec une ouverture prévue pour le début de 1992.

Les crédits affectés aux C.I.R.A. en 1992 traduisent cette évolution. Ils s'élèvent à 9,6 millions de francs, en progression de 9 % par rapport à 1991.

Le nombre total des appels auxquels les C.I.R.A. ont répondu a dépassé 1,2 million en 1991, ce qui témoigne de la vitalité de ces centres et de l'importante demande du public en matière de renseignements administratifs.

Les demandes de renseignements concernent essentiellement des problèmes de fiscalité (22,9 % des appels) et de travail-emploi (22 %). Puis viennent les secteurs de la justice (12,6 %), de l'urbanisme et du logement (9,1 %), de la sécurité sociale (7,3 %), de la concurrence-consommation (4,5 %) et de la fonction publique (3,6 %).

Parallèlement à cette activité de renseignement, les C.I.R.A. transmettent régulièrement au Secrétariat général du gouvernement des propositions de simplifications administratives. En 1990, 23 des 69 mesures proposées ont reçu un avis favorable en commission interministérielle et sont pour la plupart entrées en vigueur (exemples : information des salariés sur les heures supplémentaires, conditions de reconnaissance et d'échange des permis de conduire délivrés à l'étranger).

Les C.I.R.A. bénéficient de la collaboration de près de 170 agents issus de différentes administrations et organismes publics, mis à disposition ou détachés dans les fonctions d'agents d'orientation standardistes et d'informateurs spécialisés.

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 à nouveau du nombre important d'organismes dont le but est de proposer des mesures de simplification administrative. Il s'interroge une nouvelle fois 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 (CERFA) ;
- 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.).

IV. LES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE

Les subventions aux institutions d'enseignement et de recherche figurant dans le budget des services généraux du Premier ministre atteignent 279,8 millions de francs en 1992, en progression de 2,5 % par rapport à 1991.

Le tableau ci-après fournit le détail de ces subventions et de leur évolution.

(en millions de francs)

	Crédits votés en 1991	Crédits demandés pour 1992	Variation en %
Ecole nationale d'administration (E.N.A.)	127,64	128,04	+ 0,3
Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes (C.H.E.A.M.)	3,38	3,35	- 0,8
Institut international d'administration publique (I.I.A.P.)	22,01	21,77	- 1,1
Instituts régionaux d'administration (I.R.A.)	119,85	126,63	+ 5,6
TOTAL	272,88	279,79	+ 2,5

Seuls les instituts régionaux d'administration bénéficient d'une augmentation, la subvention versée à l'Ecole nationale d'administration n'étant que très légèrement augmentée en francs courants et diminuant sensiblement en francs constants.

A. 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 1992 de 5,6 % de la subvention destinée aux cinq I.R.A. (Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes) s'explique par :

- compte tenu de l'augmentation prévue des effectifs, un ajustement des crédits à hauteur de 7,33 millions de francs correspondant à la rémunération des élèves supplémentaires en formation initiale ;

- un crédit de 0,04 million de francs au titre de la 3e tranche du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

Par ailleurs, la session 1992 devrait être marquée par la mise en place du 3e concours, mesure qui a été adoptée dans le cadre de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Enfin, les activités de formation continue devraient continuer de se développer, les I.R.A. étant devenus dans ce domaine les principaux interlocuteurs des services extérieurs des administrations, mais aussi des collectivités locales.

B. L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

La subvention versée par l'Etat à l'E.N.A. représente environ 90 % du budget de l'école. La subvention prévue pour 1992 s'élève à 128 millions de francs, en augmentation de 0,3 % par rapport à 1991.

Cette évolution est le résultat d'un ajustement aux besoins destinés à tenir compte des besoins réels de l'école.

• 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 devront permettre 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.

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

• 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.

En 1991, tant dans la formation initiale que dans la formation continue, l'accent a été mis sur l'enseignement de la gestion des ressources humaines. Cette série de cours devrait être reprise et approfondie en 1992.

• La délocalisation de l'E.N.A.

Lors du comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) tenu le 7 novembre 1991, le gouvernement a arrêté une série de mesures visant à «délocaliser un certain nombre d'organismes publics de Paris vers la banlieue et la province».

Parmi ces mesures, il a été décidé de transférer l'E.N.A. à Strasbourg dans le but de l'ouvrir sur l'Europe et les nouveaux défis imposés par les futures échéances européennes».

Votre rapporteur souligne que cette décision méconnaît la vocation et l'originalité de l'école qui est de faire appel à un corps enseignant composé en très grande majorité de praticiens, hauts fonctionnaires, qui travaillent à Paris, là où sont installées les administrations centrales.

Il attire également l'attention du gouvernement sur le coût qu'entraînerait une telle décision et constate que rien n'a été prévu à ce titre dans le projet de budget pour 1992.

V. 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-après.

	Crédits votés en 1991	Crédits demandés pour 1992	Variation en %
Service juridique et technique de l'information	18,2	18,6	+ 2,2
Service d'information et de diffusion	44,4	44	- 0,9
Documentation française	65,0	64,2	- 1,2
Total	127,6	126,8	- 0,6

La diminution la plus significative pour 1992 est celle des crédits destinés à la Direction de la documentation française.

Cette évolution résulte essentiellement de :

- la réduction de plus de 16 % du budget informatique, en raison de la diminution des crédits nécessités par l'informatisation de la bibliothèque et la mise en place du service télématique « VOSDROITS » (guide des droits et démarches du citoyen) ;

- la diminution de 400 000 francs du versement du budget général au compte de commerce qui se trouvera ainsi ramené à 1,02 million de francs en 1992 au lieu de 3,42 millions de francs en 1989 ; cette mesure concrétise, pour la troisième année consécutive, la politique menée par la Documentation française qui cherche à atteindre l'autonomie financière de ses activités industrielles et commerciales ;

- la diminution des autorisations de programme et la légère augmentation des crédits de paiement traduisant la fin du programme de rénovation des immeubles.

La diminution des crédits destinés au Service d'information et de diffusion résulte essentiellement de la suppression de crédits non reconductibles adoptés en 1991 pour le financement de travaux conduits par M. Maus consistant à poursuivre la publication des documents préparatoires de la Constitution.

VI. LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

Les crédits demandés pour le Médiateur en 1992 atteignent 21 millions de francs, en progression de près de 10 % par rapport à 1991.

Cette augmentation s'explique notamment par :

- l'actualisation des frais de personnel ;

- le recrutement de 15 délégués départementaux supplémentaires certains départements ;

- l'augmentation du loyer du siège de la Médiature.

Comme en 1991, l'institution du Médiateur devrait voir un accroissement de son activité en 1992.

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 s'ajoutent désormais 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 et à, souvent, éviter un contentieux coûteux. Il est regrettable que l'institution du Médiateur 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 de la modernisation de l'administration, 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 actuel, comme le Premier ministre précédent, se sont engagés personnellement.

D'importantes mesures ont été prises à ce titre en 1990 et 1991, 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.

I. LE POIDS DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS L'ÉCONOMIE

A. 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 1984.

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

	(en milliards de francs)							
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (7)
I								
Rémunérations principales (1)	219,854	230,805	241,892	246,416	252,999	260,282	277,092	247,758
Indemnités résidentielles	6,234	6,972	5,944	6,059	7,416	6,316	6,592	5,797
Primes et indemnités	24,609	25,683	26,064	28,152	29,914	32,995	38,951	36,648
Supplément familial de traitement	3,848	3,958	5,432	5,612	4,892	5,438	5,195	4,392
Autres charges connexes	0,493	0,674	1,158	1,092	1,344	1,598	2,038	1,270
Provisions	1,625	5,064	5,349	4,720	6,224	6,864	6,730	3,302
Total (I) : rémunérations d'activité	256,663	273,156	285,839	292,051	302,789	313,493	336,598	299,167
dont masse salariale (2)	246,648	262,328	274,890	281,468	291,926	303,066	324,972	288,154
II								
Cotisations sociales (3)	39,090	42,538	46,333	47,346	50,085	49,665	52,783	50,264
Prestations sociales	12,115	12,349	12,526	13,647	11,744	11,900	12,427	10,220
Pensions	84,102	90,027	97,227	102,884	104,397	109,106	116,900	105,548
Divers (4)	3,869	3,947	1,488	1,923	2,946	3,443	3,011	2,231
Total (I+II) : frais de personnel	395,839	422,017	443,413	457,851	471,961	487,607	521,719	467,430
III								
Taxes sur les transports et salaires	8,545	3,436	3,613	3,668	3,028	2,993	3,121	1,564
Frais de déplacement	7,679	7,153	7,547	7,913	8,201	8,874	9,099	7,683
Enseignement privé	18,165	19,639	20,064	20,747	21,802	23,177	25,106	27,098
Pensions anc. combattants	23,787	23,856	24,450	24,822	24,595	23,994	24,984	24,790
Autres (5)	8,187	7,718	8,638	8,028	7,839	8,056	7,995	7,290
Total (I+II+III) : dépenses induites	462,202	483,819	507,725	523,029	537,426	554,701	592,024	535,855
dont dépenses indexées (6)	411,814	432,513	455,457	468,944	481,836	499,455	532,887	482,911

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 sont rétribués 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.

(7) Hors exploitants publics des postes et télécommunications.

En 1991, ces dépenses diminuent de 9,5 % en raison de l'exclusion des exploitants publics de la Poste et des Télécommunications, mais à structure constante, elles augmentent de 5,1 %, soit plus que le produit intérieur brut qui devrait progresser de 4,9 %.

Cette progression des dépenses induites par la fonction publique résulte notamment de l'augmentation des rémunérations principales, des primes et indemnités versées aux fonctionnaires, ainsi que des cotisations sociales de l'Etat.

La répartition en 1991 des différentes composantes des dépenses induites par la fonction publique est retracée dans le tableau ci-après.

(en milliards de francs)

	Montant	%
Rémunérations d'activité	296,98	55,8
Cotisations et prestations sociales	60,47	11,3
Pensions	105,54	19,7
Autres dépenses induites	70,65	13,2
TOTAL.	535,64	100,0

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

B. 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.

(montant en milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Dépenses induites par la fonction publique	432,002	462,202	483,819	507,725	523,029	537,426	554,701	592,024	535,355
Evolution par rapport à l'année précédente	+ 10,6 %	+ 7,0 %	+ 4,7 %	+ 4,9 %	+ 3,0 %	+ 2,8 %	+ 3,2 %	+ 6,7 %	- 9,5 %
Budget de l'Etat (1)	1.080,584	1.153,105	1.223,599	1.273,314	1.319,271	1.369,708	1.399,936	1.481,781	1.369,123
Evolution par rapport à l'année précédente	+ 12,9 %	+ 6,7 %	+ 6,1 %	+ 4,1 %	+ 3,6 %	+ 3,8 %	+ 2,2 %	+ 5,8 %	- 7,6 %
% 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	39,1

Source : lois de finances initiales.

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

La part des dépenses induites par la fonction publique dans le budget de l'Etat est passée de 40 % en 1990 à 39,1 % en 1991, soit à son plus bas niveau depuis 1983. Cette évolution est due au fait que les personnels et les crédits de rémunérations des Postes et Télécommunications n'apparaissent plus dans le budget de l'Etat, mais dans celui des exploitants créés par la loi du 2 juillet 1990.

Cette modification allège davantage les dépenses induites que l'ensemble du budget de l'Etat.

C. LA PART DES DÉPENSES INDUITES DANS LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT.

Le tableau ci-après 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	1991
Produit intérieur brut (1)	4.006,5	4.361,9	4.700,1	5.069,3	5.336,7	5.723,2	6.136,1	6.484,1	6.802,7
Progression par rapport à l'année précédente	+ 10,5 %	+ 8,9 %	+ 7,8 %	+ 7,9 %	+ 5,3 %	+ 7,2 %	+ 7,2 %	+ 5,7 %	+ 4,9 %
Dépenses induites (2)	432,0	462,2	483,8	507,7	523,0	537,4	554,7	592,0	535,9 (3)
Progression par rapport à l'année précédente	+ 10,6 %	+ 7,0 %	+ 4,7 %	+ 4,9 %	+ 3,0 %	+ 2,8 %	+ 3,2 %	+ 6,7 %	+ 5,1 N.S. (4)
Pourcentage dépenses induites/produit intérieur brut	10,8	10,6	10,3	10,0	9,8	9,4	9,0	9,1	7,9

Source : lois de finances initiales, rapport sur les comptes de la Nation 1990, Budgets économiques.

(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.

(3) Hors exploitants publics des P.T.E.

(4) N.S. : non significatif, du fait de l'exclusion des exploitants publics des P.T.E. en 1991.

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.

La rupture de série enregistrée entre les années 1990 et 1991 est due au fait que les personnels et les crédits de rémunération des Postes et Télécommunications n'apparaissent plus dans le budget de l'Etat mais dans celui des exploitants créés par la loi du 2 juillet 1990.

De ce fait, les dépenses induites par la fonction publique diminuent en 1991. Elles ne représentent plus que 7,9 % du produit intérieur brut, contre 9,0 % et 9,1 % en 1989 et 1990.

A champ constant, hors P.T.T. les deux années, les dépenses induites augmentent de 5,1 % soit un peu plus rapidement que le PIB qui s'accroît de 4,9 %. Cette évolution prolonge celle de 1990, marquée par un alourdissement du poids des dépenses induites dans le PIB qui ne s'était pas produit depuis 1983. Votre rapporteur ne peut que le déplorer.

II. LA POLITIQUE DES EFFECTIFS

A. LA SITUATION ACTUELLE DES EFFECTIFS

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

• Les effectifs budgétaires

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

(en milliers d'agents)

	Effectifs	Augmentation	En %
31 décembre 1988	2 047,7		
31 décembre 1989	2 053,6	+ 5,9	+ 0,28
31 décembre 1990	2 065,1	+ 11,5	+ 0,55
31 décembre 1991	2 079,6	+ 14,5	+ 0,70

Après avoir diminué entre 1984 et 1988, passant de 2 055 400 à 2 047 700, les emplois budgétaires ont été augmentés en 1989, 1990 et 1991 pour atteindre 2 079 600.

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

Ministères	Effectifs	En %
Education nationale	1 042,6	50,1
Défense	428,4	20,6
Economie et finances	179,2	8,6
Intérieur	158,6	7,6
Equipement et transports	115,0	5,5

• 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 1990, les effectifs réels étaient de 2 607 000 agents dont 1 704 000 au titre du budget général civil, 428 000 au titre du budget général militaire et 475 000 pour les budgets annexes.

Les emplois à temps partiel sont estimés à 148 000, soit 5,6 % de l'ensemble des effectifs réels. La progression du nombre des emplois à temps partiel a été constante depuis 1983. Ils ont en effet augmenté de 52,5 % depuis cette date et progressé de 3,5 % entre 1989 et 1990.

Par ailleurs, certains emplois budgétaires ne sont pas pourvus. Il n'existe aucune statistique budgétaire 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 30 000 le nombre d'emplois vacants en 1991, soit 1,43 % 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.

Cela est notamment le cas au ministère de l'éducation nationale qui regroupe près de 90 % des emplois vacants.

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.

B. EVOLUTION DES EFFECTIFS EN 1992

- Le projet de loi de finances pour 1992 prévoit :
 - 6.188 créations nettes d'emplois (Education nationale : 5.711, Justice : 477),
 - 2.488 suppressions nettes d'emplois dans les autres ministères civils, soit une réduction moyenne de 0,5 % des effectifs,
 - 6.473 suppressions nettes d'emplois à la Défense, soit 1,5 % des effectifs.

En d'autres termes, la diminution nette des effectifs de la fonction publique affichée pour 1992 résulte uniquement de suppressions d'emplois militaires.

- Cette évolution s'inscrit dans la tendance suivante :
 - suppression de 16.200 emplois civils de 1985 à 1988,
 - création de 40.300 emplois civils de 1989 à 1992.

• Le nombre d'emplois vacants progresse légèrement pour atteindre 30.000 au 31 décembre 1990, soit 1,5 % des effectifs budgétaires.

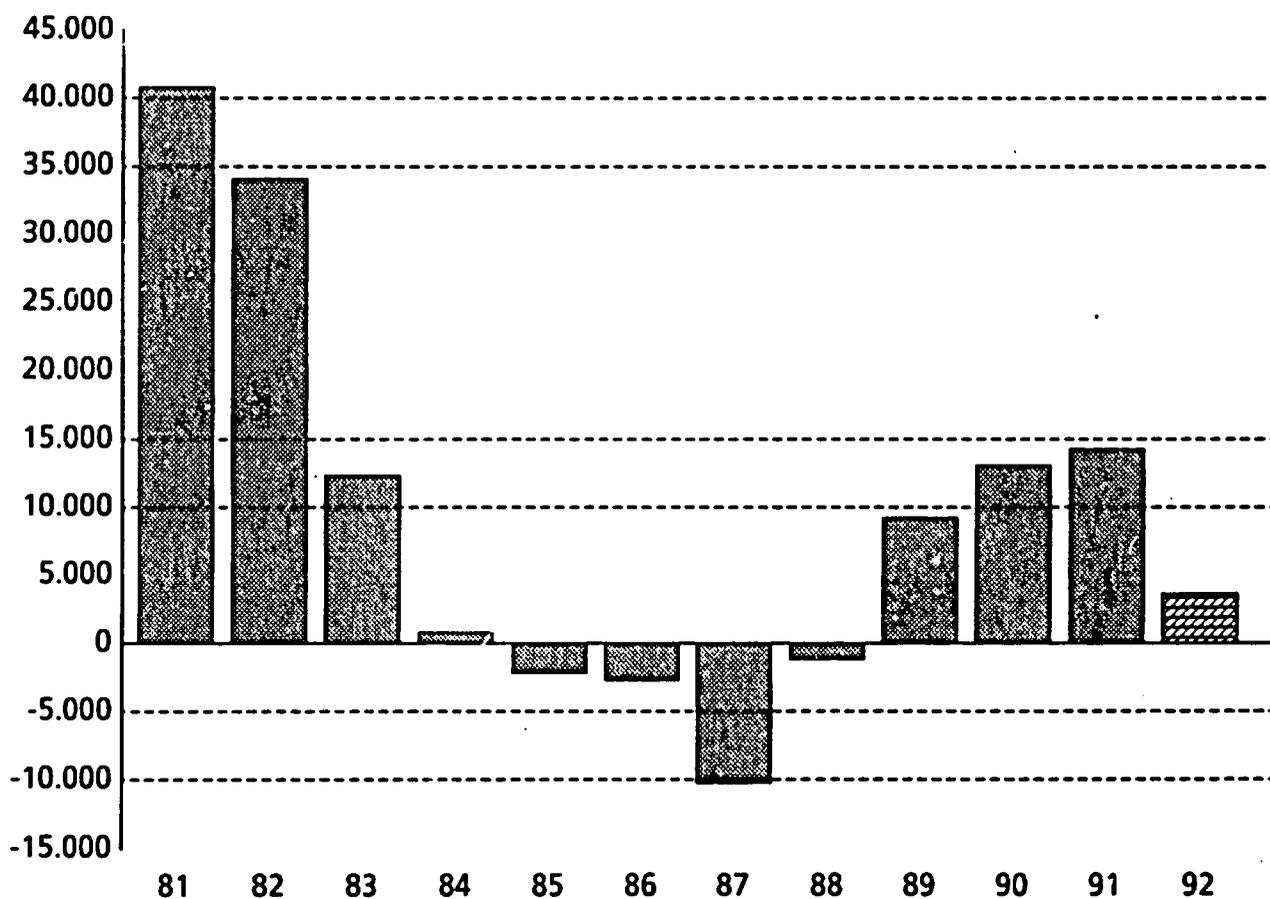
• D'une manière générale, il n'existe que très peu d'informations chiffrées et fiables sur les effectifs de la fonction publique. La décision prise, au cours d'un séminaire gouvernemental tenu le 11 juin 1990, de demander à l'ensemble des administrations de fournir des données rétrospectives et surtout prospectives sur l'évolution de leurs effectifs n'a que faiblement abouti : à ce jour, seuls huit ministères ont pu donner des résultats, en général partiels.

En l'état actuel des choses, il est impossible d'obtenir de réponse aux questions suivantes :

- Balances des entrées et sorties de fonctionnaires dans chaque ministère, en distinguant ce qui est recrutement, détachement, mobilité, congés divers, retraite, décès.
- Recrutements effectués depuis le 1er janvier 1991 dans les administrations centrales et dans les services extérieurs.
- Besoins de fonctionnaires, en particulier dans les emplois qualifiés, au cours des deux ou trois prochaines années.

Cette absence d'outils d'analyse et d'instruments de mesure, tant au niveau central, que dans la plupart des administrations, rend d'autant plus fragile et hasardeuse la politique de recrutements massifs menée depuis 1989.

CREATIONS OU SUPPRESSIONS NETTES DES EFFECTIFS BUDGETAIRES MINISTERES CIVILS (HORS PTT)



Source : Lois de finances . En milliers d'agents, hors régularisations et transferts.

PLF 1992
SUPPRESSIONS ET CREATIONS D'EMPLOIS

	Effectifs au 31/12/91 (1)	Créations (2)	Suppressions (3)	Créations ou suppressions nettes (2)-(3) (4)	Evolution % (4)/(1)
EMPLOIS BUDGETAIRES					
I. BUDGETS CIVILS					
Affaires étrangères	9.216	48	160	-112	-1,2%
Affaires sociales et intégration	11.239	74	130	-56	-0,5%
Affaires sociales et Travail- Services communs	3.135	18	47	-29	-0,9%
Agriculture et forêt	20.549	190	232	-42	-0,1%
Aménagement du territoire	130		4	-4	-3,1%
Anciens combattants	3.946	1	342	-341	-8,6%
Coopération et développement	1.150		3	-3	-0,3%
Culture	12.256	77	198	-121	-1,0%
D.O.M.etT.O.M. (hors appelés)	2.548	28	12	16	0,6%
Economie, finances et budget :					
I. Charges communes	8			0	0%
II. Services financiers	179.196	52	311	-259	-0,1%
III. Industrie	5.432	65	82	-17	-0,3%
IV. Artisanat et commerce	116		1	-1	-0,9%
V. Postes et télécommunications	900		100	-100	-11,1%
Education nationale :					
I. Enseignement scolaire	939.677	2.832		2.832	0,3%
II. Enseignement supérieur	102.957	2.879		2.879	2,8%
Environnement	1.322	22		22	1,7%
Equipement, logement, transports et espace :					
I. Urbanisme, log. et serv. communs	107.738	9	1.010	-1.001	-0,9%
II. Transports :					
1. Transports terrestres					
2. Routes					
3. Sécurité routière	911			0	0%
4. Transport aérien et espace					
III. Météorologie	3.188	3	30	-27	-0,8%
IV. Tourisme	194		5	-5	-2,6%
V. Mer	3.118		32	-32	-1,0%
Intérieur (hors appelés)	158.567	226	401	-175	-0,1%
Jeunesse et sports	7.187	2	108	-106	-1,5%
Justice	56.085	571	94	477	0,9%
Recherche et technologie	332		5	-5	-1,5%
Services du Premier ministre :					
I. Services généraux	1.631	4	36	-32	-2,0%
II. Secrét.gén.défense nationale	584	5	10	-5	-0,9%
III. Conseil économique et social					
IV. Plan	273		2	-2	-0,7%
Travail, emploi et formation prof.	8.602	5	110	-105	-1,2%
TOTAUX (I)	1.651.187	7.111	3.465	3.646	0,2%
II. DEFENSE (hors appelés)	428.421	907	7.380	-6.473	-1,5%
III. BUDGETS ANNEXES	10.909	139	44	95	0,9%
----- TOTAUX EMPLOIS BUDGETAIRES -----	2.090.517	8.157	10.889	-2.732	-0,1%
EMPLOIS NON BUDGETAIRES DE LA RECHERCHE	54.765	537		537	1,0%

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.

Il lui paraît 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'État.

III - LA POLITIQUE DES RÉMUNÉRATIONS

Directement liée à la question des effectifs, la politique des rémunérations a fait l'objet de mesures importantes, tant générales que catégorielles, en 1990 et 1991.

A. LA POLITIQUE SALARIALE MENEÉ DEPUIS 1988

Le tableau ci-après retrace l'évolution comparée des prix et des rémunérations publiques depuis 1987.

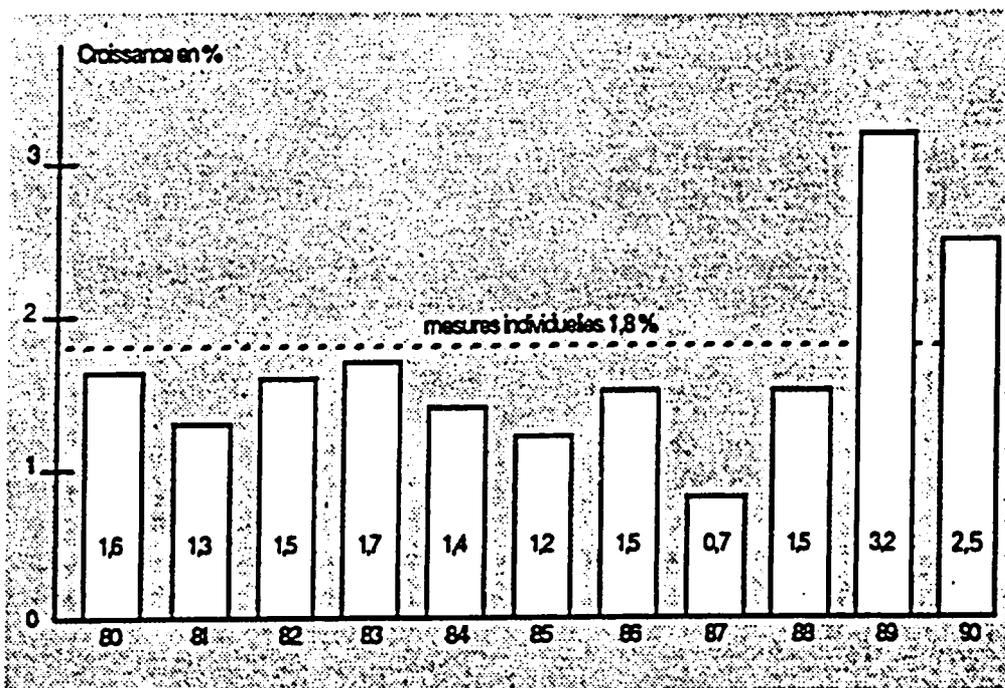
Mode d'appréciation	1987		1988		1989		1990		Total sur 4 ans 1987-1990	
	Prix	Rémunérations	Prix	Rémunérations	Prix	Rémunérations	Prix	Rémunérations	Prix	Rémunérations
En niveau ou glissement (Mesures générales)	3,1	2,1	3,1	2,52	3,6	3,22	3,4	2,50	13,9	10,7
En masse ou en moyenne (*)	3,1	3,8	2,7	3,9	3,6	6,9	3,4	5,9	+ 13,4	+ 22,1

* 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, de 6,9 % en 1989 et de 5,9 % en 1990 ce qui a représenté un gain de pouvoir d'achat annuel moyen sans équivalent depuis dix ans.

Le graphique ci-après représente les gains de pouvoir d'achat liés à l'augmentation des rémunérations des fonctionnaires.

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 annexé au projet de loi de finances pour 1991)

• Négociations salariales

Le gouvernement a signé le 17 novembre 1988 avec cinq des sept 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.

En 1991, un accord a été obtenu dans le cadre du plan de revalorisation générale des rémunérations publiques négocié par M. Jean-Pierre Soisson, ministre d'Etat, chargé de la fonction publique et de la modernisation de l'administration.

Le "Plan Soisson" et son incidence budgétaire

Annoncé aux syndicats le 8 octobre 1991, le "plan Soisson" remet en cause *"la maîtrise serrée des évolutions salariales dans la fonction publique"*, voulue par le Gouvernement Rocard au cours des trois dernières années.

Dans ce plan, le ministre de la Fonction publique propose aux organisations syndicales de fonctionnaires une augmentation générale des traitements de 6,5 % dont 5,6 % au titre de l'inflation en 1991 et 1992 et 0,9 % au titre du contentieux 1988-1989.

Le coût budgétaire de ce plan est estimé à plus de 45 milliards de francs, principalement répartis sur les exercices 1992, et surtout 1993.

Ce plan aboutit en réalité à rétablir l'indexation des salaires sur les prix en alignant l'augmentation des traitements des fonctionnaires sur l'inflation.

Le Gouvernement revient ainsi totalement sur la politique antérieurement suivie de négociation des salaires non plus en niveau mais en masse, c'est-à-dire en prenant en compte tous les éléments de la rémunération : augmentations générales, mais aussi revalorisations catégorielles et augmentations liées à l'avancement et aux promotions.

De fait, pour l'année 1991, avant même toute augmentation générale, la masse salariale de la fonction publique a déjà augmenté automatiquement de 5,15 % :

- 1,8 % au titre des revalorisations catégorielles (0,7 % pour le plan Jospin, 0,6 % pour la modification de la grille, 0,4 % pour les militaires),
- 1,8 % au titre des augmentations liées à l'avancement et aux promotions,
- 1,49 % d'effet report des mesures 1990 sur la masse salariale 1991.

Dans le cadre du "grand chantier" de modernisation de la fonction publique, il avait été décidé de privilégier les revalorisations catégorielles des fonctionnaires, de leur consacrer l'essentiel des marges de manoeuvre budgétaires et de privilégier ce type de revalorisations sur les augmentations générales

La récente annonce du "Plan Soisson" semble prendre le contrepied de cette politique et porte, en tout état de cause, une sérieuse atteinte à la politique de "desinflation compétitive" menée par M. Pierre Bérégovoy

Voulue par le Président Mitterrand lui même, "fait notable puisque sans précédent" (1), l'ouverture du dossier salarial dans la fonction publique semble obéir avant tout à des raisons politiques et de... doit écarter les impératifs économiques.

Le mécanisme budgétaire prévu pour le financement de ce plan est encore incertain.

Les dernières lois de finances ayant été construites à partir d'un "point mesures nouvelles" supérieur à celui qui est effectivement acquis, le Gouvernement a à sa disposition une petite marge de manoeuvre pour couvrir l'augmentation générale des traitements. En effet, la loi de finances pour 1991 a été élaborée à partir d'un point d'indice de 292. Or, au jour d'aujourd'hui, la valeur du point est de 289,73, ce qui devrait permettre au Gouvernement de financer l'augmentation des traitements des agents publics prévue pour 1991 par ce simple décalage.

Pour 1992, la valeur du point retenue dans le projet de budget est de 295,5. Le Plan Soisson devrait cependant conduire à un net dépassement de la valeur de ce point moyen. Pour combler la différence, le Gouvernement compte notamment sur la provision inscrite au chapitre 31-94 du budget des charges communes, ainsi que sur les excédents de crédits régulièrement constatés en fin d'année sur les chapitres de rémunérations, notamment en raison des emplois vacants.

Toutefois, en additionnant ces différentes provisions, il paraît **manquer au moins 8 milliards de francs.**

Les augmentations du point d'indice prévues pour les 1er août et 1er novembre 1991, 1er février et 1er octobre 1992 et 1er février 1993 conduisent à des valeurs pondérées moyennes du point pour l'année de :

290,82 en 1991

298,54 en 1992

306,67, au minimum, en 1993.

(1) M. Jean Pierre Soisson lors de l'ouverture des négociations avec les syndicats de fonctionnaires.

Par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 1992, établie sur un "point mesures nouvelles" de 295,5, il manque la valeur de 3,04 points d'indice, soit environ **15,2 milliards de francs** (la valeur du point étant estimée à 5 milliards de francs pour l'État).

Si l'on tient compte des provisions pour hausse des rémunérations inscrites sur chaque fascicule budgétaire, soit 1,1 milliard de francs, de la provision inscrite au budget des charges communes, soit 2,6 milliards de francs, et des excédents dus aux emplois vacants, évalués à environ 3 milliards de francs pour la Direction de Budget, le **"trou à combler" s'élève encore à 8,5 milliards de francs.**

B. LE PROTOCOLE DURAFOUR ET LES PLANS CATEGORIELS

• Le «protocole Durafour»

A la politique salariale s'ajoutent depuis 1990 et au cours des sept années suivantes, 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 cinq des sept organisations syndicales représentatives des fonctionnaires, il poursuit trois objectifs principaux :

- la relavorisation 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 sept années à partir du 1er août 1990 en sept 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.

Les deuxième et troisième tranches de l'accord, applicables respectivement à partir des 1er août 1991 et 1er août 1992, sont donc chacune pour partie incluses dans la loi de finances pour 1992.

Leur coût est d'un peu plus de **1,47 milliard de francs**, dont 907 millions au titre de la fin d'application de la deuxième tranche et 564 millions au titre du début d'application de la troisième tranche.

Par ailleurs, la **nouvelle bonification indiciaire** prévue par le protocole Durafour et qui n'avait pas encore été mise en place, entrera en application cette année avec effet à compter du 1er août 1990. Les crédits afférents aux trois premières tranches sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 1992, dans l'ensemble des fascicules budgétaires, au prorata des effectifs réels constatés dans chaque ministère le 1er janvier 1990.

Ces crédits s'élèvent à **348,8 millions de francs**, correspondant au montant des deux premières tranches et à 5/12e de la troisième.

• Les plans catégoriels

Privilegiée en 1989, 1990 et 1991, la formule des plans catégoriels a entraîné une amélioration de la situation d'un grand nombre d'agents. Les catégories principalement concernées par ce plans ont été :

- 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 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.

Pour 1992, les crédits prévus atteignent, comme en 1991, 2,32 milliards de francs. Les enseignants bénéficieront par ailleurs d'environ 800 millions de francs au titre du protocole Durafour.

Votre rapporteur regrette à nouveau et plus encore cette année l'évolution non maîtrisée des dépenses de rémunérations puisqu'aux nombreuses mesures catégorielles déjà adoptées, s'ajoute désormais une augmentation générale des traitements alignée sur l'évolution de la hausse des prix.

L'impact de ces dépenses sur les finances publiques ainsi que l'impossibilité qui en résulte de réduire réellement le déficit budgétaire ne peuvent qu'entraîner de vives critiques.

IV. LA POLITIQUE DU RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC

Engagée à l'initiative du Premier ministre qui en a défini les grande 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.

A. 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, quatorze accords ont été signés.

Les actions de formation progressent fortement chaque année. En 1989, dernière année pour laquelle ces chiffres sont connus, l'Etat a consacré 16,9 milliards de francs à la formation de ses agents, soit 6,3 % de la masse salariale contre 5,7 % en 1988.

Au-delà des formations administratives et techniques traditionnelles (formation juridique, rédaction administrative) et des actions de **préparation aux concours administratifs**, qui conservent une importance majeure, quatre domaines de formation sont désormais privilégiés :

- les formations au management et à la gestion des ressources humaines,
- les formations liées à l'adaptation de l'administration aux échéances européennes,
- les formations liées à l'introduction des nouvelles technologies,
- les formations à l'accueil et aux relations avec les usagers du service public.

Pour chacun de ces thèmes, des plans interministériels de formation, relayés par des programmes d'exécution ministériels, ont été élaborés. Des cycles de formation et des modules d'enseignement ont également été définis.

B. 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 tenu le 11 avril 1991 a arrêté 39 nouvelles mesures et décidé 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 470 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 et au développement général des responsabilités (de juin 1990 à juillet 1991, 81 centres ont été créés),

- 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 ministre de la fonction publique vient, par ailleurs, d'annoncer l'ouverture très prochaine d'une négociation sur les « conditions de travail des fonctionnaires »,

- 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 en particulier dans le cadre de la politique menée pour maintenir et renforcer la présence des administrations dans certaines zones du territoire,

- 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 1992, les crédits prévus pour le soutien des actions liées à la politique du renouveau du service public s'élèvent à 33 millions de francs.

C. L'OUVERTURE À L'EUROPE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Dans la perspective du Marché unique européen de 1993, l'administration française se voit directement impliquée dans la mise en oeuvre du principe de libre circulation à des fins professionnelles. L'adaptation doit se faire de plusieurs manières : par une ouverture impliquant non seulement l'accès des ressortissants d'autres Etats membres à la fonction publique française mais aussi par une meilleure formation des fonctionnaires français aux questions

européennes ainsi que par des échanges plus nombreux entre les différentes fonctions publiques de la Communauté.

• **L'ouverture de la fonction publique française aux ressortissants des autres pays de la Communauté européenne**

La loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique a notamment autorisé les ressortissants de la Communauté européenne à se présenter aux concours d'accès à la fonction publique française.

La restriction à ce principe concerne les corps, cadres d'emplois ou emplois dont les attributions sont soit liées à l'exercice de la souveraineté, soit comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique.

A l'opposé, la Commission des Communautés européennes considère que certains secteurs de l'administration doivent être ouverts en priorité : il s'agit des organismes chargés de gérer un service commercial (transports publics, distribution d'électricité ou de gaz, postes et télécommunications ...), des services opérationnels de santé publique, de l'enseignement dans les établissements publics et enfin, de la recherche à des fins civiles dans les établissements publics.

Ainsi, à brève échéance, l'éducation nationale, la Poste, France Télécom et les services hospitaliers seront les premiers secteurs à accueillir des candidatures de ressortissants de la Communauté européenne. L'ouverture sera ensuite progressivement étendue aux autres administrations dans les conditions prévues par la loi.

Par ailleurs, le gouvernement devrait présenter dans le courant de l'année un projet de décret permettant la reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur délivrés dans d'autres États membres et leur prise en compte pour l'inscription aux concours administratifs.

• **La formation des fonctionnaires français**

Un «programme 2000» devrait permettre, d'ici 1993, de former 2000 cadres de l'administration française aux politiques, aux institutions et aux processus de décisions européens. Des formations déconcentrées interministérielles seront organisées dans toutes les régions. Le ministère de la fonction publique et de la modernisation

de l'administration consacrera prioritairement ses crédits de formation au soutien de ces opérations.

En outre, dans l'ensemble des écoles de formation de fonctionnaires, les enseignements feront une place accrue aux questions européennes.

• Les échanges avec les autres administrations

Le gouvernement a indiqué qu'il souhaitait accroître les échanges de fonctionnaires entre l'administration française et celle des autres Etats de la Communauté. Ces échanges devraient notamment s'effectuer entre services homologues appelés à mettre en oeuvre la même réglementation européenne.

Un projet de décret permettant le détachement de fonctionnaires français dans les administrations des autres pays de la communauté devrait être prochainement élaboré. Les corps d'encadrement se verront offrir dès 1992 des emplois de mobilité dans ces administrations.

Enfin, le gouvernement se propose d'accueillir dans les administrations de l'Etat des fonctionnaires de la Commission des Communautés européennes pour favoriser une meilleure coopération entre fonctionnaires appelés à travailler sur les mêmes sujets.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992

**SERVICES DU PREMIER MINISTRE
I. SERVICES GENERAUX**

**MODIFICATIONS APORTEES
PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

Par amendement adopté en deuxième délibération à l'Assemblée nationale, les majorations de crédits suivantes ont été effectuées au titre de la réserve parlementaire:

0,2 million de francs pour des actions d'information à caractère interministériel (chapitre 37-10 article 10)

1,4 million de francs pour majorer la subvention accordée à l'Institut français des relations internationales (IFRI) (chapitre 43-04 article 10),

5,75 millions de francs au titre des subventions versées à des organismes du secteur de l'économie sociale (chapitre 44-01 article 10),

13 millions de francs pour majorer la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision (chapitre 46-01 article 10).

Réunie le mercredi 23 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances du Sénat a décidé de ne pas adopter les crédits des Services du Premier ministre (I. Services généraux) pour 1992.

Après avoir pris acte des modifications apportées à ces crédits par l'Assemblée nationale, la Commission des Finances a confirmé cette position au cours de sa séance du mardi 19 novembre 1991.