

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

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 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 29

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I. - SERVICES GÉNÉRAUX :

FONCTION PUBLIQUE ET RÉFORMES ADMINISTRATIVES

Rapporteur spécial : M. René TRÉGOUËT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigns, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 35), 2949 (tome VIII) et T. A. 732.

Sénat : 55 (1992-1993).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
CHAPITRE I - LES CREDITS DE LA FONCTION PUBLIQUE EN 1993	9
I - LES CHARGES DE PERSONNEL	9
II - LES CREDITS DU MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE	10
CHAPITRE II - LE POIDS DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS L'ECONOMIE	17
I - L'EMPLOI PUBLIC	17
II - LES DEPENSES INDUITES PAR LA FONCTION PUBLIQUE ..	18
A. UNE MASSE SUPERIEURE A 550 MILLIARDS DE FRANCS	18
B. LA PART DES DEPENSES INDUITES DANS LE BUDGET DE L'ETAT	20
C. LA PART DES DEPENSES INDUITES DANS LE PRODUIT INTERIEUR BRUT	21
CHAPITRE III - LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE ..	23
I - LA POLITIQUE DES EFFECTIFS ..	23
A. LA SITUATION ACTUELLE DES EFFECTIFS	23
B. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS EN 1993	25
C. UNE GESTION DES EFFECTIFS MAL MAITRISEE	28

	<u>Pages</u>
II - LA POLITIQUE DES REMUNERATIONS	31
A. LA POLITIQUE SALARIALE MENEES DEPUIS 1988	31
B. LE PROTOCOLE DURAFOUR ET LES PLANS CATEGORIELS	35
CHAPITRE IV - LE RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC	39
I - LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION	39
A. LES MESURES ADOPTEES	39
B. LA DECONCENTRATION	40
II - LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES	41
III - L'OUVERTURE A L'EUROPE DE LA FONCTION PUBLIQUE	42
A. L'OUVERTURE AUX RESSORTISSANTS DES AUTRES PAYS DE LA COMMUNAUTE	42
B. LA PREPARATION DES FONCTIONNAIRES FRANCAIS	43
CONCLUSION	45
ANNEXES	47

AVANT - PROPOS

Les crédits de la fonction publique sont répartis dans l'ensemble des fascicules budgétaires relatifs aux différents ministères.

Or, si cela permet d'effectuer une analyse détaillée de la gestion du personnel propre à chaque ministère, cela interdit aussi une vision d'ensemble et donc un examen plus approfondi de l'évolution des crédits de la fonction publique.

Aussi, la Commission des finances a-t-elle décidé de créer un rapport spécial consacré à la fonction publique. Les évolutions récentes tant en matière d'effectifs, que de salaires ou de volonté de réforme et de modernisation du service public, justifient amplement cette démarche.

Ce nouveau rapport spécial est rattaché au fascicule budgétaire des Services généraux du Premier ministre. En effet, celui-ci comprend les crédits affectés à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, principalement chargée de la préparation et de la mise en oeuvre de la politique du Gouvernement en matière de fonction publique.

A ce titre d'ailleurs, le rapport spécial sur les Services généraux du Premier ministre comportait traditionnellement un certain nombre de remarques sur la gestion des personnels de l'État.

Toutefois, en décidant d'inclure ces observations dans un document parlementaire séparé, la Commission des finances veut montrer l'importance qu'elle attache aux questions relatives à la fonction publique.

En outre, elle estime que ce nouveau rapport spécial aura vocation à prendre un caractère plus prospectif dans les années futures.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 novembre 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de la fonction publique et réformes administratives, sur le rapport de M. René Trégouët, rapporteur spécial.

M. René Trégouët, rapporteur spécial, a d'abord souligné que ce rapport était présenté pour la première fois devant la commission qui, en le créant, avait souhaité manifester l'importance qu'elle attachait aux questions relatives à la fonction publique. Puis, le rapporteur spécial a insisté sur la spécificité de ce rapport qui ne reposait sur aucun bleu budgétaire, les crédits de la fonction publique étant répartis dans l'ensemble des fascicules budgétaires. Il a estimé que si cette pratique budgétaire permettait une analyse détaillée de la gestion des personnels de chaque ministère, elle interdisait aussi une vision d'ensemble des dépenses de personnel que ce rapport avait pour but de présenter.

M. René Trégouët, rapporteur spécial, a ensuite souligné l'importance de la place occupée par la fonction publique dans l'économie française, tant du point de vue des effectifs -6,5 millions de personnes employées dans l'ensemble du secteur public, soit plus du quart de la population active- que du point de vue des charges, l'ensemble des dépenses induites par la fonction publique dépassant 550 milliards de francs pour l'Etat en 1992, soit 40 % du budget et 7,9 % du produit intérieur brut.

Puis, examinant les charges de personnel proprement dites, M. René Trégouët, rapporteur spécial, a indiqué que celles-ci s'élevaient à 391,9 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1993, en augmentation de 6,5 % par rapport aux crédits votés pour 1992.

Le rapporteur spécial a expliqué que cette forte progression des dépenses résultait, d'une part de l'augmentation des effectifs, d'autre part de la politique salariale.

S'agissant des effectifs, M. René Trégouët, rapporteur spécial, a indiqué que le projet de loi de finances pour 1993 prévoyait la création de 11.429 emplois dans trois ministères -l'éducation nationale, la justice et l'intérieur-, la suppression de 2.924 emplois dans les autres ministères civils, ainsi que la suppression de 4.774 emplois à la défense. Le rapporteur spécial a alors précisé que ces créations d'emplois s'ajoutaient à celles qui avaient été effectuées

au cours des années précédentes, ce qui porte à près de 50.000 les créations d'emplois pour les services civils depuis 1989. Il a déploré la hausse continue de ces effectifs, sans redéploiements importants ni réflexion sérieuse sur la gestion des personnels de la fonction publique et leur évolution dans les années futures.

Examinant ensuite la politique des rémunérations, M. René Trégouët, rapporteur spécial, a souligné qu'elle comportait deux aspects : une politique salariale générale et une politique de revalorisation catégorielle de la situation des agents. Il a ajouté qu'au total, les différentes mesures prises par le Gouvernement avaient permis des gains de pouvoir d'achat sans précédent entre 1989 et 1992, dont + 3,5 % pour la seule année 1992.

Le rapporteur spécial a alors insisté sur le coût du "Plan Soisson" de novembre 1991 qui a prévu une augmentation générale des traitements de 6,5 % sur 3 ans, soit 13 milliards de francs en 1993. Il a également rappelé le poids budgétaire du "protocole Durafour" de rénovation de la grille de la fonction publique, dont les effets devraient se faire sentir jusqu'en 1997, pour un coût total de plus de 22 milliards de francs.

Puis, M. René Trégouët, rapporteur spécial, a évoqué le "Plan Jospin" de revalorisation de la situation des personnels enseignants qui a nécessité l'engagement de plus de 10 milliards de francs depuis 1989.

M. René Trégouët, rapporteur spécial, a alors souligné la nécessité d'une modernisation de l'administration. Il a rapidement recensé les diverses mesures qui avaient été prises à ce titre, notamment dans le cadre du "renouveau du service public". Le rapporteur spécial a particulièrement souligné l'importance du développement des actions de formation des personnels.

Enfin, M. René Trégouët, rapporteur spécial, a estimé qu'il fallait que l'administration soit prête, comme le secteur de l'économie de marché, à affronter les défis du monde moderne. Il a ajouté qu'une appréciation quantitative de la fonction publique n'était plus suffisante et qu'il s'efforcerait, dans le cadre du rapport, d'effectuer une analyse plus qualitative et plus prospective.

A l'issue de cette présentation, M. Jean Arthuis, rapporteur général, a souligné qu'il convenait désormais de gérer autrement les ressources humaines de l'Etat.

La commission a alors pris acte du rapport de M. René Trégouët.

CHAPITRE PREMIER

LES CREDITS DE LA FONCTION PUBLIQUE EN 1993

Les crédits de la fonction publique, dont la majeure partie est constituée par les rémunérations d'activité, sont répartis dans chacun des fascicules budgétaires relatifs aux différents ministères.

Toutefois, certains crédits, gérés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, sont centralisés et inscrits au budget des Services généraux du Premier ministre. En effet, le ministère de la fonction publique et des réformes administratives est, pour sa gestion, rattaché au Premier ministre en raison de son rôle de coordination de la politique du Gouvernement en matière de fonction publique.

Le présent chapitre a pour objet de présenter ces deux masses de crédits.

I - LES CHARGES DE PERSONNEL.

Les charges de personnel des fonctionnaires de l'Etat sont inscrites au titre III du budget, relatif aux "moyens des services". Elles figurent dans les crédits des trois premières parties : rémunérations d'activité, pensions et allocations, charges sociales des personnels en activité et en retraite.

Le tableau ci-après en détaille les grandes masses :

(milliards de francs)

	Crédits votés pour 1992	Crédits demandés pour 1993	Evolution (en %)
Charges de personnel des services civils	368,1	391,9	+ 6,5
Charges de personnel des services militaires	111,6	117,4	+ 5,2
Total	479,7	509,3	+ 6,2

L'augmentation de 6,2 % de ces charges est ainsi nettement supérieure à celle des dépenses du budget général pour 1993, soit + 3,4 %.

En outre, ces charges représentent une part très significative du budget ainsi que le montrent les chiffres suivants :

. Charges de personnel civil en % des dépenses des services civils	28,8 %
. Charges de personnel des services militaires en % des dépenses du budget de la Défense	47,8 %
. Charges de personnel en % du budget général	37,2 %

II - LES CREDITS DU MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le total de crédits du ministère de la fonction publique atteint 1 119,4 millions de francs en 1993, en augmentation de 4,3 % par rapport aux crédits votés de 1992.

Il s'agit :

- . des moyens destinés à rémunérer le personnel et à permettre le fonctionnement de la direction générale de l'administration et de la fonction publique,
- . des crédits de formation et de modernisation de la fonction publique,
- . des crédits d'action sociale interministérielle,
- . des subventions aux écoles,
- . des crédits destinés aux secrétariats généraux pour les affaires régionales.

Ces dotations sont retracées dans le tableau ci-après :

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1992	Crédits demandés pour 1993	Evolution (en %)
- Charges de personnel	20,98	21,85	+ 4,1
- Moyens de fonctionnement	2,05	2,11	+ 3,1
- Crédits sociaux interministériels	648,13	675,13	+ 4,2
- Formation et modernisation	121,18	116,73	- 3,7
- Subventions aux écoles	276,46	293,86	+ 8,1
- Secrétariats généraux pour les affaires régionales	4,53	4,65	+ 2,6
Total	1 073,35	1 119,36	+ 4,3

- Les moyens en personnel

Les effectifs de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, soit 96 agents, demeurent stables en 1993. Ils comprennent :

- . 5 emplois de direction,
- . 18 emplois d'administrateur civil,
- . 26 emplois d'attaché,
- . 1 emploi de documentaliste,
- . 9 emplois de catégorie B,
- . 29 emplois de catégorie C,
- . 8 emplois de contractuel.

Ces agents sont chargés de la préparation, de la coordination, de l'impulsion et de la mise en oeuvre de la politique du Gouvernement en matière de fonction publique.

Les crédits qui leur sont destinés atteignent 21,8 millions de francs, en progression de 4,1 % par rapport à 1992.

- Les crédits sociaux

Le budget des Services généraux du Premier ministre pour 1993 regroupe l'ensemble de ces crédits, auparavant inscrits sur trois chapitres, sur un seul chapitre créé à cet effet et intitulé "Action sociale interministérielle, prestations et versements facultatifs".

Depuis 1990, le montant de ces crédits a progressé chaque année, ainsi que le montre le tableau ci-après :

Crédits sociaux

(millions de francs)

	1990	1991	1992	PLF 1993
33-93 Prestations interministérielles et d'action sociale	230,1	240,7	320,7	chapitre 33-94 nouveau
33-95 Prestations, versements facultatifs interministériels	140,0	136,0	129,0	chapitre 33-94 nouveau
33-96 Oeuvres sociales. Prestations de service crèche	148,4	198,4	198,4	chapitre 33-94 nouveau
Total	518,5	575,1	648,1	675,1

Pour 1993, le Gouvernement a mis l'accent sur deux postes jugés prioritaires :

. la politique d'investissement dans le secteur des équipements (restaurants interadministratifs) et du logement,

. la déconcentration du comité interministériel des services sociaux (C.I.S.S.), avec la création de C.I.S.S. locaux expérimentaux.

- La formation et la modernisation

En 1993, les crédits de formation et de modernisation diminuent de 3,7 %. Le tableau ci-après retrace l'évolution des différents chapitres concernés.

Crédits de formation et de modernisation

(millions de francs)

	1990	1991	1992	P.L.F 1993
34-94 Action de formation, perfectionnement dans l'administration	8,7	15	13,7	13,7
37-03 Opérations interministérielles de formation, modernisation, requalification	83	89,4	75,4	65
37-04 Modernisation de l'administration	15	26	33	38
Total	106,7	130,4	122,1	116,7

La diminution des dépenses de formation, soit - 10 millions de francs, n'est pas compensée par la hausse des crédits destinés à la modernisation de l'administration. Les crédits supplémentaires prévus à ce titre doivent permettre la mise en oeuvre de la charte de déconcentration, adoptée en 1992, ainsi que le développement de mesures en faveur des usagers de l'administration.

- Les subventions aux écoles

Les subventions aux écoles -Ecole nationale d'administration, Instituts régionaux d'administration, Institut international d'administration publique, Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes- progressent globalement en 1993.

Les crédits supplémentaires ont principalement pour objet de couvrir les besoins liés aux augmentations d'effectifs dans les I.R.A. et à l'E.N.A.

Subventions aux écoles

(millions de francs)

	1990	1991	1992	PLF 1993
36-11 Ecole nationale d'administration	123,4	127,6	128,0	135,6
36-21 Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes	3,4	3,4	3,3	3,3
36-31 Institut international d'administration publique	22,5	22,0	21,8	23,6
36-51 Instituts régionaux d'administration	103,9	119,8	126,6	139,6
Total	253,2	272,8	279,7	302,1

Les mesures nouvelles liées au transfert de l'E.N.A. à Strasbourg sont financées par les crédits inscrits sur un autre chapitre du budget des Services généraux du Premier ministre qui regroupe les dotations pour réimplantations d'administrations.

L'acquisition par l'Etat, au mois d'octobre 1992, des bâtiments de la Commanderie St Jean a permis le lancement d'une première tranche de travaux. L'objectif est d'accueillir à Strasbourg toutes les promotions en cours de scolarité à compter du 1er janvier 1994.

Votre rapporteur relève toutefois qu'aucune prévision de budget de fonctionnement n'a encore été établie pour l'E.N.A. à compter de cette date.

Or, outre le fonctionnement de l'école à Strasbourg la décision de maintenir une antenne de l'école à Paris et la multiplication prévisible des frais de déplacement tant des personnels enseignants que des élèves ou des stagiaires, permettent d'ores et déjà d'envisager une forte hausse des coûts pour l'Etat. Cette augmentation a d'ailleurs été évaluée à un minimum de 40 % par le directeur de l'Ecole.

Votre rapporteur regrette donc que des prévisions plus précises n'aient pas encore été faites, ce qui aurait été nécessaire dans un souci de gestion rigoureuse des crédits publics.

CHAPITRE II

LE POIDS DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS L'ECONOMIE

Le poids de la fonction publique dans l'économie française se mesure à la fois en termes d'effectifs, de par l'importance qu'elle représente au sein de la population active, mais également et surtout en termes de flux financiers, en raison des masses considérables que sa charge représente.

I - L'EMPLOI PUBLIC

Pour la fonction publique de l'Etat au sens strict, les effectifs budgétaires recensés au 31 décembre 1992 s'élèvent à 2.069.300, soit 8,3 % de la population active.

A celle-ci s'ajoutent la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Cet ensemble forme les "trois fonctions publiques" traditionnellement décrites. Les dispositions du statut général des fonctionnaires s'appliquent à leurs agents.

Or peut toutefois y ajouter les salariés des établissements et entreprises publics et obtenir ainsi des statistiques sur l'emploi public au sens large.

Le tableau ci-dessous fournit les principaux chiffres.

	en milliers d'agents	en % de la population active
Fonction publique d'Etat	2 069	8,3
Fonction publique territoriale	1 056	4,2
Fonction publique hospitalière	770	3,1
<i>Total</i>	<i>3 895</i>	<i>15,7</i>
Etablissements publics	622	2,5
Etablissements d'enseignement privé sous contrat	115	0,5
Organismes consulaires	38	0,1
Offices publics d'ILLM	35	0,1
Entreprises publiques	1 950	7,8
Total	6 655	26,8

II - LES DEPENSES INDUITES PAR LA FONCTION PUBLIQUE

A. UNE MASSE SUPERIEURE A 550 MILLIARDS DE FRANCS

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 des personnels des établissements d'enseignement privé sous contrat ainsi que les pensions et allocations versées aux anciens combattants.

La répartition en 1992 des différentes composantes des dépenses induites est retracée dans le tableau ci-après.

	Montant (en milliards de francs)	%
Rémunérations d'activité	310,05	55,9
Cotisations et prestations sociales	61,63	11,1
Pensions	110,21	19,8
Autres dépenses induites	72,43	13,1
TOTAL	554,32	100,0

**Le tableau ci-dessous précise l'évolution des
différentes composantes de ces dépenses depuis 1985**

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

(en milliards de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (7)	1992 (7)
I								
Rémunérations principales (1)	230,805	241,892	246,416	252,999	260,282	277,092	247,758	314,893
Indemnités résidentielles	6,972	5,944	6,059	7,416	6,316	6,592	5,797	5,791
Primes et indemnités	25,683	26,064	28,152	29,914	32,995	38,951	36,648	40,014
Supplément familial de traitement	3,958	5,432	5,612	4,892	5,438	5,195	4,392	4,395
Autres charges connexes	0,674	1,158	1,092	1,344	1,598	2,038	1,270	1,653
Provisions	5,064	5,349	4,720	6,224	6,864	6,730	3,302	3,305
Total (I) : rémunérations d'activité	273,156	285,839	292,051	302,789	313,493	336,598	299,167	310,051
dont masse salariale (2)	262,328	274,890	281,468	291,926	303,066	324,972	288,154	298,684
II								
Cotisations sociales (3)	42,538	46,333	47,346	50,085	49,665	52,783	50,264	51,201
Prestations sociales	12,349	12,526	13,647	11,744	11,900	12,427	10,220	10,437
Pensions	90,027	97,227	102,884	104,397	109,106	116,900	105,548	110,209
Divers (4)	3,947	1,488	1,923	2,946	3,443	3,011	2,231	2,208
Total (I+II) : frais de personnel	422,017	443,413	457,851	471,961	487,607	521,719	467,430	484,106
III								
Taxes sur les transports et salaires	3,436	3,613	3,668	3,028	2,993	3,121	1,564	1,686
Frais de déplacement	7,153	7,547	7,913	8,201	8,874	9,099	7,683	7,576
Enseignement privé	19,639	20,064	20,747	21,802	23,177	25,106	27,098	28,619
Pensions anc. combattants	23,856	24,450	24,822	24,595	23,994	24,984	24,790	24,665
Autres (5)	7,718	8,638	8,028	7,839	8,056	7,995	7,290	7,676
Total (I+II+III) : dépenses induites	483,819	507,725	523,029	537,426	554,701	592,024	535,855	554,328
dont dépenses indexées (6)	432,513	455,457	468,944	481,836	499,455	532,887	482,911	499,988

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.

On rappellera que la diminution de ces dépenses entre 1990 et 1991, à hauteur de - 9,5 %, était due à la sortie du budget de l'Etat des crédits de rémunération des agents de La Poste et de France Télécom, devenus exploitants publics autonomes conformément à la loi du 2 juillet 1990.

La progression constatée entre 1991 et 1992, soit + 3,4 %, résulte notamment de l'augmentation des primes et indemnités versées aux fonctionnaires, ainsi que des charges de pensions.

Toutefois, 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 DEPENSES 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.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Dépenses induites par la fonction publique	432,002	462,202	483,819	507,725	523,029	537,326	554,701	592,024	535,855	554,328
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 % (2)	+ 3,4 %
Budget de l'Etat (1)	1.080,584	1.153,105	1.123,599	1.273,314	1.319,271	1.369,708	1.399,936	1.481,781	1.369,123	1.419,167
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 %	+ 3,7 %
% 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	39,1

Source : loi de finances initiales.

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

(2) Compte tenu de la transformation de la Poste et de France Télécom en exploitants publics.

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 et 1992, soit à son plus bas niveau depuis 1983, le maximum ayant été atteint en 1984 avec 40,1 % du budget.

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 deux exploitants créés par la loi du 2 juillet 1990.

Toutefois, cette modification allège davantage les dépenses induites que l'ensemble du budget de l'Etat.

C. LA PART DES DEPENSES INDUITES DANS LE PRODUIT INTERIEUR BRUT

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

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Produit intérieur brut (1)	4.006,5	4.361,9	4.700,1	5.069,3	5.336,7	5.735,1	6.159,1	6.492,0	6.766,5	7.114,9
Progression par rapport à l'année précédente	+ 10,5 %	+ 8,9 %	+ 7,8 %	+ 7,9 %	+ 5,3 %	+ 7,5 %	+ 7,4 %	+ 5,4 %	+ 4,2 %	+ 5 %
Dépenses induites (2)	432,0	462,2	483,8	507,7	523,0	537,4	554,7	592,0	535,9 (3)	554,3
Progression par rapport à l'année précédente	+ 10,6 %	+ 7,0 %	+ 4,7 %	+ 4,9 %	+ 3,0 %	+ 2,8 %	+ 3,2 %	+ 6,7 %	N.S. (4)	+ 3,4 %
Pourcentage dépenses induites/produit intérieur brut	10,8	10,6	10,3	10,0	9,8	9,4	9,0	9,1	7,9	7,8

Source : lois de finances initiales, rapport sur les comptes de la Nation 1991, 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.

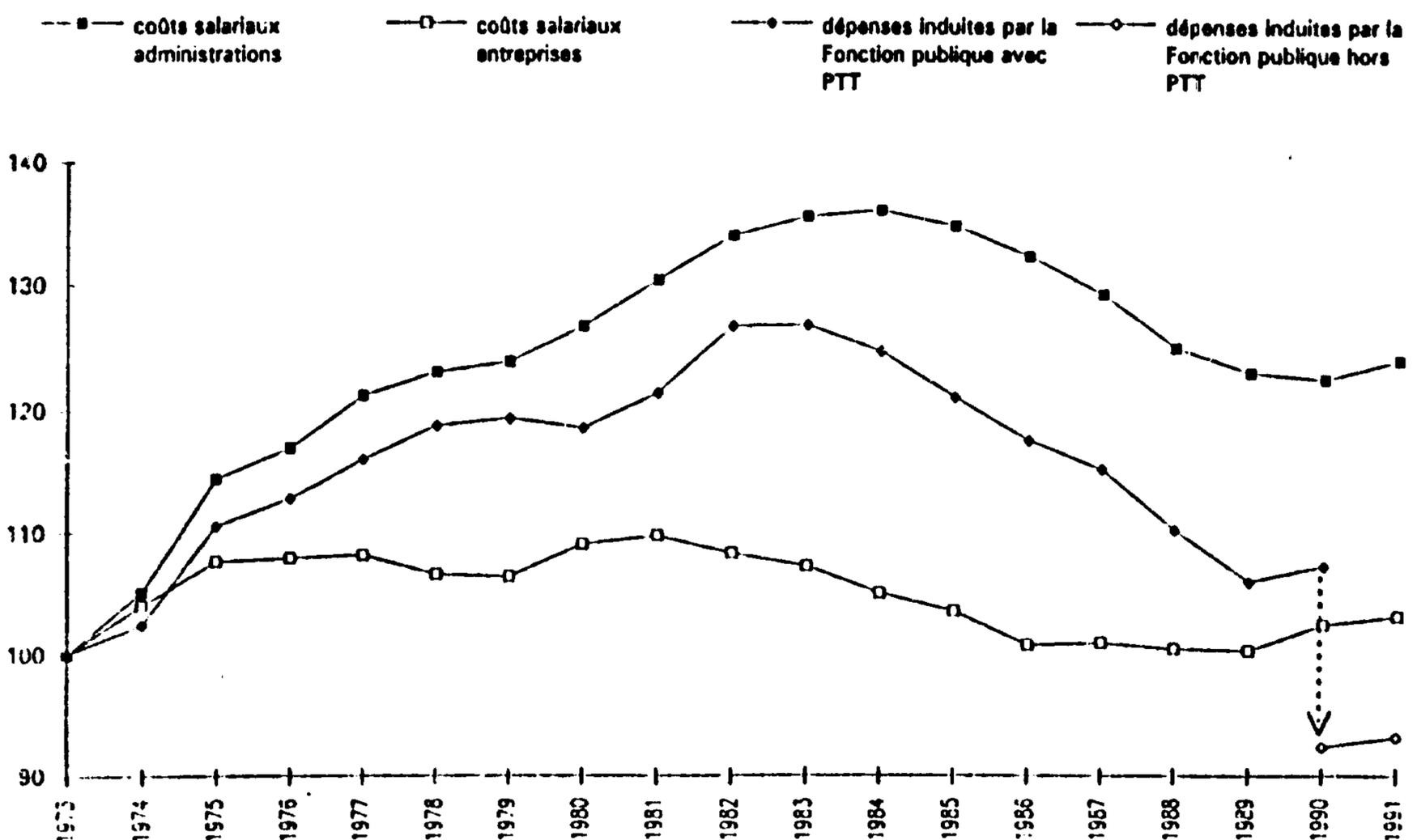
La rupture de série enregistrée entre les années 1990 et 1991 est due au fait que les personnels et les crédits de rémunération des Postes et Télécommunications n'apparaissent plus dans le budget de l'Etat mais dans celui des exploitants créés par la loi du 25 juillet 1990.

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 PTT en 1990 et 1991, les dépenses induites augmentent de 5,1 % soit une progression plus rapide que celle du PIB. Cette évolution prolonge celle de 1990, marquée par un alourdissement du poids des dépenses induites dans le PIB, ce qui ne s'était pas produit depuis 1983. Ce mouvement semble toutefois s'interrompre en 1992, avec une légère diminution de la part des dépenses induites qui atteint 7,8 % du PIB.

Le graphique ci-dessous permet de comparer l'évolution de la part dans le PIB des dépenses induites par la fonction publique d'Etat, des coûts salariaux de l'ensemble des administrations et des coûts salariaux des entreprises.

Evolution de la part dans le PIB total des dépenses de personnel (base 100 en 1973)



CHAPITRE III

LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

La politique de la fonction publique comporte deux aspects essentiels : la gestion des effectifs et l'évolution des rémunérations. Dans les deux cas, les décisions que peut prendre le Gouvernement ont des incidences budgétaires très significatives, à la mesure du poids des charges de personnel dans le budget de l'Etat.

I - 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.

1. Les effectifs budgétaires

Au cours des cinq dernières années, les effectifs budgétaires ont connu la progression suivante :

(en milliers d'agents)

	Effectifs	Ecart	En %
31 décembre 1988	2.500,9		
31 décembre 1989	2.504,1	+ 3,2	+ 0,12
31 décembre 1990	2.514,5	+ 10,4	+ 0,41
31 décembre 1991	2.097,3	- 417,2	- 16,59
31 décembre 1992	2.069,3	- 28,0	- 1,33

Après avoir diminué entre 1984 et 1988, les emplois budgétaires ont augmenté en 1989 et 1990. Hors PTT et à champ constant, ils ont également augmenté en 1991.

Cinq ministères totalisent près de 95 % de ces emplois budgétaires :

Ministères	Effectifs	En %
Education nationale	1.049,8	50,7
Défense	428,4	20,7
Economie et finances	179,2	8,6
Intérieur	162,4	7,8
Equipement et transports	125,0	6,0

Il est important de souligner que certains emplois budgétaires ne sont pas pourvus. En effet, il existe une certaine marge de manoeuvre dans la gestion des effectifs de chaque ministère.

Toutefois, aucune statistique précise n'existe sur le nombre exact de ces emplois vacants par ministère, ainsi que dans l'ensemble de la fonction publique.

Seule, la direction générale de l'administration et de la fonction publique évalue à 30.000 leur nombre en 1992, soit 1,4 % des effectifs budgétaires.

On notera, en outre, que le gel ou la mise en réserve d'emplois vacants est l'un des moyens utilisés pour maîtriser l'évolution des effectifs et favoriser l'adaptation des structures administratives.

Votre rapporteur regrette cependant que les vacances d'emplois soient généralement utilisées par le Gouvernement pour "boucler" son budget, en particulier sur les postes de rémunération. A cet égard, il constate que 90 % des emplois vacants semblent se trouver au ministère de l'Education nationale.

Au moment où l'on décide de renforcer les effectifs des agents de l'État, il est paradoxal de constater le maintien, voire même la légère augmentation, du nombre de ces emplois vacants.

2. Les effectifs réels

Les effectifs réels de la fonction publique sont déterminés par le décompte des personnes physiques effectivement rémunérées par l'Etat. Ils 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.

En sens inverse, le nombre des emplois vacants est pris en compte, en diminution des effectifs, dans le calcul que fait la direction générale de l'administration et de la fonction publique après enquête auprès des différents ministères.

Ainsi, 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 (principalement les Postes et Télécommunications).

Les emplois à temps partiel étaient 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.

B. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS EN 1993

Le projet de loi de finances pour 1993 prévoit :

• 11 429 créations nettes d'emplois, dont :

9 770 à l'Education nationale

1 140 à l'Intérieur

519 à la Justice

• 2 924 suppressions nettes d'emplois dans les autres ministères civils,

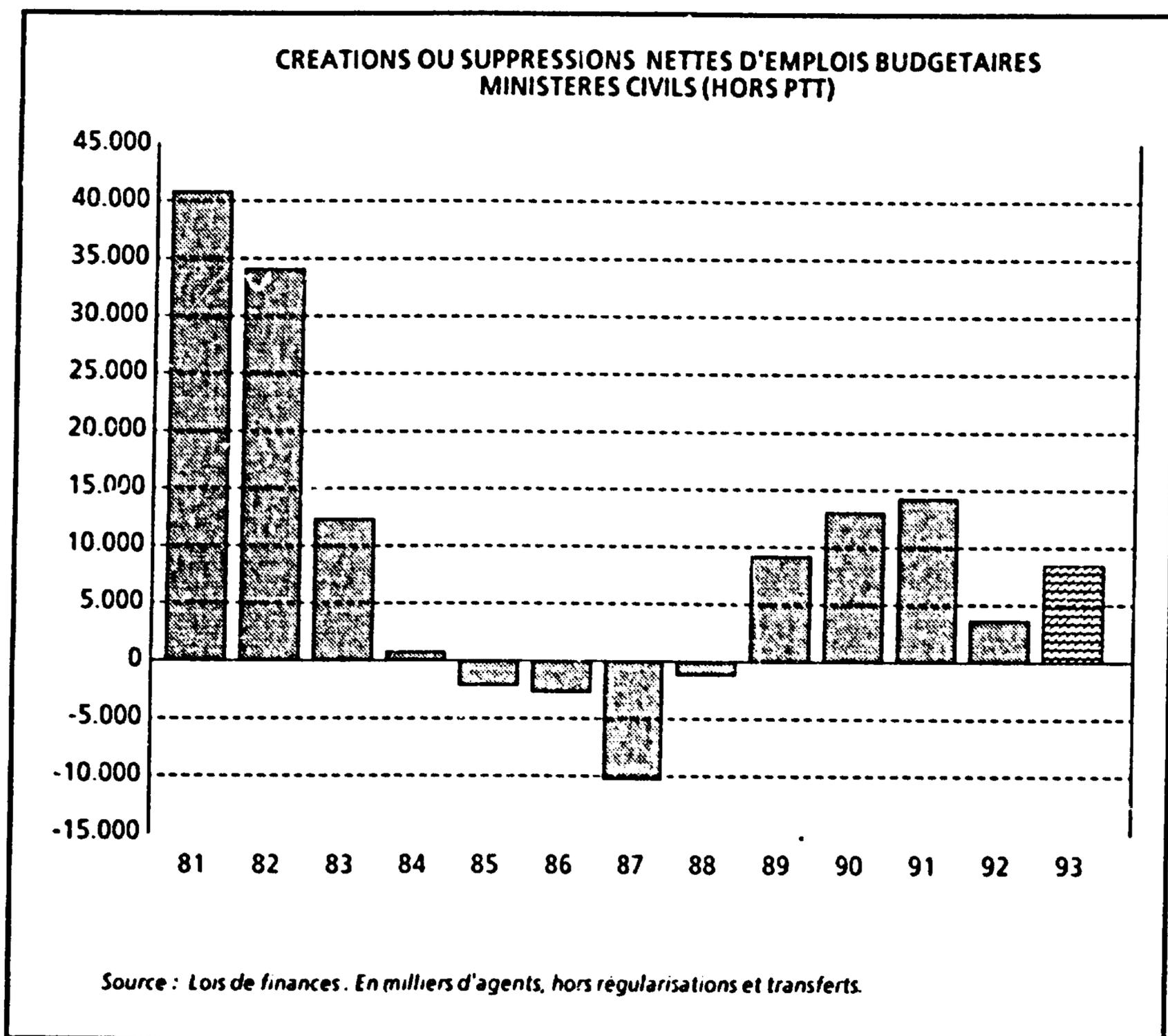
• 4 774 suppressions nettes d'emplois à la Défense, soit une réduction de 1,2 % des effectifs.

Au total, les créations nettes d'emplois du budget général pour 1993 s'élèvent à 3 731, ce qui représente une hausse de 0,2 % de l'ensemble des emplois budgétaires.

Cette évolution s'inscrit dans la tendance suivante :

- **suppression de 16.200 emplois civils de 1985 à 1988 ;**
- **création de 48.800 emplois civils de 1989 à 1993.**

Le graphique ci-dessous retrace les mouvements d'effectifs intervenus depuis 1981 dans les ministères civils.



SUPPRESSIONS ET CREATIONS D'EMPLOIS

	EFFECTIFS 1992 (1)	CREATIONS (2)	SUPPRESSIONS (3)	CREATIONS OU SUPPRESSIONS NETTES (2)-(3) (4)	EVOLUTION % (4) / (1)
EMPLOIS BUDGETAIRES					
AFFAIRES ETRANGERES ET COOPERATION :					
I. Affaires étrangères	9.114	105	48	57	+ 0,6 %
II. Coopération et développement	1.119	0	9	- 9	- 0,8 %
AFFAIRES SOCIALES ET SANTE	11.552	0	63	- 63	- 0,5 %
AFFAIRES SOCIALES ET TRAVAIL-S.C.	3.307	34	39	- 5	- 0,2 %
AGRICULTURE ET FORET	29.568	130	193	- 63	- 0,2 %
ANCIENS COMBATTANTS	3.244	0	586	- 586	- 18 %
CHARGES COMMUNES	8	0	0	0	0 %
COMMERCE ET ARTISANAT	115	0	0	0	0 %
DOM-TOM (hors appelés)	2.725	5	14	-9	- 0,3 %
EDUCATION NATIONALE ET CULTURE :					
I. EDUCATION NATIONALE :					
1. Enseignement scolaire	936.826	7.365	-1.910	5.455	+ 0,6 %
2. Enseignement supérieur	111.633	4.315	0	4.315	+ 3,9 %
II. CULTURE	12.151	245	337	- 92	- 0,8 %
ENVIRONNEMENT	2.110	40	0	40	+ 1,9 %
EQUIPEMENT, LOGEMENT ET TRANSPORTS :					
I. URBANISME, LOGEMENT ET S.C.					
II. TRANSPORTS	106.093	48	1.005	- 957	- 0,9 %
3. Sécurité routière	911	10	0	10	+1,1%
III. METEOROLOGIE	3.822	0	20	- 20	- 0,5 %
IV. MER	3.086	0	34	- 34	- 1,1 %
INDUSTRIE	5.400	55	95	- 40	- 0,7 %
INTERIEUR (hors appelés)	161.582	1.440	300	1.140	+ 0,7 %
JEUNESSE ET SPORTS	7.083	0	93	- 93	- 1,3 %
JUSTICE	56.628	584	65	519	+ 0,9 %
POSTE ET TELECOMMUNICATIONS	783	0	106	- 106	- 13,5 %
RECHERCHE ET ESPACE	327	10	5	5	+ 1,5 %
SERVICES DU PREMIER MINISTRE :					
I. SERVICES GENERAUX					
II. S.G.D.N.	1.436	1	16	- 15	- 1,0 %
III. PLAN	582	16	21	- 5	- 0,9 %
IV. AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	261	0	2	- 2	- 0,8 %
SERVICES FINANCIERS	126	13	0	13	+ 10,3 %
SERVICES FINANCIERS	178.937	962	2.019	- 1.057	- 0,6 %
TOURISME	352	0	0	0	
TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROF.	8.465	65	6	59	+ 0,7 %
I - TOTAUX BUDGETS CIVILS	1.659.346	15.443	6.986	8.457	+ 0,5 %
II - DEFENSE (hors appelés)	409.939	1.400	6.174	- 4.774	- 1,2 %
III - BUDGETS ANNEXES	10.342	121	- 73	48	+ 0,5 %
TOTAUX EMPLOIS BUDGETAIRES	2.079.627	16.964	13.233	3.731	+ 0,2 %
IV - EMPLOIS NON BUDGETAIRES DE LA RECHERCHE	55.294	400	0	400	+ 0,7 %

C. UNE GESTION DES EFFECTIFS MAL MAITRISEE

Au-delà de ces statistiques, il n'existe en réalité que peu d'informations chiffrées et fiables sur les effectifs de la fonction publique.

A titre d'exemple, le nombre d'emplois vacants est évalué à environ 30.000, soit 1,4 % des effectifs budgétaires, ce qui est loin d'être négligeable, mais il ne semble guère possible d'en connaître la répartition détaillée par ministère, par catégorie et par type d'emploi.

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 quelques ministères ont pu donner des résultats, en général partiels.

Ainsi, en l'état actuel des choses, il est impossible d'obtenir les informations suivantes :

- balance des entrées et sorties de fonctionnaires dans chaque ministère, en distinguant ce qui est recrutement, détachement, mobilité, congés divers, retraite, décès (1) ;

- recrutements effectués depuis le 1er janvier 1992 dans les administrations centrales et dans les services déconcentrés ;

- 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.

En effet, on ne peut pas ne pas souligner l'importance du 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 tout effort 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.

1. Votre rapporteur n'a pu obtenir ces informations que pour quatre ministères : Economie et finances, Affaires sociales, Industrie et Agriculture.

**Réponse obtenue par votre rapporteur
sur la gestion prévisionnelle des effectifs**

Le rapport du groupe de travail sur la gestion prévisionnelle des effectifs, remis en cours d'année 1990, a permis de faire un premier constat sur la mise en place d'outils de gestion prévisionnelle des effectifs dans les différents ministères. Le ministère des Postes et Télécommunications, relayé depuis la réforme par les exploitants publics, s'est ainsi doté d'un système de prévision particulièrement perfectionné, reposant sur un outil informatique performant et fondé sur une simulation de l'évolution des pyramides des âges rendue possible par une bonne connaissance des effectifs réels et des flux.

D'autres exemples de mise en place d'outils de gestion prévisionnelle des effectifs ont été fournis à la suite des décisions du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990.

Le ministère de la justice a notamment réalisé une étude prospective sur le corps des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, qui est désormais prise en compte dans tous les aspects de la gestion du corps, notamment au niveau déconcentré.

Enfin, le ministre de l'éducation nationale déjà doté d'outils de prévisions perfectionnés pour les enseignants, a lancé à partir de 1992 un système d'organisation par métier des effectifs pour la gestion des personnels administratifs, ouvriers et de services. Ce nouveau système de gestion, qui doit être mis en place dans chaque académie, vise à une meilleure estimation des besoins en personnel sur les plans quantitatifs et qualitatifs.

Ces exemples sont parmi les plus marquants. D'autres ministères sont également avancés dans la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs.

Les efforts qui restent à accomplir pour les années à venir par les ministères les moins avancés portent le plus souvent sur la nécessité de parvenir à un recensement complet des données concernant les effectifs gérés, recensement qui n'est pas toujours aisé en raison, soit de l'absence d'un historique suffisant, soit de la difficulté à mobiliser certaines informations traitées au niveau déconcentré.

Dans cette perspective, les décisions prises le 16 juin 1992, lors d'un nouveau séminaire gouvernemental, prennent en compte la nécessité d'articuler la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs avec les évolutions actuelles en matière de déconcentration de la gestion et du recrutement des personnels. A cette fin, il a été décidé de réaliser une synthèse opérationnelle des études déjà engagées en ce domaine, et de déconcentrer, parallèlement à la gestion des effectifs, le contrôle financier sur les recrutements et les actes de gestion du personnel.

Il apparaît donc 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 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 auraient dû et devraient entraîner un certain allègement des effectifs de la fonction publique de l'Etat.

A cet égard, votre rapporteur s'interroge sur la forte progression des effectifs des ministères civils, hors Education nationale, constatée depuis quelques années :

- + 30 % depuis 1973,
- + 10 % depuis 1980.

Cette croissance s'est appliquée à l'ensemble des ministères les plus importants : Equipement, Finances, Intérieur, Ministères sociaux.

A l'Education nationale, la progression des effectifs a été de 8 % depuis 1980, chiffre qu'il convient de rapprocher de l'augmentation du nombre des élèves et des étudiants au cours de la même période, soit + 3 %

En outre, parallèlement à cette évolution, les effectifs des collectivités territoriales ont augmenté, au fur et à mesure des avancées de la décentralisation.

Aussi, apparaît-il particulièrement légitime de s'interroger sur l'efficacité de l'administration ainsi que sur l'existence de gains de productivité.

Aucune réflexion, analyse ou étude précises ne semblent avoir, à ce jour, permis d'en mesurer la réalité. Votre rapporteur le regrette et cela d'autant plus qu'il considère que la recherche d'une meilleure efficacité doit être le grand défi de l'administration pour les années à venir.

A cet égard, il ne peut que souscrire aux termes de l'une des réponses qu'il a reçues du ministère de la fonction publique :

"Même si les gains de productivité constatés dans l'ensemble de l'économie ne peuvent être transposés en tant que tels à la fonction publique, il n'en reste pas moins que la recherche d'une efficacité accrue constitue une obligation des services publics et la contrepartie de leur financement par prélèvements obligatoires.

Face à cette exigence, les efforts de modernisation (informatisation notamment) très conséquents engagés au cours des dernières années doivent se traduire par des gains de productivité effectifs importants.

La maîtrise des effectifs est d'autant plus nécessaire que le poids des rémunérations et charges sociales dans le budget de l'Etat est particulièrement élevé (39 % des recettes du budget général) et que son évolution grève lourdement les marges de manoeuvre des pouvoirs publics".

II - LA POLITIQUE DES REMUNERATIONS

Directement liée aux effectifs, la politique des rémunérations comprend deux volets essentiels : la politique salariale générale et les mesures de revalorisation catégorielles.

A. LA POLITIQUE SALARIALE MENEES DEPUIS 1988

1. Une augmentation très significative des rémunérations

Le tableau ci-après retrace l'évolution comparée des prix et des rémunérations publiques depuis 1986.

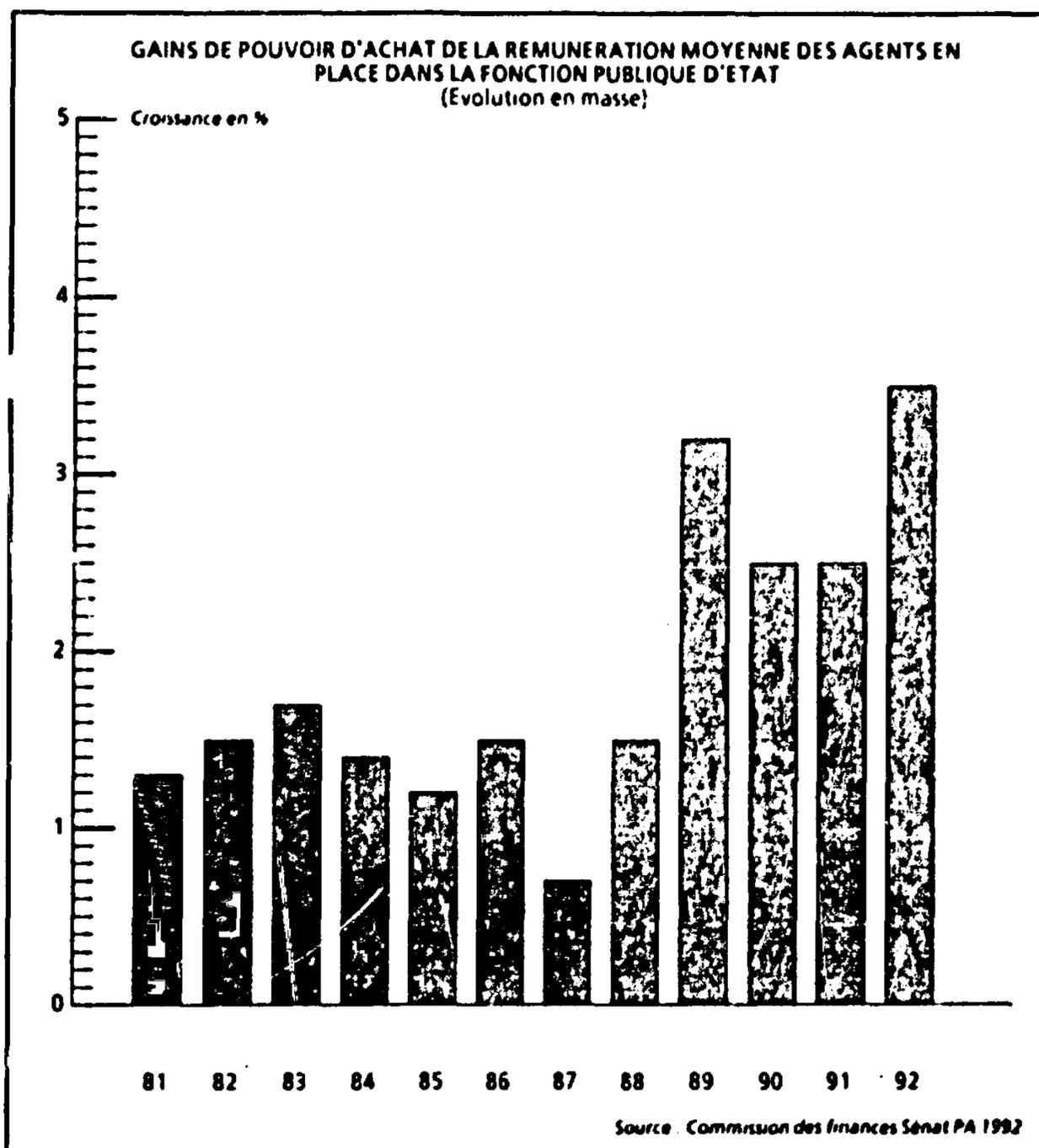
Mode d'appréciation	1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		Moyenne sur la période 1986-1992	
	Prix	Rém.	Prix	Rém.												
En niveau ou glissement (Mesures générales)	2,1	0	3,1	2,2	3,1	2,5	3,6	3,2	3,4	2,50	3,1	2,0	2,8	2,7	3,0	2,1
En masse ou en moyenne *	2,7	4,1	3,1	3,7	2,7	4,1	3,6	7,1	3,4	6,1	3,2	6,0	2,8	6,3	3,1	5,3

(*) Compte tenu d'un GVT positif estimé à 1,7 % en 1986 et 1988 et à 2 % à partir de 1988 (source : INSEE).

Le pouvoir d'achat moyen des fonctionnaires a commencé à fortement progresser en 1988, et plus encore à partir de 1989.

Ainsi, la rémunération moyenne des personnels en place qui inclut l'effet de masse et l'effet GVT (glissement, vieillesse, technicité) a progressé de 7,1 % en 1989, 6,1 % en 1990, 6 % en 1991 et 6,3 % en 1992, ce qui représente un gain de pouvoir d'achat annuel moyen sans équivalent depuis 10 ans.

Le graphique ci-après représente les gains de pouvoir d'achat obtenus par les fonctionnaires de l'État depuis 1981, toutes mesures en matière de rémunérations étant confondues. Le montant de 3,5 % attendu pour 1992 représente une augmentation de pouvoir d'achat sans précédent.



2. Les 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, le Gouvernement est parvenu à un accord, signé le 12 novembre.

Conclu avec les syndicats de fonctionnaires, le "plan Soisson" a prévu une augmentation générale des traitements de 6,5 % sur trois ans, dont 5,6 % au titre de la hausse des prix en 1991 et 1992 et 0,9 % au titre du contentieux 1988-1989.

Les augmentations prévues ont été effectuées les 1er août et 1er novembre 1991 et les 1er février et 1er octobre 1992. Une dernière augmentation doit avoir lieu le 1er février 1993.

Le coût budgétaire de ce plan, estimé à plus de 45 milliards de francs, est principalement réparti sur les exercices 1992 et surtout 1993, pour un peu plus de la moitié du coût total.

Il conduit à des valeurs pondérées moyennes du point d'indice de 298,54 en 1992 et 306,67 en 1993.

On rappellera ici que, pour 1992, la valeur du point qui avait été retenue dans le projet de budget était de 295,5, soit à un niveau inférieur de 3,04 points à celui qui sera définitivement constaté. A ce titre donc, un complément de crédits devra être ouvert par la loi de finances rectificative pour 1992.

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.

Or, 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 revalorisation sur les augmentations générales.

Le "Plan Soisson" semble ainsi prendre le contrepied de cette politique et porte, en tout état de cause, une sérieuse atteinte à la politique de "désinflation compétitive" menée par M. Pierre Bérégovoy.

De la même façon, il remet en question "la maîtrise serrée des évolutions salariales dans la fonction publique" voulue par le Gouvernement Rocard entre 1988 et 1991.

B. LE PROTOCOLE DURAFOUR ET LES PLANS CATEGORIELS

1. Le protocole Durafour

A la politique salariale s'ajoutent depuis 1990 et s'ajouteront 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 revalorisation des plus basses rémunérations,
- l'amélioration du déroulement des carrières,
- la prise en compte des qualifications acquises et des responsabilités exercées.

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

Son coût "brut" 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 troisième et quatrième tranches de l'accord, respectivement applicables à partir des 1er août 1992 et 1er août 1993, sont donc chacune pour partie incluses dans le projet de loi de finances pour 1993.

Leur coût est d'un peu plus d'1,3 milliard de francs, dont 0,5 au titre de la fin d'application de la troisième tranche et 0,8 au titre du début d'application de la quatrième tranche.

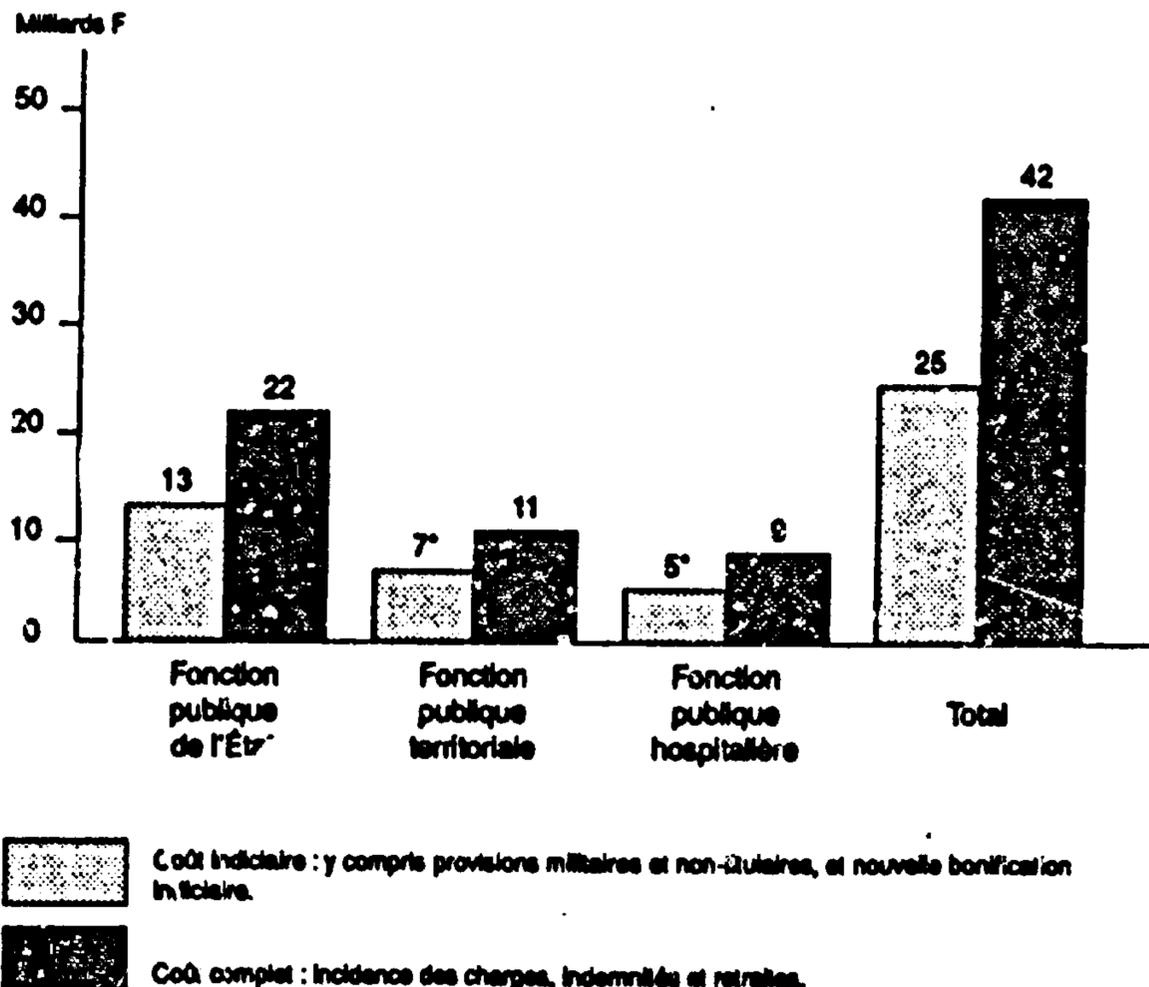
A ces crédits s'ajoutent les mesures spécifiques de l'accord en faveur des militaires et des policiers, soit au total environ 250 millions de francs.

Enfin, la nouvelle bonification indiciaire, prévue par l'accord mais mise en place pour la première fois en 1992 justifie l'ouverture de près de 150 millions de francs, répartis entre l'ensemble des fascicules budgétaires, au prorata des effectifs réels constatés dans chaque ministère au 1er janvier 1990.

Votre rapporteur rappelle que la mise en oeuvre du "protocole Durafour" se poursuivra jusqu'en 1997 et qu'elle aura un impact continu, non seulement pour les agents de l'Etat et donc le budget de l'Etat, mais également pour les fonctionnaires territoriaux et, par conséquent, les budgets des collectivités locales, ainsi que pour les personnels hospitaliers.

Il constate même que son incidence est proportionnellement plus lourde pour les collectivités locales car celles-ci emploient plus d'agents des catégories inférieures.

Coût de la réforme de la grille :
total des mesures nouvelles en fin de plan



* Y compris l'achèvement des constructions statutaires.

2. Les plans catégoriels

Privilégiée 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 ces 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 et 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 Postes et des Télécommunications,
- les médecins et pharmaciens de l'Etat,
- les assistantes sociales de l'Etat,
- 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.

Adopté en 1989, il a engagé les finances de l'Etat pour cinq exercices budgétaires successifs. Dans le projet de loi de finances pour 1993, les crédits inscrits au titre de la revalorisation de la fonction enseignante s'élèvent à 1,5 milliard de francs. Au total, depuis 1989, plus de 10 milliards de francs auront été engagés pour l'application de ce plan.

En outre, les enseignants ont bénéficié, pendant la même période, des diverses mesures du "protocole Durafour".

Récapitulatif du coût budgétaire des mesures catégorielles

(en millions de francs)

	1989	1990	1991
Mesures "DURAFOUR"	.	798	1.700
Mesures "JOSPIN"	2.203	2.973	1.915
Catégories B C-D	600	.	.
Défense	270	1.130	1.043
Finances	324	487	53
Intérieur	83	512	140
Aviation civile	156	58	54
P.T.T	635	1.297	(*)
Justice	186	101	68
Agriculture	55	122	84
Autres	205	323	243
TOTAL.	4.717	7.801	5.300

(*) La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 ayant créé deux exploitants publics autonomes à compter du 1er janvier 1991 (La Poste et France-Télécom), ces établissements ne relèvent plus d'un budget annexe.

Ainsi, la politique des rémunérations conduite par le Gouvernement depuis 1988 à l'égard des agents de la fonction publique, qui a d'abord été "catégorielle", selon les vœux même du Premier ministre qui avait inscrit cette nouvelle politique dans le cadre du "grand chantier" de modernisation de la fonction publique, est peu à peu devenue à la fois "catégorielle" et générale puisque le "plan Soisson" a permis de renouer avec la tradition des grands accords salariaux.

Ce chevauchement de deux logiques différentes, auquel s'ajoute l'engagement pluriannuel des finances de l'État, expliquent pour l'essentiel la progression rapide et difficilement maîtrisable des charges de personnel dans le projet de loi de finances pour 1993.

Votre rapporteur constate que le slogan du Gouvernement, maintes fois répété: "moins de fonctionnaires, mais mieux payés" n'est, à l'évidence, pas respecté par tous ceux qui l'invoquent depuis 1988.

CHAPITRE IV

LE RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC

Le renouveau du service public est l'une des priorités affirmées de la législature actuelle. Les premiers ministres successifs ont en effet décidé d'attacher une importance particulière à la politique de modernisation de l'administration, qui devrait rester prioritaire dans le cadre du XIe Plan.

En outre, un autre défi s'adresse aujourd'hui à l'administration française, celui de son ouverture à l'Europe.

I - LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION

A. LES MESURES ADOPTEES

Quatre séminaires gouvernementaux ont été consacrés à la modernisation de l'administration et au renouveau du service public. A l'issue de chacun d'entre eux, des séries de mesures nouvelles concrètes ont été adoptées.

Parmi les mesures les plus significatives, on peut citer :

- 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 500 projets de service sont actuellement recensés dans les administrations),

- les centres de responsabilité, liés à une politique de globalisation des crédits de fonctionnement et au développement général des responsabilités (122 centres de responsabilité ont été créés à ce jour),

- l'évaluation des politiques publiques (se reporter au rapport sur les crédits du Plan),

- l'amélioration des relations avec les usagers, par une meilleure information du public, une simplification des formalités, le développement de l'accueil et de la concertation,

- la rénovation de la politique de l'encadrement et la mise en place de formations au management et à la gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, le ministère de la fonction publique a engagé une politique de communication active sur le thème de la modernisation du service public.

Cette action s'est récemment traduite par l'organisation d'une grande manifestation publique, le "Forum Innovations du service public", les 5, 6 et 7 novembre à Paris. Tous les ministères, ainsi que la plupart des établissements ou entreprises publics étaient présents (1).

B. LA DECONCENTRATION

A ces diverses mesures s'est ajoutée en février 1992 l'adoption d'une "charte de la déconcentration". Celle-ci doit notamment favoriser une meilleure organisation de l'administration territoriale de l'Etat, ainsi que permettre le recrutement et la gestion déconcentrés de certains personnels de l'Etat.

Elle vise à "réserver à l'administration centrale la conception et la programmation des politiques nationales ainsi que les fonctions d'évaluation et de contrôle", par l'application d'une sorte de principe de subsidiarité posé par la loi de l'administration territoriale.

Dans ce but, le Premier ministre a récemment demandé à chaque ministre de réfléchir à une simplification de leur administration, en supprimant "les organismes inutiles ou redondants". Dans cette même circulaire, le Premier ministre rappelle que le transfert de compétences entre l'échelon central et les échelons départemental et régional doit se faire à partir de la notion de "pôles de compétences sous l'autorité du préfet" (le texte de la circulaire figure en annexe du présent rapport).

1. En annexe figurent le message du Président de la République adressé aux participants au Forum, ainsi que la présentation du Forum par M. Michel Delebarre, ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives.

Votre rapporteur ne saurait assez insister sur l'importance d'une rationalisation et d'une meilleure coordination de l'action administrative à l'échelon local.

II - LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES

Parmi les axes définis pour la modernisation de l'administration, figure en priorité la formation des agents de l'Etat. Celle-ci est naturellement fondamentale pour permettre aux personnels de la fonction publique de s'adapter tant aux nouvelles technologies qu'à l'accueil et l'information du public, aux nouvelles techniques de gestion des ressources humaines, ou encore aux questions européennes.

Dans ce but, des cycles de formation continue ont été définis et mis en place par des plans interministériels de formation, relayés par des programmes d'exécution ministériels.

Votre rapporteur estime qu'il est essentiel de développer ces formations qui doivent permettre à une administration aux traditions séculaires de s'adapter aux évolutions de la fin du siècle.

A cet effet, l'accord-cadre sur la formation continue, signé le 29 juin 1989 par le Gouvernement et 5 organisations syndicales de fonctionnaires, a été rapidement mis en place dans les ministères où, à ce jour, quatorze accords ont été signés.

En 1990, dernière année pour laquelle ces chiffres sont connus, l'Etat a consacré 20,2 milliards de francs à la formation de ses agents, soit 7,06 % de la masse salariale contre 6,3 % en 1989.

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.

III - L'OUVERTURE A 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.

A. L'OUVERTURE DE LA FONCTION PUBLIQUE FRANÇAISE AUX RESSORTISSANTS DES AUTRES PAYS DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE.

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 et enfin, de la recherche à des fins civiles dans les établissements publics.

Ainsi, 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. Chacun des trois ministères concernés par ces secteurs a d'ailleurs préparé un décret comportant la liste des corps susceptibles d'accueillir des ressortissants d'autres Etats membres. 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 Etats membres et leur prise en compte pour l'inscription aux concours administratifs.

B. LA PREPARATION DES FONCTIONNAIRES FRANÇAIS

- La formation

Un "programme 2000" devait permettre de former 2 000 cadres de l'administration française aux politiques, aux institutions et aux processus de décisions européens avant 1993.

A ce titre, des formations déconcentrées interministérielles ont été et seront organisées dans toutes les régions. Le ministère de la fonction publique et de la modernisation de l'administration consacre prioritairement ses crédits de formation au soutien de ces opérations.

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

Par ailleurs, à l'issue du Conseil des ministres du 21 octobre 1992, le ministre de la fonction publique a annoncé la création d'un Centre des hautes études administratives et européennes. Celui-ci aura pour mission de coordonner l'action de l'Ecole nationale d'administration et de l'Institut international d'administration publique en matière de formation aux questions européennes.

- Les échanges

Le Gouvernement a indiqué qu'il souhaitait accroître les échanges de fonctionnaires entre l'administration française et celle des autres États 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 a été récemment approuvé par le Conseil supérieur de la fonction publique. Les corps d'encadrement se verront ainsi offrir 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.

Votre rapporteur considère que la formation des fonctionnaires français aux questions européennes, ainsi que le développement des échanges de fonctionnaires avec les autres pays européens et les institutions communautaires est une nécessité qui doit être encouragée.

CONCLUSION

La fonction publique française a souvent été citée en exemple et servi de modèle à l'étranger. Sa qualité est en effet depuis longtemps mondialement reconnue.

Or, aujourd'hui, il semble qu'elle ne soit pas tout à fait prête à effectuer la mutation que l'évolution de la société impose.

La fonction publique doit se moderniser, changer ses méthodes, réformer ses structures et prendre les moyens de relever le défi indispensable d'une plus grande efficacité.

Cette évolution n'est pas facile. Toutefois, les pouvoirs publics ont un rôle déterminant à jouer pour en assurer le bon déroulement.

Il serait en effet particulièrement regrettable qu'une telle "capitalisation humaine" se perde ou se dégrade par un manque de motivation et de reconnaissance.

ANNEXE I

Journal Officiel du 10 octobre 1992

PREMIER MINISTRE

Circulaire du 18 septembre 1992 relative à la déconcentration et la simplification des structures administratives

NOR : PRMG9230024C

Paris, le 18 septembre 1992.

Le Premier ministre
à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat

Les exigences de nos concitoyens au regard de la qualité du service public rendent nécessaire la poursuite de sa modernisation ; elle constitue une priorité de l'action du Gouvernement.

Dix ans après l'intervention des lois de décentralisation doit s'ouvrir une nouvelle étape de la réforme de l'Etat par la mise en œuvre rapide et efficace de la déconcentration telle qu'elle est définie par la loi du 6 février 1992 et le décret portant charte de la déconcentration.

Voilà pourquoi, conformément aux décisions du séminaire gouvernemental de juin 1992, je vous demande, à partir d'une analyse détaillée des missions de votre département ministériel, de me saisir de vos propositions concernant la réorganisation de votre administration centrale, l'adaptation de vos services extérieurs et la localisation de vos administrations.

Il s'agit de mettre en œuvre la charte des services publics autour des principes suivants :

- respect de la déconcentration avec mise en conformité de l'organisation, des structures et des répartitions de compétences avec les textes en vigueur ;
- rapprochement de l'administration et des usagers ;
- prise en compte de la dimension européenne, de l'introduction des nouvelles technologies dans l'administration et de leur impact sur son organisation et son fonctionnement, de l'exigence d'évaluation des services centraux et déconcentrés, de la préoccupation de l'aménagement du territoire.

De manière générale, cette action devra tendre à simplifier l'organisation de votre administration, notamment par la suppression des organismes inutiles ou redondants en réalisant par là même les économies budgétaires correspondantes.

1. Vous veillerez tout d'abord à rationaliser vos structures d'administration centrale par la mise en œuvre du principe de subsidiarité posé par les textes précités :

- l'administration centrale doit se voir réserver les seules compétences de conception, d'impulsion, d'orientation, d'évaluation et de contrôle ;
- les autres missions devront être déconcentrées à l'échelon départemental ou régional, selon les principes fixés par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et les modalités définies par le décret portant charte de la déconcentration.

Ce transfert de compétences doit s'accompagner du transfert des moyens, en personnels et fonctionnement, correspondant à l'exercice des missions et se traduira par un resserrement des structures d'administration centrale et une réflexion sur la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat, notamment à partir de la notion du pôle de compétence sous l'autorité du préfet.

2. Vous développerez les expérimentations de réorganisation de vos services déconcentrés en privilégiant les possibilités de regroupement entre services proches ou complémentaires et le rôle du préfet représentant de l'Etat dans le département et la région.

Ces opérations de restructuration ne remettent pas en cause les répartitions de compétences, fixées par les décrets n° 82-389 du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements et n° 82-390 du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs des préfets de

région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissements publics.

Il conviendra aussi de développer les mesures de regroupement fonctionnel des directions départementales du chef-lieu de région avec les directions régionales de vos services déconcentrés. Une première étape pourrait consister en un cumul des fonctions de directeur départemental du département chef-lieu de région avec celles de directeur régional.

En outre, les délégations régionales devront, chaque fois que leurs missions le permettent, être fusionnées avec des services extérieurs ou les services des préfetures de région.

J'ajoute enfin que vos propositions devront également concerner les établissements publics placés sous votre tutelle, afin de supprimer les doubles emplois avec d'autres structures administratives.

3. Je vous demande de veiller tout particulièrement à la présence, dans les quartiers en difficulté, des services publics trop souvent absents ou mal organisés. Il importe que l'action de rationalisation soit également cohérente avec l'élaboration des schémas départementaux de services publics, destinés à simplifier et à faciliter l'accès au service public en milieu rural.

Vous veillerez à ce que la localisation des services déconcentrés de l'Etat dans les villes moyennes et les petites villes soit examinée ; l'implantation de l'immeuble des services dans les chefs-lieux de région ou de département ne devra pas être systématique. Vous rechercherez, dans toute la mesure du possible, à associer, par voie de convention, les départements et régions à ces initiatives afin que ces collectivités accompagnent la démarche de l'Etat par des actions touchant leurs propres services.

Vous ferez avant le 31 octobre 1992 des propositions de déconcentration et de simplification de vos structures administratives, établies à partir des annexes ci-jointes. Ces propositions seront conjointement adressées aux ministres de la fonction publique et des réformes administratives, de l'intérieur et de la sécurité publique, et du budget.

Il est indispensable que ces mesures de modernisation soient rapidement décidées pour assurer la transparence, la simplicité, l'accessibilité des services publics. Elles trouveront leur première traduction budgétaire dès l'exercice 1993 ; à cet égard, je vous précise qu'une partie des économies que vous dégagerez dans ce domaine pourront être redéployées, dans des conditions qui seront à déterminer avec le ministre du budget.

PIERRE BÉRÉGOVOY

ANNEXE II

Forum Innovations du service public

Paris - 5-7 novembre 1992

Message de M. le Président de la République

Confronté à un monde et à une société qui évoluent sans cesse, le service public, pour être fidèle à lui-même et à ses missions, se doit d'être à l'unisson de ces mutations.

La construction de l'Europe, la décentralisation et l'accroissement des responsabilités des collectivités locales, les progrès technologiques sont autant d'invitations à repenser en permanence les finalités et le fonctionnement du service public.

L'innovation n'est pas une fin en soi. Elle vise à améliorer la qualité du service rendu à l'usager. Le service public est à la fois une éthique et un outil. Il faut affiner l'outil sans perdre de vue l'éthique.

Qui dit service public dit d'abord égalité. Egalité de traitement et de droits entre les citoyens, sur l'ensemble du territoire, par delà les différences d'origine ou de ressources, dans le refus de toutes les formes d'exclusion.

Le service public est aussi l'instrument irremplaçable des valeurs fondamentales sur lesquelles se fonde, depuis deux siècles, notre République : justice, sécurité, protection et cohésion sociale.

Cette mission, le service public l'accomplit grâce à l'engagement des hommes et des femmes qui le composent et l'animent, à l'écoute de la société, attentifs à la fois à la permanence de son rôle et à l'innovation de ses méthodes.

Efficacité et démocratie : tels sont les maîtres mots de l'Etat moderne ; telles sont les lignes de force de la politique de rénovation du service public que j'ai engagée depuis 1981, afin de répondre à l'attente légitime des citoyens.

Je souhaite que le premier forum du service public apporte à cette action une moisson d'idées nouvelles.

**Présentation du Forum par M. Michel Delebarre,
Ministre d'État, ministre de la fonction publique
et des réformes administratives.**

La modernisation est une nécessité

La société et le monde changent. L'Etat et le service public ne pouvaient ignorer ces changements ou s'en tenir à l'écart.

La décentralisation, en donnant le pouvoir de décider à des collectivités élues, n'a pas seulement rapproché les décisions des citoyens, elle modifie progressivement la nature de leur relation avec l'autorité publique.

Des exigences nouvelles sont également liées à l'indispensable dimension européenne de notre action. Désormais, la conduite des affaires publiques ne peut plus se concevoir indépendamment des réalités européennes.

L'évolution de la demande sociale impose à l'Etat et au service public de se doter de nouvelles manières d'être et d'agir dans une société plus complexe. L'accroissement de l'intervention publique dans la vie économique et sociale s'est accompagné d'une plus large diversité des services rendus, mais aussi d'un nouveau défi : celui de la confrontation des administrations à des traitements de masse en même temps qu'à l'aspiration des citoyens à un service plus personnalisé.

La modernisation est une réalité

Au fil des années, l'Etat et le service public accomplissent une véritable "révolution tranquille", qui, comme telle, est encore trop méconnue des Français.

Le forum innovations du service public est donc destiné à montrer concrètement l'effort de transformation produit par les administrations et les services publics. Il permettra aux citoyens, aux usagers, de découvrir les innovations qui améliorent leur vie quotidienne, de voir la réalité du travail quotidien accompli à leur service par tous les fonctionnaires et agents publics, de comprendre ce qu'est la modernisation.

Exposition ouverte au grand public, ce forum sera également un temps fort dans la réflexion sur les grands enjeux que posent à l'Etat et au service public l'évolution du contexte international et le changement social, à travers un ensemble d'entretiens et de débats réunissant élus, fonctionnaires, responsables économiques, syndicalistes, chercheurs et universitaires.

Témoignage de ce qui a bougé et de ce qui va bouger ; coup de chapeau aux fonctionnaires, véritables acteurs de la modernisation au quotidien ; mise en valeur d'un formidable mouvement d'innovation, c'est tout cela, le forum, grand rendez-vous des français avec leurs services publics.

**Réunie le mercredi 4 novembre 1992 sous la
présidence de M. Christian Poncelet, président, la
Commission des finances a pris acte du rapport de M. René
Trégouët sur la fonction publique et les réformes
administratives.**