

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

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° 36

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I. - Services généraux

. Fonction publique

Rapporteur spécial : M. René TRÉGOUËT

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouët, 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 Bliin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetachy, Emaniuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Méréigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torrè, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580, 585 et T.A. 66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE PREMIER - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS...	9
I - LE POIDS DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS L'ECONOMIE	9
A. L'EMPLOI PUBLIC.....	9
B. LE COUT DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	14
II - LE PROJET DE BUDGET POUR 1994.....	18
A. LES CHARGES DE PERSONNEL.....	18
B. LES CREDITS DU MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	21
CHAPITRE II - PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT.....	27
A. LA POLITIQUE DES EFFECTIFS.....	27
B. LA POLITIQUE DES REMUNERATIONS.....	30
C. LES POLITIQUES SPECIFIQUES.....	37

CHAPITRE III - OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION.....	45
I - L'EXIGENCE DE L'EFFICACITE DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	45
II - LA FONCTION PUBLIQUE INSTRUMENT DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	47
A. LES DELOCALISATIONS.....	47
B. LE TELETRAVAIL.....	48
III - UNE GESTION DES EFFECTIFS MAL MAITRISEE	49
IV - LES PROBLEMES DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE.....	50
CONCLUSION.....	51

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. En ce qui concerne la fonction publique de l'Etat, le projet de loi de finances soumis à votre examen renoue avec une **politique de maîtrise des effectifs**. Les emplois budgétaires, diminueront en 1994 de 0,02 %, ce qui représente 483 emplois budgétaires sur un total de 2.084.049. Encore faut-il distinguer les emplois civils qui augmentent de 2.359 postes budgétaires, des emplois de la défense nationale qui diminuent de 2.842 postes.

2. La politique engagée par le Gouvernement, comporte également deux autres orientations majeures. Il s'agit d'une part d'une **politique salariale qui entend lier étroitement les rémunérations de la fonction publique à celles des grands équilibres économiques**. Il s'agit d'autre part d'une **politique de déconcentration active, mais réfléchie**, qui permette d'améliorer véritablement la qualité du service rendu au public sans entraîner de surcoûts budgétaires inutiles. Pour le reste, la politique de rénovation et de modernisation du service public, lancée à partir de 1986, sera poursuivie et la politique d'ouverture sur l'Europe enregistre également des progrès significatifs.

3. Votre rapporteur entend cette année insister sur la **nécessité de promouvoir la notion d'efficacité dans la fonction publique**. Cette exigence passe par une gestion plus dynamique des personnels et le développement du dialogue social, le développement des responsabilités, une évaluation constante des politiques publiques et une véritable politique d'accueil et de service à l'égard des usagers.

6. Votre rapporteur entend également insister sur le **rôle de la fonction publique dans l'aménagement du territoire**. Une volonté politique réelle de déconcentration existe. Elle devrait tirer davantage profit des nouvelles technologies et notamment du télétravail.

7. Par ailleurs, votre rapporteur souhaite souligner les **problèmes liés à la gestion des effectifs et en particulier à la connaissance quantitative des personnels en place.** De gros progrès restent à faire en la matière, notamment en matière de gestion prévisi^onelle, et les conditions dans lesquelles le Parlement est amené à donner son autorisation budgétaire ne sont pas, de ce point de vue, toujours satisfaisantes.

8. Enfin, votre rapporteur entend évoquer les **problèmes spécifiques de la haute fonction publique.** Longtemps laissée pour compte des politiques catégorielles, celle-ci n'en assume pas moins des responsabilités essentielles dans le bon fonctionnement de l'Etat. Aujourd'hui, la haute fonction publique connaît un certain trouble. Il serait donc souhaitable, une fois les conclusions de la commission Prada connues, que des mesures appropriées soient prises pour y remédier.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Notre pays possède le secteur public le plus important d'Europe : près d'un français sur trois au travail est employé, directement ou indirectement, par l'Etat.

Il faut toutefois bien distinguer le groupe formé par les trois fonctions publiques - Etatique, territoriale, et hospitalière - du secteur public marchand, dont le poids va décroître considérablement lorsque le processus engagé de privatisations aura été mené à son terme.

Ensemble les effectifs des trois fonctions publiques ne représentaient, en 1991, que 18 % de la population active. Leur rémunération, dépenses induites comprises, représente cette année une masse financière de l'ordre de 855 milliards de francs, soit environ 13 % de la richesse nationale.

S'agissant des fonctionnaires de l'Etat, qui sont les seuls concernés par le projet de loi de finances, la progression de leurs effectifs semble bien maîtrisée.

La fonction publique de l'Etat comportait l'an dernier 2.084.532 emplois budgétaires. Dans le projet de loi de finances le Gouvernement propose de stabiliser les effectifs à ce niveau. Pour y parvenir, il prévoit une augmentation des emplois de fonctionnaires civils de 2.359 (budgets civils + budgets annexes) et une diminution des emplois des fonctionnaires rattachés au budget de la défense (hors appelés) de 2.842.

Par ailleurs, la politique des salaires entend lier l'évolution des rémunérations aux grands équilibres économiques. Un accord salarial d'importance vient d'être signé en octobre dernier qui manifeste la solidarité des fonctionnaires avec le reste du corps social.

S'agissant des politiques spécifiques, le Gouvernement met en oeuvre une politique de déconcentration active mais réfléchie, dans le but de permettre une amélioration effective des services rendus au public, sans pour autant céder à la tentation d'opérations médiatiques, non justifiées sur un plan budgétaire.

Concernant la politique d'ouverture de notre fonction publique à l'Europe, des progrès sensibles ont été enregistrés, et bientôt 70 % de notre fonction publique sera ouverte aux autres ressortissants des pays membres de l'Union.

Votre rapporteur analysera l'évolution générale des crédits de la fonction publique, et les principales orientations de la politique du Gouvernement, avant d'appeler votre attention sur quatre observations, qui ont trait, cette année, à l'exigence de l'efficacité dans la fonction publique, au rôle de celle-ci dans l'aménagement du territoire, à la gestion des effectifs et enfin aux problèmes spécifiques de la haute fonction publique.

* *

*

CHAPITRE PREMIER

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

I - LE POIDS DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS L'ECONOMIE.

A. L'EMPLOI PUBLIC

Ce qu'il est convenu d'appeler le "secteur public" est composé de trois masses d'emplois très disparates en volume et en stabilité. Il s'agit :

- **des trois fonctions publiques** : la fonction publique d'Etat, la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale ; cette dernière comprend, outre les collectivités locales et leurs organismes, les "organismes divers d'action locale", c'est à dire les offices publics d'H.L.M., les caisses de crédit municipal, les associations syndicales autorisées, les établissements publics industriels et commerciaux ;
- **des organismes publics ou parapublics** (établissements publics administratifs nationaux, organismes consulaires ...) et des établissements d'enseignement privé sous contrat.
- **des entreprises publiques**, qu'il s'agisse de sociétés anonymes contrôlées par l'Etat ou d'établissements publics industriels et commerciaux ;

La connaissance des effectifs de ces trois groupes est très variable. Précise en ce qui concerne les fonctionnaires publics au travers de l'approche budgétaire, elle l'est beaucoup moins en ce qui concerne les deux autres groupes, que seule la comptabilité nationale permet d'appréhender de façon satisfaisante. Deux approches, sont donc nécessaires : une approche budgétaire qui permet de déterminer les fonctionnaires publics ; une approche par la comptabilité nationale, qui permet de se faire une idée du "secteur public".

1. L'approche budgétaire : les effectifs de fonctionnaires

Les statistiques sur les trois fonctions publiques sont assez précises, bien que les informations concernant les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière ne soient connues qu'avec deux ans de retard.

Ainsi, en 1991, les effectifs étaient les suivants :

(En milliers)

1991	emplois budgétaires \square	emplois réels
Fonction publique d'Etat	2 090.5	2 121.0
fonctionnaires civils *	1 662.1	1 710.0
défense **	428.4	411.0
Fonction publique territoriale ***	1 091.2	1 290.7
* régions	5.7	5.9
* départements et organismes départementaux	174.3	184.7
* communes et organismes intercommunaux	875.7	1 040.9
* Organismes divers d'action locale	35.5	59.3
* travailleurs auxiliaires (T.U.C. et C.E.S.)	138.8	277.7
Fonction publique hospitalière	631.2	660.3
Total	3 812.9	4 072.1

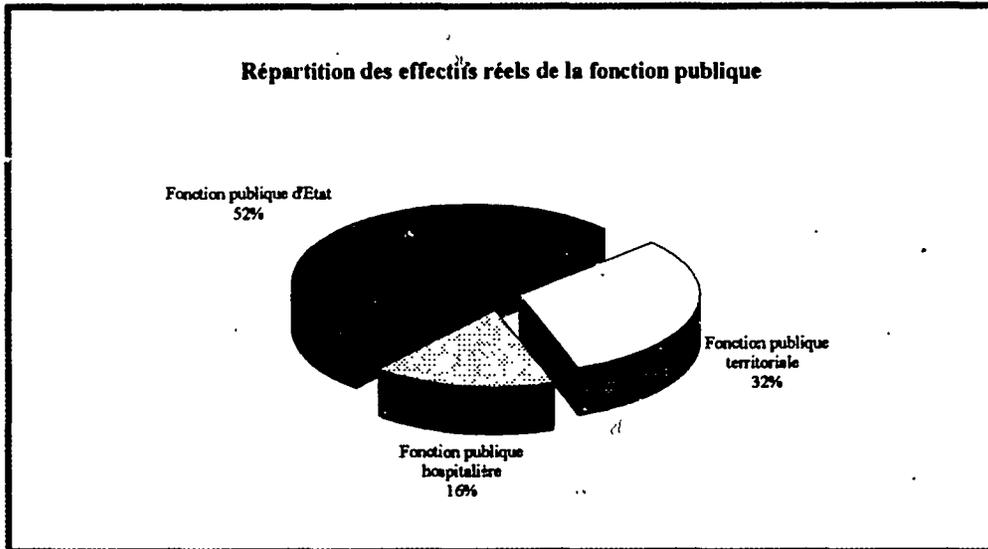
\square pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières il s'agit "d'emplois équivalent temps plein"

* hors postes et télécommunications

** hors appelés

*** hors travailleurs auxiliaires

Comme le montre le graphique ci-après, la fonction publique d'Etat représente plus de la moitié des effectifs réels du premier groupe, la fonction publique territoriale un tiers et la fonction publique hospitalière un sixième.



Ensemble, les trois fonctions publiques représentaient 18 % de la population active et 21 % des salariés en 1991.

2. L'approche par la comptabilité nationale : le secteur public

La comptabilité nationale permet d'appréhender l'importance quantitative de l'emploi public. Quatre comptes ou "secteurs" enregistrent les emplois publics : Il s'agit des comptes relatifs aux administrations publiques centrales, aux administrations publiques locales et aux administrations de sécurité sociale. Il faut y ajouter celui relatif aux grandes entreprises nationales qui est le seul sous-secteur permettant d'identifier avec précisions les sociétés et quasi-sociétés publiques. Le tableau suivant en retrace l'évolution :

Milliers de personnes

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Evolution sur la période
Administrations publiques centrales	2 756.8	2 792.3	2 805.0	2 823.0	2 828.4	2 828.0	2 844.7	2 819.0	2.26
Administrations publiques locales	1 143.1	1 201.4	1 212.5	1 218.6	1 225.3	1 231.1	1 254.6	1 292.8	13.10
Administrations de sécurité sociale	1 056.0	1 063.7	1 065.4	1 068.2	1 064.7	1 069.0	1 089.9	1 111.2	5.23
Grandes entreprises nationales	995.0	969.1	944.9	924.6	910.6	902.8	896.2	889.0	-10.65
total	5 950.9	6 026.5	6 027.8	6 034.4	6 029.0	6 030.9	6 085.4	6 112.0	2.71

(Source : comptes nationaux)

① Le compte des "administrations publiques centrales" (APUC) regroupe les effectifs réels de l'Etat, à l'exception des emplois des postes et télécommunications, et des organismes divers d'administration centrale (ODAC), c'est à dire principalement, les établissements publics administratifs nationaux. Les ODAC comprennent des organismes qui ont le plus souvent la personnalité juridique et une comptabilité complète. Le système élargi de comptabilité nationale en donne la liste par fonction et par statut juridique. Il s'agit par exemple du Fonds national de solidarité, de la Commission des opérations de bourse, du Collège de France ou encore du Centre national d'études spatiales. Pour 1992, ce secteur comptabilisait 2.819.600 personnes, soit en "équivalent temps plein" environ 2.444.000 personnes.

② Le compte "administrations publiques locales", (APUL) avec 1.292.000 personnes est très proche de celui recensé par la direction générale des collectivités locales. Il comprend deux "sous-sous-secteurs" qui sont les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale (O.D.A.L.). On trouve par exemple dans cette dernière catégorie, les bureaux d'aide sociale qui sont des établissements publics communaux, les sociétés d'aménagement foncier (SAFER) qui sont des sociétés à vocation régionale ou encore les chambres de commerce et d'industrie.

③ Le compte "administrations de sécurité sociale" enregistrait pour 1992, 1.111.200 personnes, ce qui représente 947.000 emplois équivalent temps plein. Ce sous-secteur recouvre deux "sous-sous-secteurs" qui sont les régimes d'assurances sociales, d'une part, (180.000 emplois "équivalent temps plein") et les "organismes dépendant des assurances sociales" d'autre part. Ce dernier secteur regroupe les personnels des hôpitaux publics et privés qui participent au service public hospitalier. Il représente environ 630.000 emplois "équivalent temps plein" et inclut les personnels de la fonction publique hospitalière.

Ensemble, ces trois sous-secteurs constituent le secteur des administrations publiques qui comptait 5.223.600 personnes en 1992.

④ Le compte des "grandes entreprises nationales" (GEN) représente 889.000 personnes. Mais ce compte est insuffisant pour appréhender l'ensemble du secteur public marchand. Il est en effet nécessaire de prendre en compte l'ensemble des sociétés contrôlées par l'Etat et qui sont comptabilisées dans le compte des "sociétés et quasi-sociétés".

Le "répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat" tenu par l'INSEE, permet d'avoir une idée assez précise du volume des emplois, par "rang de contrôle". Le tableau ci-dessous en retrace les effectifs pour 1992.

Rang de contrôle	Nombre d'entreprises	Effectifs en milliers
1	105.0	1 213.7
2	493.0	239.8
3	923.0	184.3
4	742.0	76.2
5	335.0	15.3
6 et plus	151.0	9.1
total	2 749.0	1 738.4

Source : répertoire des entreprises contrôlées par l'Etat, INSEE, chiffres provisoires

Note : le rang de contrôle est le nombre de maillons entre l'Etat (actionnaire final) et l'entreprise. Il est de 1 pour une entreprise contrôlée directement par l'Etat, de 2 pour les filiales de ces entreprises et ainsi de suite.

C'est donc au total 6,9 millions de personnes qui travaillent dans le secteur public, ce qui représente environ 31 % de la population active totale et 35 % des salariés.

En d'autres termes, presque un français sur trois au travail, est employé, directement ou indirectement, par l'Etat. C'est le plus important secteur public des pays de l'Union européenne.

Ce constat doit toutefois être nuancé, compte tenu du programme politique du Gouvernement en matière de privatisations. En effet, au terme de ce programme, ce sont 1.750 entreprises et près de 665.000 salariés qui vont quitter le secteur public. Celui-ci, toutes choses inchangées par ailleurs, devrait donc voir sa part ramenée aux environs de 28 % de la population active et 32 % des salariés.

B. LE COUT DE LA FONCTION PUBLIQUE

1. La fonction publique d'Etat

Le coût de la fonction publique d'Etat est mesuré au moyen de l'agrégat : "dépenses induites de la fonction publique".

Les dépenses induites de la fonction publique comprennent toutes les dépenses liées à l'activité présente ou passée des personnels rémunérés 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, certains frais de déplacement, ainsi que les pensions et allocations versées aux anciens combattants.

En 1993, ces dépenses induites représentaient une masse financière de 588,5 milliards de francs, soit 39,5 % du budget de l'Etat ou encore 7,8 % de la richesse nationale.

En 1993, elles étaient composées à hauteur de 55,8 % par des rémunérations d'activité, de 24,2 % par les pensions et de 11,5 % par des cotisations et prestations sociales.

Le tableau ci-après donne le détail de la structure de ces dépenses pour 1992 et 1993.

(En milliards de francs)

	1992	1993	Variation en %	Part en %
Rémunérations d'activité	310.051	328.318	5.89	55.79
Cotisations et prestations sociales	61.638	67.628	9.72	11.49
Pensions	134.874	142.221	5.45	24.17
Autres dépenses induites	47.766	50.285	5.27	8.55
Total	554.329	588.452	6.16	100.00

Mise en perspective, cette évolution fait apparaître que, depuis 10 ans, la part des dépenses induites par la fonction publique est restée stable dans le budget de l'Etat, autour de 40 %, alors qu'elle a eu tendance à diminuer dans la richesse nationale, ne représentant, en 1993, plus que 8,2 % de celle-ci, contre 10,8 % en 1983.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Dépenses induites par la fonction publique (en milliards de francs courants)	432.0	462.2	483.8	507.7	523.0	537.4	554.7	592.0	535.0	554.0	588.4
Evolution en %	10.6	7.0	4.7	-4.9	3.0	2.8	3.2	6.7	-9.6	3.6	6.2
En % du budget de l'Etat	40.0	40.1	39.5	39.9	39.6	39.2	39.6	40.0	39.1	39.1	39.5
En % du P.I.B.	10.8	10.6	10.3	10.0	9.8	9.4	9.0	9.1	7.9	7.8	8.2

Le tableau ci-après retrace le détail de l'évolution des dépenses induites depuis 1986.

L'on rappelle 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.

2. Les autres fonctions publiques

Les deux autres fonctions publiques représentent, ensemble, une masse financière de l'ordre de 255 milliards de francs.

① En 1990, le coût global de la fonction publique territoriale était de 129,6 milliards de francs.

Evolution des principales composantes des dépenses induites par la fonction publique

(en milliards de francs)

1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993

Rémunérations principales	241.892	246.416	252.933	260.292	277.092	247.758	254.893	263.532
Indemnités résidentielles	5.944	6.059	7.416	8.316	6.592	5.797	5.791	6.129
Primes et indemnités	26.064	28.152	29.914	32.935	38.951	36.648	40.014	44.163
Supplément familial de traitement	5.432	5.612	4.892	5.438	5.195	4.392	4.395	4.567
Autres charges connexes	1.158	1.092	1.344	1.598	2.038	1.270	1.653	1.787
Provisions	5.349	4.720	6.224	6.864	6.730	3.302	3.305	2.090
Total (I) : rémunérations d'activité	285.839	292.051	302.789	313.493	336.539	299.167	310.051	328.318
dont masse salariale (2)	274.890	281.468	291.928	303.066	324.972	288.154	298.684	316.880
II								
Cotisations sociales (3)	46.333	47.346	50.085	49.665	52.783	50.264	51.201	57.092
Prestations sociales	12.526	13.647	11.744	11.900	12.427	10.220	10.437	10.536
Pensions	97.227	102.894	104.397	109.106	116.900	105.548	110.209	118.957
Divers (4)	1.438	1.923	2.946	3.443	3.011	2.231	2.208	2.148
Total (I + II) : frais de personnel	443.413	457.851	471.981	487.607	521.715	467.430	484.106	515.051
III								
Taxes sur les transports et salaires	3.613	3.668	3.028	2.993	3.121	1.564	1.686	1.840
Frais de déplacement	7.547	7.913	8.201	8.874	9.099	7.683	7.576	7.748
Enseignement privé	20.064	20.747	21.802	23.177	25.106	27.098	28.619	31.048
Pensions anc. combattants	24.450	24.822	24.595	23.994	24.984	24.790	24.685	25.264
Autres (5)	8.638	8.028	7.839	8.056	7.995	7.290	7.676	7.501
Total (I + II + III) : dépenses induites	507.725	523.029	537.426	554.701	592.024	535.855	554.328	588.452
dont dépenses indexées (6)	455.457	468.944	481.838	499.455	532.887	482.911	499.988	533.071

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 versée 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.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de cette dépense par catégories de collectivités territoriales :

Dépenses de personnel des collectivités locales

(En milliards de francs courants)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	évolution sur la période
Communes	71.2	75.5	79.9	85.7	92.2	94.7	
Evol. en %		6.0	5.8	7.3	7.6	2.7	33.01
Groupements	6.7	6.9	7.1	7.6	8.2	8.4	
Evol. en %		3.0	2.9	7.0	7.9	2.4	25.37
Départements	12	12.7	11.7	12.6	13.5	14.3	
Evol. en %		5.8	-7.9	7.7	7.1	5.9	19.17
Régions	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	
Evol. en %		25.0	20.0	16.7	14.3	12.5	125.00
Autres	12.4	12.3	11.7	10.2	10.9	11.3	
Evol. en %		-0.8	-4.9	-12.8	6.9	3.7	-8.87
Total	102.7	107.9	111	116.8	125.6	129.6	
Evol. en %		5.1	2.9	5.2	7.5	3.2	26.19

L'on s'aperçoit ainsi que sur la période 1985-1990; les dépenses de personnel des régions ont augmenté beaucoup plus rapidement que celles des autres collectivités.

② Le coût global de la fonction publique hospitalière était estimé quant à lui à 124 milliards de francs en 1991.

Ensemble, les trois fonctions publiques représentent donc une masse financière de l'ordre de 855 milliards de francs en 1993 ¹ soit environ 13 % du PIB total et 15 % du PIB marchand ².

*

¹ Il faut souligner que ce chiffre n'est qu'une approximation. En effet, par convention, nous avons estimé que les dépenses de personnel des collectivités locales ont évolué à un rythme annuel moyen de 2% entre 1990 et 1993, de même que les dépenses de la fonction publique hospitalière. Le chiffre mentionné est donc vraisemblablement inférieur à la réalité.

² Sur la base d'un PIB marchand estimé à 5.556 milliards de francs pour 1993 et d'un PIB total estimé à 6.637 milliards de francs.

II - LE PROJET DE BUDGET POUR 1994

Les crédits de la Fonction Publique sont constitués de deux grandes masses de nature et de volume très différents.

La première rassemble les charges de personnel réparties dans chacun des fascicules budgétaires relatifs à chaque ministère et correspond au coût direct de la fonction publique d'Etat.

La seconde est celle des crédits du ministère de la fonction publique et des réformes administratives. Ces derniers crédits sont rattachés aux services du Premier ministre, en raison de son rôle de coordination de la politique du Gouvernement en matière de fonction publique.

A. 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 comportent les crédits relatifs aux rémunérations d'activité (partie 1), aux pensions et allocations (partie 2) et aux charges sociales des personnels en activité et en retraite (partie 3). Il s'agit donc d'un agrégat légèrement plus étroit que les dépenses induites de la fonction publique, puisqu'elles ne comprennent pas la catégorie des "autres dépenses induites" constituées, notamment, par les subventions à l'enseignement privé sous contrat, les frais de déplacement ou encore les pensions des anciens combattants.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des charges de personnel :

(En milliards de francs)

	Crédits votés pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution en %
Charges de personnel des services civils	391.6	404.8	3.37
Charges de personnel des services militaires	117.4	120.7	2.82
Total	509.0	525.5	3.24

Avec une progression de l'ordre de 3 % les charges de personnel augmenteront en 1994 moins vite que le budget de l'Etat (+ 4,88 %). Toutefois, par comparaison avec le collectif budgétaire de juin 1993, après l'intervention duquel elles ne représentaient plus que 510,9 milliards de francs, les charges de personnel augmentent plus vite (+ 2,8 %) que l'ensemble des dépenses du budget général, hors remboursements et dégrèvements (+1,3 %).

Elles représenteront donc en 1994 une part du budget de l'Etat sensiblement inférieure à celle qu'elles occupaient dans la loi de finances initiale pour 1993 : 36,8 % contre 37,2 %.

Si l'on raisonne non plus globalement mais en distinguant dépenses militaire et dépenses civiles, l'on s'aperçoit que la part des charges de personnels des services civils est bien moindre que celle liées aux personnels militaires.

	En milliards de francs	En %
Charges de personnel civil	404,8	34,13 % *
Charges des personnels des services militaires	120,7	49,76 % **
Charges de personnel	525,5	36,78 % ***

* en % des dépenses des services civils

** en % du budget de la défense

*** en % du budget de l'Etat

Le tableau ci-après permet de voir l'évolution des charges de personnel ministère par ministère et partie par partie.

Projet de loi de finances pour 1994

Dépenses de personnel	Rémunérations d'activité			Pensions et allocations			Charges sociales			TOTAL CHARGES DE PERSONNEL		
	1993	1994	variation en %	1993	1994	variation en %	1993	1994	variation en %	1993	1994	variation en %
Affaires étrangères	3 420 689 341	3 281 453 438	-4.07	387 000 000	396 000 000	2.33	145 780 951	146 360 073	0.40	3 953 470 292	3 823 813 511	-3.28
Affaires sociales, santé et ville	1 720 208 334	2 262 009 525	n.s.		1 104 000 000	n.s.	119 039 376	182 507 908	n.s.	1 832 247 710	3 548 517 433	n.s.
Affaires sociales et travail S.C.	632 013 454		n.s.	1 462 000 000		n.s.	85 053 994		n.s.	2 179 067 448		n.s.
Agriculture et pêche	4 779 776 353	4 927 988 354	3.10	1 812 925 560	1 871 907 560	3.25	354 767 973	351 316 388	-0.97	6 947 469 886	7 151 212 302	2.93
Anciens combattants et V.G.	354 379 856	345 343 858	-2.55	413 150 000	419 727 000	1.59	35 066 727	31 851 904	-9.17	802 596 583	796 922 762	-0.71
Charges communes	1 250 000 000		n.s.	2 350 750 000	4 460 450 000	n.s.	40 653 000 000	42 011 669 866	3.34	44 253 750 000	46 472 119 866	n.s.
Commerce et artisanat	18 406 579	19 422 463	5.52				2 992 413	3 063 289	2.37	21 398 992	22 485 752	5.08
Coopération	329 515 977	330 382 360	0.26				41 001 405	40 406 842	-1.45	370 517 382	370 789 202	0.07
Culture	1 809 313 750	1 771 847 566	-2.07	223 000 000	243 000 000	8.97	189 394 812	183 564 661	-3.08	2 221 708 562	2 198 412 227	-1.05
DOM-TOM (hors appelés)	578 048 881	622 258 440	7.65				45 648 763	46 514 416	1.90	623 697 644	668 772 856	7.23
Éducation nationale	149 795 845 510	154 104 523 278	2.88	39 233 116 000	41 664 106 000	6.20	7 902 125 088	8 026 696 822	1.58	196 931 086 598	203 795 326 100	3.49
Enseignement supérieur et recherche												
I - Enseignement supérieur	20 875 481 019	21 869 325 829	4.76				1 102 900 487	1 288 986 333	16.87	21 978 381 506	23 158 312 162	5.37
II - Recherche	72 821 148	74 613 485	2.46				9 514 896	5 886 134	-38.14	82 336 044	80 499 619	-2.23
Environnement	348 396 826	344 222 281	-1.20				41 389 567	42 273 878	2.14	389 786 393	386 496 159	-0.84
Équipement, transports et tourisme	13 453 197 330	12 772 838 423	-5.06	5 298 566 000	5 198 593 851	-1.89	1 514 710 337	1 377 375 557	-9.07	20 266 473 667	19 348 807 831	-4.53
Industrie et postes et télécom	901 782 120	913 872 433	1.34	253 170 000	260 829 760	3.03	99 069 582	96 886 864	-2.20	1 254 021 702	1 271 589 057	1.40
Intérieur et aménagement du territoire	24 627 763 493	25 230 817 284	2.45	11 304 306 770	11 658 387 729	3.13	1 506 048 726	1 493 892 539	-0.81	37 438 118 989	38 383 697 552	2.52
Juissance et Sports	1 289 095 671	1 314 717 995	1.99				100 092 360	99 419 320	-0.67	1 389 188 031	1 414 137 315	1.80
Justice	9 090 648 726	9 400 682 836	3.41	2 105 000 000	2 175 000 000	3.33	523 930 429	532 198 615	1.58	11 719 579 155	12 107 881 451	3.31
Services du Premier ministre	588 243 950	597 040 490	1.50	395 000 000	390 000 000	-1.27	724 540 712	730 543 943	0.83	1 707 784 662	1 717 584 433	0.57
Services financiers	24 055 750 725	24 718 697 913	2.76	9 335 160 000	9 574 723 000	2.57	1 727 737 677	1 786 453 290	3.40	35 118 648 402	36 079 874 283	2.74
Travail, emploi et formation professionnelle	1 145 933 467	1 426 788 346	24.51		391 681 149	n.s.	108 468 191	135 284 792	24.72	1 254 401 658	1 953 754 287	n.s.
Totaux budgets civils *	261 137 312 519	266 328 846 597	1.99	74 573 144 330	79 808 406 049	7.02	57 032 274 466	58 613 153 434	2.77	392 742 731 306	404 750 406 080	3.06
Défense	62 521 982 000	64 764 589 000	3.59	47 725 766 000	48 730 666 000	2.11	7 137 605 000	7 200 573 000	0.88	117 385 353 000	120 695 828 000	2.82
Total	323 659 294 519	331 093 435 597	2.30	122 298 910 330	128 539 072 049	5.10	64 169 879 466	65 813 726 434	2.56	510 128 084 306	525 446 234 080	3.00

* hors budgets annexes

(Source : Commission des finances du Sénat : fascicules budgétaires)

Il est intéressant d'observer que l'augmentation des charges de personnel ne recouvre pas parfaitement l'évolution des effectifs budgétaires³. Cela ne fait que refléter la grande inertie des dépenses de personnel.

Il convient également de noter les différences de progression des rémunérations d'activité qui n'augmentent que de 2,3 % alors que les pensions et allocations augmentent de 5,1 %. Ce différentiel est encore plus important si l'on raisonne sur les seuls services civils puisque les taux de progression passent respectivement à 1,99 % et 7,02 %.

Cette progression considérable des dépenses de pensions et d'allocations, qui représente une masse financière de 80 milliards de francs est la conséquence directe de l'évolution des effectifs. Elle se poursuivra vraisemblablement en s'amplifiant pour les budgets à venir, introduisant ainsi une sorte de facteur structurel à la hausse des charges de personnel.

B. LES CREDITS DU MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les crédits demandés au titre de l'action "Fonction Publique" des services généraux pour 1994 s'élèveront à 1.174 millions de francs en 1994, soit une diminution de 27,8 % par rapport aux dotations ouvertes en loi de finances initiale pour 1993. Cette diminution importante est due essentiellement à la réduction des crédits destinés à financer les déconcentrations.

Ces moyens sont destinés à permettre le fonctionnement de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, des actions de formation et de modernisation, l'action sociale interministérielle, le fonctionnement des écoles sous la tutelle du ministère de la fonction publique et enfin la rémunération de personnels et d'organismes divers. Sont également comptabilisés dans l'action fonction publique, les crédits nécessaires à la mise en oeuvre de la déconcentration.

³ Voir infra tableau sur les suppressions et les créations d'emplois

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits destinés à l'action "fonction publique" :

(En millions de francs)

Fonction publique et réformes administratives	1993	1994	variation en%	part en %
Dépenses ordinaires	1 227.2	1 144.0	-6.79	97.44
Dépenses en capital (crédits de paiement)	400.0	30.0	-92.50	2.56
Total D.O. + C.P.	1 627.2	1 174.0	-27.86	100.00
Dépenses en capital (autorisations de programme)	0.0	130.0		10.20
Total D.O. + A.P.	1 227.2	1 274.0	3.81	100.00

1. Les crédits de fonctionnement de la direction générale de l'administration et de la fonction publique

Ils ne représentent qu'une très faible part du total des crédits : 25 millions de francs, soit 2,2 % du total, essentiellement destinés à la rémunération du personnel (23.3 MF).

La direction générale compte 120 agents environ, dont 95 sur postes budgétaires, soit un de moins qu'en 1993 ⁴ et une trentaine mis à disposition par diverses administrations.

Le tableau ci-après fait ressortir une assez grande stabilité des effectifs du ministère.

⁴ Il s'agit en l'occurrence d'un poste de secrétaire administratif d'administration centrale.

Effectifs du ministère de la fonction publique	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
titulaires	82	79	90	90	89	88	87
contractuels	5	5	7	7	8	8	8
mis à disposition	33	33	33	33	33	33	33
total	120	117	130	130	130	129	128

2. Les crédits d'intervention interministériels de formation et de modernisation

Le ministère de la fonction publique gère deux chapitres d'intervention :

a) *Les actions de formation, de perfectionnement et de modernisation dans l'administration (chapitre 34-94)*

Les crédits de ce chapitre qui représentent dans le projet de loi de finances pour 1994, un montant de 60,7 millions de francs; servent deux actions :

① **Les actions de formation et de perfectionnement**, c'est à dire pour l'essentiel les dépenses liées à l'organisation des concours interministériels, les préparations aux concours organisées par les instituts ou centres de préparation à l'administration générale, les actions de formation organisées par les instituts régionaux d'administration et la direction générale.

② **Les opérations interministérielles de formation et de requalification**. Ces opérations, auxquelles est dévolue la plus grande part des crédits du chapitre 34.94 sont soit des actions interministérielles déconcentrées au profit des préfets de région, soit des formations organisées centralement sur des thèmes jugés prioritaires par le Gouvernement, tels que la gestion des ressources humaines, la politique de la ville, l'adaptation de l'administration aux échéances européennes.

Il convient de noter que ces crédits étaient auparavant regroupés sur deux chapitres différents : le chapitre 34-94 et le chapitre 37-03 qui est un chapitre de répartition. Les délais d'ouverture des crédits sur le chapitre 37-03 sont souvent excessivement longs. Aussi, dans la loi de finances pour 1994, les crédits ont été regroupés sur le chapitre 36-94.

b) Les actions de modernisation

Elles sont financées sur le chapitre 37-04. On y trouve des crédits d'un montant total de 32,3 millions de francs, destinés au financement de publications (journal Service public, cahier du renouveau...) , à des études et au soutien d'actions déconcentrées au niveau départemental ou régional.

3. Les subventions aux écoles (chapitre 36-11)

Le ministère de la fonction publique a la tutelle de plusieurs écoles auxquelles il accorde des subventions annuelles. Il s'agit de :

- l'Institut international d'administration publique (IIAP):. 23,5 MF
- les Instituts régionaux d'administration publique (IRA): 142,9 MF
- l'Ecole nationale d'administration (ENA) : 149,6 MF

Les cinq IRA (Bastia, Lille, Lyon, Metz et Nantes) voient leurs effectifs budgétaires diminuer d'un poste et passer ainsi de 16 à 15. L'IIAP mobilisera pour 1994 71 emplois budgétaires, comme en 1993. Enfin, l'ENA disposera de 130 emplois budgétaires pour 1994, en diminution d'un emploi (catégorie C) par rapport à 1993. Il convient de signaler, concernant cette école, que le transfert du siège à Strasbourg a nécessité la création de 14 emplois non budgétaires, en surnombre, dont 3 seulement seront résorbés en 1993. De plus, et pour les mêmes raisons, la dotation de l'école progresse de 10 % par rapport à 1993.

4. Les crédits d'action sociale interministérielle (chapitre 33-94)

Avec 680 millions de francs, soit 0,7 % de plus par rapport à 1993, ces crédits représentent la part la plus importante du budget du ministère. Ils contribuent au versement de prestations interministérielles telles que l'aide au logement, les aides ménagères à domicile, les chèques-vacances, les prestations de services de crèche.

Ils permettent également le financement d'équipements ministériels tels que les restaurants inter-administratifs, les crèches ou les réservations de logements.

L'utilisation de ces crédits est discutée au sein du comité interministériel des services sociaux des administrations de l'Etat (CISS), instance consultative qui réunit des membres des organisations syndicales représentées au Conseil supérieur de la fonction publique et des représentants des services sociaux des administrations de l'Etat.

5. La rémunération de personnels et d'organismes divers

① Le budget de la Fonction publique comporte également les crédits destinés à la rémunération des administrateurs civils détachés dans les administrations internationales qui ont fini d'occuper leurs fonctions dans ces administrations et qui n'ont pas encore été réintégrés dans leur corps d'origine ou réaffectés dans une autre administration. Il s'agit en l'occurrence de l'article 10 et de l'ancien article 20 du chapitre 31-04, dont les crédits pour 1994 s'élèveront à 1,8 millions de francs.

② Le budget de la fonction publique comporte également des crédits relatifs à la rémunération de certains personnels des secrétariats généraux pour les affaires régionales qui assistent les préfets de régions dans leur fonction de représentants de l'Etat. Ces crédits sont inscrits au chapitre 41-02 pour un montant de 5,2 millions de francs pour 1994.

③ Enfin, le budget de la fonction publique comporte les crédits du Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes pour un montant demandé, au titre de 1994, de 3,2 millions de francs. Il faut observer que l'imputation des crédits de cet organisme sur l'action fonction publique n'obéit à aucune logique apparente et qu'il serait sans doute plus cohérent qu'ils soient rattachés au budget des charges communes.

6. Les dépenses de déconcentration

Sont également inscrits dans l'action "Fonction publique" les crédits de déconcentration - les dépenses immobilières et d'équipement liées aux réimplantations d'administration (chapitres

37-07 et 57-01) - qui sont en fait gérés par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

C'est principalement la baisse de ces crédits qui provoque la diminution des crédits du ministère de la fonction publique.

Le tableau ci-après résume l'évolution des dotations relatives à ces différentes actions :

(En millions de francs)

	Crédits votés en 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution en %
☐ D.G.A.F.P.	24.0	25.2	5.26
☐ Formation et modernisation	116.7	93.0	-20.28
☐ Crédits sociaux interministériels	675.1	680.0	0.72
☐ Subventions aux écoles	298.9	316.0	5.73
☐ Divers	12.5	10.2	-18.17
Sous-total	1 127.2	1 124.5	-0.24
☐ Déconcentration	500.0	50.0	-90.00
dépenses ordinaires	100.0	20.0	-80.00
dépenses en capital	400.0	30.0	-92.50
Total	1 627.2	1 174.5	-27.82

* *

*

CHAPITRE II

PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

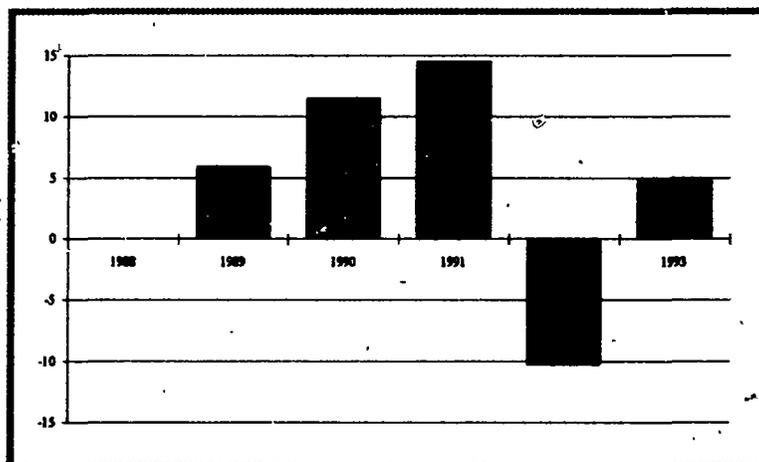
A. LA POLITIQUE DES EFFECTIFS

La politique suivie en matière d'effectifs a pour but de stabiliser les effectifs à leur niveau actuel. Elle participe aux objectifs de redressement des finances publiques et d'amélioration de l'efficacité des services publics.

1. Les politiques antérieures

La politique suivie par les Gouvernements qui se sont succédés de 1988 à 1993 se sont traduites par une augmentation régulière des effectifs de la fonction publique de l'Etat, à l'exception toutefois de l'année 1992. Compte tenu de la conjoncture économique actuelle et de la situation de nos finances publiques, une telle politique ne pouvait être poursuivie.

Les tableaux ci-dessous retracent cette évolution (en milliers d'emplois budgétaires, hors budgets annexes).



(En milliers d'emplois)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	évolution sur la période (en %)
Affaires étrangères et coopération	11.9	12.0	11.9	10.4	10.2	10.3	-13.45
Agriculture	29.9	29.5	29.5	29.5	29.6	29.7	-0.67
Ministères sociaux	28.6	28.5	28.5	26.9	26.6	26.1	-8.74
Culture	11.9	12.4	12.3	12.3	12.2	12.1	1.68
Economie et budget	181.0	179.9	179.3	179.2	178.9	177.9	-1.71
Education nationale	1 001.5	1 013.9	1 027.3	1 042.6	1 048.4	1 058.3	5.67
Equipe ment et transports	117.9	116.1	115.1	115.0	113.9	113.1	-4.07
Intérieur	154.7	156.6	157.7	158.6	161.6	163.1	5.43
Justice	50.7	51.2	53.8	56.1	56.6	57.2	12.82
Défense (hors appelés)	440.6	434.5	430.6	428.4	409.9	405.2	-8.03
Autres budgets	19.0	19.0	19.1	20.6	21.4	21.2	-11.58
total	2 047.7	2 053.6	2 065.1	2 079.6	2 069.3	2 074.2	1.29
Evolution en emplois		5.9	11.5	14.5	-10.3	4.9	
Evolution en pourcentage		0.29	0.56	0.70	-0.50	0.24	

2. La politique actuelle

Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit une quasi stabilité des effectifs budgétaires puisqu'au total les effectifs diminueront de 0,04 %.

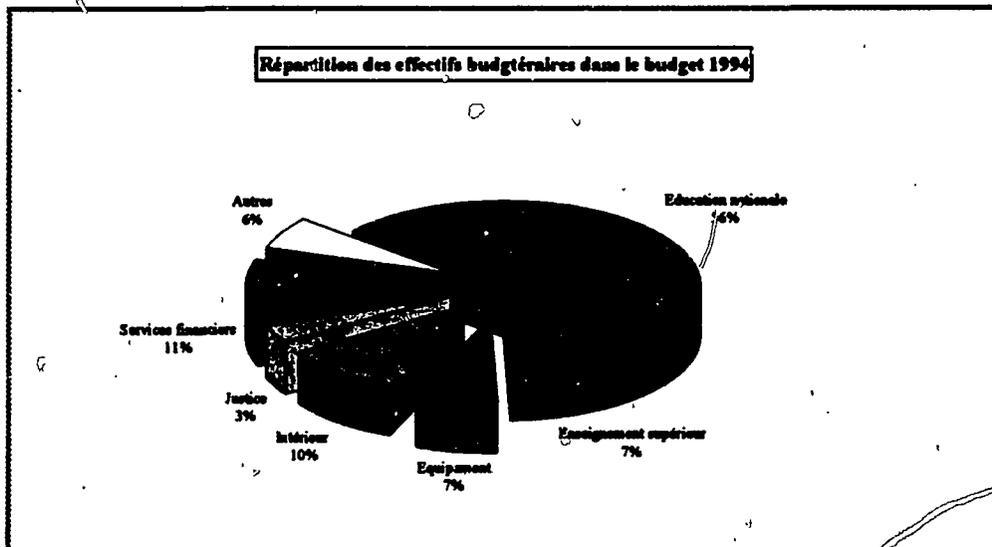
Cette évolution traduit :

- une création nette d'emplois budgétaires limitée à certains secteurs prioritaires : éducation nationale + 2.026 emplois budgétaires ; enseignement supérieur : +1.062 emplois ; justice : + 500 emplois ;
- la poursuite de l'adaptation des effectifs du ministère de la défense à l'environnement international ;
- la rationalisation et le redéploiement des effectifs des autres ministères qui diminuent de 0,4 %.

**Projet de loi de finances pour 1994
Suppressions et créations d'emplois**

Effectifs budgétaires	Effectifs 1993	Créations	Suppressions	Solde net	Effectifs 1994	Evolution en %	Part dans le total
Affaires étrangères	9 171	255	379	-124	9 047	-1.35	0.54
Affaires sociales, santé et ville	11 546	3 733	1 019	2 714	14 260	23.51	0.85
Affaires sociales et travail S.C.	3 362	161	3 523	-3 362	0	-100.00	0.00
Agriculture et pêche	29 706	2 963	2 605	358	30 064	1.21	1.80
Anciens combattants et V.G.	2 657	134	202	-68	2 589	-2.56	0.15
Charges communes	8	0	0	0	8	0.00	0.00
Commerce et artisanat	115	1	2	-1	114	-0.87	0.01
Coopération	1 110	27	47	-20	1 090	-1.80	0.07
Culture	12 055	480	1 233	-753	11 302	-6.25	0.68
DOM-TOM (hors appelés)	2 741	209	146	63	2 804	2.30	0.17
Education nationale	942 225	81 245	79 219	2 026	944 251	0.22	56.50
Enseignement supérieur et recherche :							
I - Enseignement supérieur	116 052	6 140	5 078	1 062	117 114	0.92	7.01
II - Recherche	332	3	15	-12	320	-3.61	0.02
Environnement	2 320	177	167	10	2 330	0.43	0.14
Equipement, transports et tourisme	113 505	93	1 399	-1 306	112 199	-1.15	6.71
Industrie et postes et télécom	5 926	935	1 008	-73	5 853	-1.23	0.35
Intérieur et aménagement du territoire	163 215	6 691	6 890	-199	163 016	-0.12	9.75
Junesse et Sports	6 990	804	914	-110	6 880	-1.57	0.41
Justice	57 207	4 986	4 486	500	57 707	0.87	3.45
Services du Premier ministre	2 292	120	166	-46	2 246	-2.01	0.13
Services financiers	177 880	5 728	5 539	189	178 069	0.11	10.66
Travail, emploi et formation professionnelle	8 624	1 967	713	1 254	9 878	14.54	0.59
Totaux budgets civils	1 669 039	116 852	114 750	2 102	1 671 141	0.13	80.19
Défense (hors appelés)	405 162	0	2 842	-2 842	402 320	-0.70	19.30
Budgets annexes	10 331	298	41	257	10 588	2.49	0.51
Totaux emplois budgétaires	2 084 532	117 150	117 633	-483	2 084 049	-0.02	100.00

(Source : Commission des Finances de Sénat : fascicules budgétaires)



Par ailleurs, dans le cadre du mécanisme de mise en réserve d'emplois vacants, mis en place afin d'accroître l'effort de rationalisation des effectifs publics, chaque ministère est tenu d'une part, de mettre en réserve l'ensemble des emplois vacants au 31 mai 1993, déduction faite des recrutements en cours, d'autre part, de "geler" un emploi pour deux vacances survenant à compter du premier juin 1993.

Les emplois mis en réserve et non supprimés en loi de finances initiale constitueront un volant d'emplois vacants destiné prioritairement au reclassement d'agents d'autres administrations. Il s'agit notamment des sureffectifs liés aux opérations de délocalisation, des agents contractuels coopérants techniques réintégrés dans l'administration ainsi que des agents en surnombre à la suite de restructurations de services. Dans cette hypothèse, les emplois mis en réserve pourront être "dégelés" en gestion à raison d'un emploi pour l'accueil de deux agents reclassés.

B. 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.

1. La politique salariale générale

a) Le pouvoir d'achat des fonctionnaires

① Analyse globale des salaires

Le tableau ci-après retrace l'évolution comparée des prix et des rémunérations de la fonction publique depuis 1986.

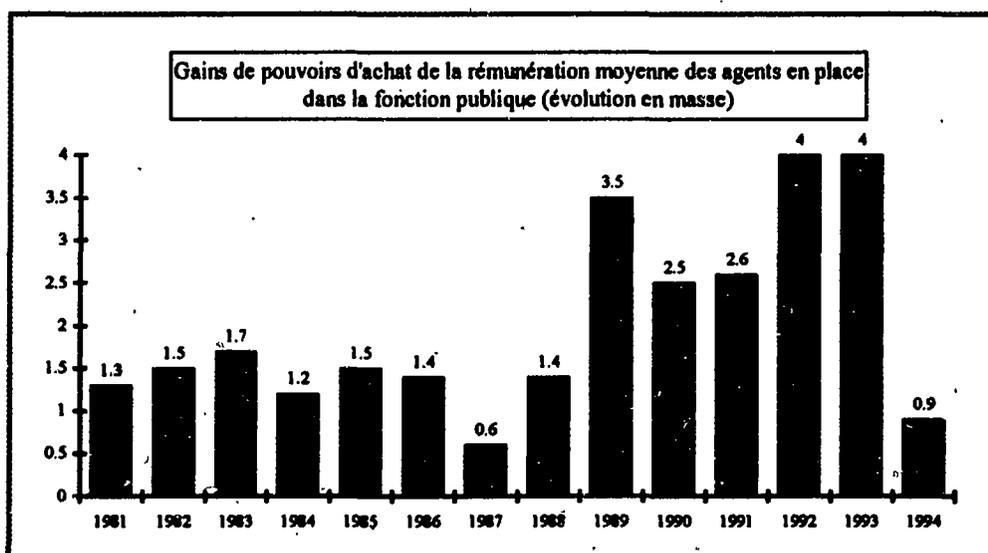
(En millions de francs)

Rémunérations	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Moyenne sur la période
Niveau									
Rémunérations en niveau	0.0	2.2	2.5	3.2	2.5	2.0	2.7	1.8	2.1
Prix en glissements	2.1	3.1	3.1	3.6	3.4	3.1	2.0	2.4	2.9
Pouvoir d'achat	-2.1	-0.9	-0.6	-0.4	-0.9	-1.1	0.7	-0.6	-0.7
Masse									
Rémunérations en masse *	4.1	3.7	4.1	7.1	5.9	5.8	6.4	6.1	5.4
Prix en moyenne	2.7	3.1	2.7	3.6	3.4	3.2	2.4	2.1	2.9
Pouvoir d'achat	1.4	0.6	1.4	3.5	2.5	2.6	4.0	4.0	2.5

* Compte tenu d'un GVT positif chiffré à 1.8 % par an de 1980 à 1992 (source Insee)

L'on voit ainsi que la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) a progressé en moyenne et en masse de 5,4 % sur la période 1986-1993, ce qui représente un gain de pouvoir d'achat moyen de 2,9 % par an. Il convient de noter également la tendance à la hausse des gains de pouvoir d'achat, puisque sur les trois dernières années celui-ci a été de 3,5 %.

Le graphique ci-après illustre assez bien cette tendance à la hausse.



Une étude récente de l'INSEE ⁵ relativise toutefois cette évolution. Elle montre en effet qu'en 1992, les agents des services civils de l'Etat ont perçu en moyenne un salaire net de prélèvements, c'est à dire net de cotisations sociales et de CSG, de 127.220 francs, soit 10.600 francs par mois. Entre 1991 et 1992, le salaire brut moyen par tête a augmenté de 5,2 % . Compte tenu d'une progression des prix à la consommation de 2,4 % , la hausse ne serait que de 2,8 % en francs constants. Le salaire moyen net de prélèvements aurait augmenté de 2,2 % en termes réels et l'évolution serait de 3,3 % pour les personnes en place. A corps, grades et échelon identiques, la progression est de 0,9 % en francs constants.

En ce qui concerne 1994, certains éléments peuvent d'ores et déjà être estimés. Il s'agit du report de la mesure générale prise en février 1993, du GVT et de l'effet de la poursuite des plans catégoriels pluriannuels décidés au niveau interministériel.

Au total, ces différents éléments devraient se traduire à eux seuls par une progression de la RMPP de l'ordre de 3 % et donc par un gain de pouvoir d'achat d'environ 0,8 % si l'on prend comme hypothèse de hausse des prix, les hypothèses de cadrage économique associées au projet de loi de finances, soit une hausse des prix à la consommation de 2,2 %.

② Eléments des salaires moyens

Le tableau ci-après donne l'évolution des éléments du salaire moyen net de prélèvements en 1991 et 1992 :

⁵ "Les salaires des agents de l'Etat en 1992" Guillaume Houriez et Dominique Quaré INSEE première n° 286 novembre 1993

	Niveau moyen		Evolution en %
	1991	1992	
Salaire brut	141 050	148 320	5.15
<i>Traitement indiciaire brut</i>	<i>121 550</i>	<i>127 230</i>	<i>4.67</i>
<i>Indemnité de résidence</i>	<i>1 260</i>	<i>1 360</i>	<i>7.94</i>
<i>Supplément familial</i>	<i>1 910</i>	<i>1 950</i>	<i>2.09</i>
<i>Primes et rémunérations annexes</i>	<i>16 330</i>	<i>17 780</i>	<i>8.88</i>
Cotisations sociales "salariés"	18 040	19 570	8.48
Contribution sociale généralisée (CSG)	1 340	1 530	14.18
Salaire net de prélèvements	121 670	127 220	4.56

L'on constate ainsi qu'en 1992, les primes ont évolué à un rythme un peu supérieur à celui de 1991 : 8,9 % entre 1991 et 1992 contre 7,3 % entre 1990 et 1991. La nouvelle bonification indiciaire prévue par le plan Durafour qui a pris effet dans le courant de l'année 1992 a été intégrée aux primes bien qu'elle soit attribuée sous la forme de points d'indices. En 1992, son impact sur l'évolution des primes est estimé à 0,4 point à partir des montants indiqués par la direction du budget dans le projet de loi de finances pour 1993.

En 1992, la part des primes dans le salaire brut s'élève en moyenne à 12,0 % contre 11,6 % en 1991.

b) Les négociations salariales

Depuis 1989, le Gouvernement a négocié deux accords généraux avec les organisations syndicales de Fonctionnaires.

① L'accord du 12 novembre 1991, signé par quatre organisations syndicales sur sept (FEN, CFDT, CFTC et FGAF) a prévu au titre des années 1991 et 1992, une augmentation générale des traitements de 6 % et l'attribution de deux points d'indice, soit une augmentation du traitement moyen de la fonction publique de 6,5 %. Le constat d'application de cet accord a été dressé par les partis signataires le 19 janvier 1993.

Le dispositif salarial prévu pour 1991-1992 a été mis en oeuvre conformément aux termes de l'accord : en 1991, les traitements et pensions ont été révalorisés de 1,5 % et deux points d'indice majoré ont été accordés. En 1992, les fonctionnaires ont bénéficié d'une revalorisation de 1,3 % au 1^{er} février et de 1,4 % au

1^{er} octobre. Enfin, une dernière augmentation est intervenue au 1^{er} février 1993 (1,8 %).

Par ailleurs, les mesures d'accompagnement prévues par l'accord ont été mises en oeuvre :

- le champ d'application de la prime spéciale d'installation en région parisienne a été étendu à l'ensemble des communes de la grande couronne à compter du 1^{er} janvier 1992 ;

- la cessation progressive d'activité a été prorogée pour les années 1992 et 1993 et étendue aux mères de famille ayant élevé trois enfants ; elle doit être pérennisée à compter du 1^{er} janvier 1994, en application de l'article 97 de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, avec une condition supplémentaire de 25 années de services ;

- une enveloppe de 200 millions de francs, destinée à la réalisation de mesures pour faciliter le logement en région parisienne, a été inscrite par la loi de finances rectificative pour 1992 au budget de l'équipement, du logement et des transports sous la forme d'une autorisation de programme.

② L'accord salarial d'octobre 1993

L'accord qui vient d'être signé en octobre dernier présente un caractère exceptionnel. Il se situe dans un contexte de récession économique durable. Surtout, il manifeste une solidarité des fonctionnaires avec le reste du corps social au travers d'un effort de modération effective des exigences salariales.

Il a pour objet de déterminer les conditions d'évolution des traitements dans les trois fonctions publiques en 1994-1995, prenant en compte des mesures liées à l'année 1993. Il a aussi pour objet, à travers un dispositif spécifique, d'améliorer les recrutements dans la fonction publique et de favoriser le développement du temps partiel dans l'ensemble des trois fonctions publiques.

Le Gouvernement et les organisations signataires ont convenu de porter progressivement la valeur du point de 307,11 francs au premier janvier 1994 à 322,44 francs au premier novembre 1995, ce qui représente une augmentation de 5 %.

En matière de gestion prévisionnelle des emplois, de recrutements et de développement du temps partiel, l'objectif est de permettre, sur la durée de l'accord, le recrutement de 7.000 à 10.000 agents. Pour ce faire, il est prévu d'accélérer les procédures de recrutement, d'améliorer de façon significative la gestion des emplois et le dispositif de recours au temps partiel.

Bien que l'on ne dispose pas encore d'indications très précises quant au coût de cet accord pour les finances publiques, les informations fournies à votre rapporteur font état d'un coût global pour 1994 et 1995 compris entre 15 et 20 milliards de francs.

2. Les mesures de revalorisation catégorielle

A la politique salariale s'ajoutent les effets des mesures catégorielles et notamment celles du protocole d'accord du 9 février 1990 dit "protocole Durafour".

a) Le protocole Durafour

L'objectif de cet accord qui concerne les trois fonctions publiques est de revaloriser les rémunérations les plus modestes, d'améliorer les déroulements de carrière et de mieux prendre en compte les nouvelles qualifications et les sujétions liées à certains emplois.

Son application est étalée sur sept ans à compter du 1er août 1990. Le tableau ci-après retrace, de façon détaillée, le coût de l'application de ce protocole jusqu'à présent.

(En millions de francs)

	Coût Brut	Effet Hausse des prix
1990	633	644
1991	1 162	1 203
1992	827	875
1993	903	986
1994	1 009	1 124
Total	4 534	4 832

b) Les plans catégoriels

Pour 1992-1993, les principales réformes statutaires catégorielles ont concerné l'enseignement, les postes et télécommunications et l'aviation civile.

① Le plan de revalorisation de la fonction enseignante signé en 1989 prévoit un certain nombre de dispositions parmi lesquelles l'intégration progressive des instituteurs, dans un corps de catégorie A (professeurs des écoles). Au titre de 1992, 12.000 instituteurs ont fait l'objet de cette mesure. Ce protocole a été parachevé en 1992 et 1993 par la signature d'un protocole du 15 février 1993 qui a concerné les inspecteurs de l'éducation nationale et les personnels de direction. Il en résulte une amélioration des pyramides des grades d'avancement pour ces personnels.

② La réforme de La Poste et de France Télécom, exploitants publics créés par la loi du 2 juillet 1990, conduira à terme à la répartition des agents sur 4 classes de fonction subdivisées en 15 niveaux. Les 11 premiers niveaux correspondent à 11 grades. Les quatre derniers niveaux sont des emplois réservés aux cadres supérieurs par détachement. En 1992, 22 décrets statutaires ont mis en place des statuts dits de "reclassement". Ces textes ont permis par fusion de grades et échelonnements indiciaires d'améliorer très significativement la situation des personnels et leurs perspectives de carrière. En 1993 ont été publiés les statuts dits de "classification" : 6 statuts communs aux deux exploitants et 2 statuts d'emplois supérieurs.

③ Le "Protocole Aviation civile" du 10 juillet 1991 a fait l'objet de deux séries de mesures de mise en oeuvre. Les deux corps techniques de la direction générale de l'aviation civile et techniciens d'études et de travaux ont été fusionnés. Cette fusion permettra une gestion plus rationnelle de ce corps unique. Par ailleurs, les corps administratifs d'administration centrale et les services déconcentrés ont été fusionnés en catégorie B (corps des assistants d'administration de l'aviation civile) et en catégorie C (corps des adjoints d'administration civile). Une série de décrets ont mis en oeuvre ce dispositif.

C. LES POLITIQUES SPECIFIQUES

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

L'ouverture de notre fonction publique à l'Europe s'ordonne autour de quatre orientations majeures :

a) L'ouverture de l'accès aux emplois publics aux ressortissants de l'Union européenne

De ce point de vue, l'on rappelle que l'article 2 de la loi n° 91-915 du 26 juillet 1991 qui permet l'accès à des ressortissants de l'Union européenne à certains emplois publics, appelait des mesures d'application d'ordre réglementaire.

Ainsi, un certain nombre de décrets ont d'ores et déjà été publiés et quatre projets sont encore en préparation.

Parmi les sept décrets déjà publiés, deux concernent les corps enseignants du ministère de l'éducation nationale ⁶ et deux concernent la fonction publique hospitalière ⁷. Les autres décrets s'appliquent à La Poste et à France Télécom ⁸ au ministère de la Recherche ⁹ et au ministère de la Jeunesse et des Sports ¹⁰.

A brève échéance doivent également être ouverts certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale (filiales culturelle, sportive et médico-sociale), ainsi que les corps enseignants du ministère de la culture et du ministère de l'agriculture et les corps des infirmiers et des assistants sociaux de la fonction publique de l'Etat.

Une fois ces textes parus, la France aura ouvert 70 % de sa fonction publique aux ressortissants de l'Union européenne et mis en conformité la législation française avec la jurisprudence communautaire concernant la libre circulation des fonctionnaires en Europe.

Pour les corps ouverts aux ressortissants de l'Union européenne en vertu de la loi du 26 juillet 1991, les décrets d'application étant intervenus en 1992 et 1993, il est encore trop tôt

⁶ décrets n° 92-1246 du 30 novembre 1992 et n° 93-60 du 13 janvier 1993

⁷ décrets n° 93-101 du 19 janvier 1993 et n° 93-659 du 26 mars 1993

⁸ décret n° 92-1309 du 16 décembre 1992

⁹ décret n° 93-853 du 11 juin 1993

¹⁰ décret n° 93-853 du 11 juin 1993

pour connaître les résultats des concours organisés depuis la parution de ces textes.

Toutefois, le ministère de l'éducation nationale a recensé parmi les 150 000 candidats aux concours enseignants de 1992, 800 ressortissants des Etats membres de l'Union.

Par ailleurs, un projet de décret est en cours d'élaboration prévoyant la mise en place de commissions ministérielles chargées d'apprécier si les diplômes délivrés dans les autres Etats membre, quel que soit leur niveau, sont équivalents aux diplômes français requis pour l'accès aux concours administratifs.

b) Les échanges avec les autres Etats membres de l'Union

Des programmes d'échanges bilatéraux pour des séjours de courte durée (une à trois semaines) ou de longue durée (six mois) existent entre la France et trois pays de la Communauté : le Royaume -Uni, l'Allemagne et les Pays bas. Chaque année, une centaine de fonctionnaires français de catégorie A bénéficient de ces formules et la France accueille un nombre équivalent de fonctionnaires étrangers.

Un stage original, créé en 1989 et renouvelé depuis chaque année, rassemble trois groupes de dix fonctionnaires britanniques, allemands et français qui dans un premier temps suivent des conférences sur les institutions communautaires dans leur pays et se rencontrent ensuite à la Commission des Communautés européennes.

Le Conseil des Communautés européennes a adopté le 22 septembre 1992 un plan d'action pour l'échange de fonctionnaires nationaux chargés de mettre en oeuvre la législation communautaire nécessaire à la réalisation du marché intérieur (programme "Karolus"). Ce plan prévu pour cinq ans est entré en application le premier janvier 1993. La durée des échanges est de deux mois.

c) La présence des fonctionnaires français dans les instances communautaires.

La loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 a modifié l'article 42 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, de façon à permettre la mise à disposition de fonctionnaires français auprès d'organisations internationales intergouvernementales. Cette nouvelle possibilité a

facilité la collaboration française avec les instances communautaires (commission, conseil...).

D'après les données réunies par le ministère des affaires étrangères, parmi les 101 fonctionnaires français recrutés en 1992 par les Communautés européennes, 70 étaient mis à disposition et 31 étaient détachés. On comptait, en 1992, 200 fonctionnaires français en poste dans les instances communautaires, dont 180 de catégorie A.

Par ailleurs, il a été indiqué à votre rapporteur qu'une modification du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 qui régit les positions des fonctionnaires étaient en cours. Ainsi, il devrait devenir possible de détacher des fonctionnaires français auprès de parlementaires européens.

d) La formation des fonctionnaires français aux questions européennes

Cette formation est assurée par trois instances et à trois niveaux différents :

① **La formation interministérielle organisée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique**

Lors d'une communication en Conseil des ministres du 7 avril 1991 la priorité de la formation aux questions européennes a été affirmée et mise en oeuvre grâce aux actions de formation interministérielle organisées par la DGAFP avec trois types de stage. Un stage de 4, 5 jours sur la "mise en oeuvre et l'exécution du droit communautaire" ; un stage de 4 jours sur la "fonction publique européenne" ; un "cycle de formation aux affaires européennes" organisé par l'IIAP de neuf sessions de 2 jours. L'effectif total formé en 1991 était de 211 agents. L'objectif assigné était de former 2 000 cadres d'ici à la fin de 1994.

En 1992, les trois stages maintenus ont connu une montée en charge du nombre de sessions portées respectivement à 6, 2 et 16, permettant la formation de 400 agents.

En 1993, le stage sur "la fonction publique européenne" n'ayant pas donné entière satisfaction, lors des évaluations, n'a pas été renouvelé. Le nombre des sessions du "cycle de formation aux affaires européennes" a été réduit à 8 en raison de la demande décroissante. En revanche, le nombre de sessions du stage "mise en oeuvre et exécution du droit communautaire" a été porté à 8, le nombre de candidatures

augmentant régulièrement et excédant même les capacités d'accueil. L'ensemble de ces actions pour 1993 a permis la formation de 400 agents supplémentaires.

Au total, les efforts consentis par la DGAFP pour la formation à l'Europe entre 1991 et 1993 ont permis la formation de 1.000 agents. Ces efforts devraient être poursuivis en 1994.

② La formation aux règles communautaires dans les écoles administratives (E.N.A. et I.R.A.) ;

Au titre de la formation initiale, l'ENA et les IRA ont mis l'accent sur les questions internationales et le droit communautaire qui font l'objet d'épreuves spécifiques au concours d'accès et de modules d'enseignement pendant la scolarité.

Les élèves de l'ENA et ceux des IRA peuvent également, depuis l'arrêté du 13 février 1993, effectuer leur stage dans les institutions de la Communauté européenne.

Dans le cadre de la formation permanente, l'ENA propose en 1993 un cycle de perfectionnement pour l'encadrement supérieur consacré aux "questions européennes" composé d'une session générale de deux jours sur le droit institutionnel et le droit matériel communautaire (9 sessions prévues en 1993) et de sessions spécialisées de deux jours sur dix thèmes juridiques, politiques ou de perspectives relatifs à la Communauté européenne.

L'accord cadre du 10 juillet 1992 sur la déconcentration de la formation a prévu la délégation aux préfets de région de crédits destinés au financement de formations interministérielles déconcentrées et constitue de nouveaux enjeux pour les IRA en matière de formation continue.

③ La sensibilisation des organisations syndicales des fonctionnaires.

Depuis 1991, un séminaire de formation de responsables syndicaux sur la dimension sociale européenne a lieu une fois par an à l'Institut européen d'administration publique de Maastricht. Son financement est assuré par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

En dépit des efforts qui viennent d'être décrits, le Conseil d'Etat dans son rapport annuel a dénoncé les insuffisances de notre administration à ce sujet que ce soit en matière de formation des fonctionnaires, de connaissance du droit européen ou de la présence des français dans les institutions communautaires.

Il est donc nécessaire non seulement de poursuivre mais d'amplifier l'action entreprise en matière d'ouverture sur l'Europe.

2. La déconcentration

La politique de déconcentration est nécessaire à l'amélioration de la qualité du service rendu au public, à la modernisation de l'Etat et au développement de rapports fructueux entre ce dernier et les collectivités locales. En renforçant les centres de décision en province, elle contribue à la politique d'aménagement du territoire. En permettant une meilleure utilisation des crédits de l'Etat, elle participe au redressement des finances publiques. **Elle doit donc être activement poursuivie et accompagnée d'une politique active des implantations administratives.**

a) La politique de déconcentration

Afin de traduire les principes posés par la loi du 5 février 1992 et le décret du premier juillet 1992 portant charte de la déconcentration dans l'organisation administrative de l'Etat, le Gouvernement a décidé en comité interministériel de l'administration territoriale, le 23 juillet 1993, 300 mesures de déconcentration et de simplification touchant l'ensemble des départements ministériels.

Chaque ministère est supposé établir avant la fin de l'année un schéma directeur de réorganisation et de déconcentration de ses services. Ces schémas devront tirer les conséquences de la règle, fixée par la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, selon laquelle les administrations déconcentrées exercent toutes les missions qui ne sont pas explicitement dévolues aux administrations centrales.

Parallèlement trois priorités sont retenues : l'accroissement des pouvoirs des préfets dans le domaine financier, l'adaptation du contrôle financier au renforcement des pouvoirs déconcentrés, le renforcement des services locaux en personnel de haut niveau.

b) La politique des "implantations-administratives"

La politique des implantations administratives est un élément de la politique d'aménagement du territoire. Le comité interministériel tenu à Mende, le 12 juillet 1993 a réaffirmé les objectifs et les principes généraux de cette politique et amélioré sensiblement le dispositif de mise en oeuvre.

① Objectifs et principes généraux

30.000 emplois devraient être transférés en province d'ici l'an 2000 de façon concertée et économe. Le transfert des services qui n'implique pas des fonctions de conception ou d'impulsion en liaison directe avec l'exercice du pouvoir gouvernemental ou des relations interministérielles fréquentes devrait être systématiquement envisagé. En particulier, un effort de localisation en province des établissements d'enseignement supérieur devrait être accompli. Le principe de la localisation en province de toute nouvelle structure et de tout nouvel organisme a été réaffirmé.

② Dispositifs de mise en oeuvre

La concertation devrait être développée avec les organes de direction du service et avec les collectivités d'accueil afin d'aboutir à la conclusion d'une convention de localisation incluant notamment des mesures destinées à faciliter l'insertion des personnels dans leur nouvel environnement. Les personnels devront être également consultés afin de faciliter leur insertion dans leur nouvel environnement.

Le plan d'accompagnement social sera complété et amélioré. Le complément exceptionnel de localisation en province est porté à 45.000 francs, l'allocation de mobilité du conjoint perdant un emploi à 40.000 francs. Lorsque l'offre de logements du secteur locatif d'une ville d'accueil ne sera pas de nature à satisfaire les besoins des personnels concernés, le ministre du logement allouera au préfet les prêts locatifs aidés (PLA) nécessaires.

Enfin, pour éviter les emplois en surnombre, chaque ministère concerné préparera un plan de reclassement des personnels non volontaires pour un transfert. Lorsque les reclassements ne pourront être assurés au sein du ministère d'origine, la mission délocalisations publiques préparera, en accord avec le ministère de la fonction publique et celui du budget, des propositions de reclassement dans un cadre interministériel qui pourront concerner la

**réserve aux personnels intéressés d'emplois vacants et/ou à
pourvoir par concours, des affectations temporaires sur des emplois
gelés, des intégrations en surnombre provisoire.**

* *
*

CHAPITRE III

OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur entend faire les observations suivantes :

I - L'EXIGENCE DE L'EFFICACITE DE LA FONCTION PUBLIQUE

A un moment du développement économique où les flux d'échanges de biens et de services entre les nations n'ont jamais été aussi importants et où la concurrence internationale se fait chaque jour plus âpre, la fonction publique doit être un élément de la compétitivité globale de notre pays.

Dans ce contexte, l'exigence d'efficacité signifie non seulement la capacité de notre secteur public à offrir plus de services à un coût inchangé, mais aussi et surtout, l'impérieuse nécessité d'offrir des services de meilleure qualité. L'efficacité est donc la combinaison de ces deux facteurs que sont la productivité et la qualité.

A cet égard, votre rapporteur se déclare satisfait des orientations retenues par le Gouvernement en matière de modernisation de la fonction publique.

Cette politique s'ordonne aujourd'hui autour de quatre axes clairement définis qui sont :

① Une gestion plus dynamique des personnels et le développement du dialogue social ;

Ce qui signifie, notamment, l'amélioration du fonctionnement des services par une responsabilisation accrue des unités opérationnelles au moyen de contrats d'objectifs et une politique active de l'encadrement qui se décline en termes de

formation, de contractualisation, d'évaluation et de modulation des services.

② Une politique de développement des responsabilités

Cela devrait se traduire à terme par l'assouplissement des procédures budgétaires et comptables et notamment la généralisation des budgets globaux de fonctionnement, l'amélioration de la déconcentration des crédits, l'allègement des procédures et des contrôles à priori, la rationalisation des dispositifs comptables, la généralisation progressive des procédures informatiques en remplacement des circuits papiers, le développement du contrôle de gestion.

③ Un devoir d'évaluation des politiques publiques

Le dispositif gouvernemental d'évaluation des politiques publiques a été organisé par un décret du 22 janvier 1990 qui lui a assigné trois objectifs : connaître l'efficacité réelle de l'action de l'administration, moderniser l'Etat et informer les citoyens. Les évaluations achevées ou en cours d'achèvement portent sur les sujets suivants : l'informatisation des administrations de l'Etat, la politique de réhabilitation du logement locatif social et l'accueil des populations défavorisées dans certains services publics. Il est indispensable que ce dispositif soit aujourd'hui complété et renforcé.

④ Une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers

L'on ne saurait trop répéter que l'usager est la finalité du service public. Il est indispensable de mieux l'informer, de mieux l'associer au fonctionnement des services publics et de s'interroger concrètement sur sa satisfaction.

Toutes ces actions qui ne passent pas nécessairement par un accroissement des crédits budgétaires vont dans le bon sens.

Néanmoins, votre rapporteur, souhaite apporter un tempérament à ce satisfecit général et regrette l'attention insuffisante accordée à l'amélioration de l'évaluation personnelle des fonctionnaires. Des progrès ont certes été accomplis. La "nouvelle bonification indiciaire", par exemple, instrument d'une nature nouvelle, attachée à la fonction et non pas au grade, marque un progrès incontestable en permettant de rémunérer dans de meilleures conditions les fonctionnaires exerçant leur métier dans des conditions difficiles. Mais les crédits en jeu - 1,2 milliards de francs sur sept ans - sont insuffisants pour en faire un instrument véritable de développement du potentiel humain.

De nouvelles voies doivent être explorées, en concertation avec les partenaires habituels du ministère de la Fonction publique, afin d'étudier la possibilité de rémunérer une partie au moins des fonctionnaires, non pas en fonction du temps de service accompli, mais en proportion de la qualité du travail fourni. Tant que ne seront pas trouvés les voies et moyens de récompenser davantage les fonctionnaires méritants, le souci d'une plus grande efficacité de notre fonction publique risque fort de n'être qu'un vœu pieux.

II - LA FONCTION PUBLIQUE INSTRUMENT DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La fonction publique est un instrument de cohésion sociale, sans grand équivalent. A ce titre, elle a un rôle à jouer dans la politique d'aménagement du territoire. La politique de délocalisations poursuivie par le Gouvernement va dans le bon sens. L'évolution des nouvelles technologies telles que le "télétravail" la rendent possible.

A. LES DELOCALISATIONS

Sans remettre en cause le bien fondé des délocalisations administratives, dans le cadre d'une politique active de l'aménagement du territoire, votre rapporteur s'interroge sur la rigueur de la politique suivie jusqu'à présent en matière de délocalisation.

Certaines délocalisations (on pense notamment à l'E.N.A.) ont sans doute été effectuées dans des conditions où la volonté d'assurer une couverture médiatique à l'opération l'emportait sur les considérations de bonne gestion des deniers publics.

C'est pourquoi votre rapporteur se félicite du cadre temporel dans lequel s'inscrivent désormais les délocalisations. La démarche aujourd'hui proposée se situe en effet dans un cadre pluriannuel, à la fois plus serein et plus pragmatique, ce qui ne peut que profiter à la concertation avec les personnels intéressés. Cette politique mérite le soutien de notre Haute assemblée.

B. LE TELETRAVAIL

Le travail à distance ou télétravail permettrait de fixer sur place une quantité non négligeable de travailleurs routiniers aujourd'hui amenés à se déplacer pour effectuer des tâches qu'ils pourraient parfaitement accomplir chez eux.

Une réflexion approfondie a été engagée dans le cadre d'une mission commune du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministère des entreprises et du développement économique, dirigée par M. Thierry Breton.

Elle montre la faiblesse actuelle du nombre de télétravailleurs dans notre pays (seulement 16.000 personnes seraient concernées en France en 1993).

Toutefois, elle souligne le fait qu'il y aurait, depuis quelques mois à peine, un changement radical de l'attitude des entreprises à l'égard du télétravail. En effet, sous l'impact de facteurs conjoncturels, comme le ralentissement de l'activité économique, les entreprises cherchent à diminuer systématiquement leurs charges et à augmenter la flexibilité de leur organisation du travail. Par ailleurs, des facteurs structurels, tels que l'évolution des métiers et les difficultés croissantes de circulation dans les villes, expliquent que le télétravail devienne une préoccupation majeure des entreprises.

Ainsi, France Télécom a prévu l'extension du service Astel de mise en réseau des experts géographiquement répartis hors France Télécom, y compris à l'international.

Autre exemple cité par la mission Breton, la société Intel, fabricant de microprocesseurs, a mis en place une expérience limitée de ce genre, concernant 27 personnes. Toutes avaient la possibilité de revenir en arrière, mais aucune ne l'a fait. Aujourd'hui, cette entreprise déclare avoir du mal à gérer la pression de ses salariés, nombreux, qui aimeraient imiter leurs collègues télétravailleurs, mais dont les fonctions demandent une approche différente au niveau structurel.

La mission Breton conclut que *"l'évolution vers cette nouvelle forme d'organisation est irréversible"*.

Il serait donc souhaitable que les résultats de cette enquête fassent l'objet d'une exploitation sérieuse et approfondie afin de permettre l'introduction du télétravail dans la fonction publique.

III - UNE GESTION DES EFFECTIFS MAL MAITRISEE

Votre rapporteur entend dénoncer la mauvaise connaissance des effectifs et plus encore des dépenses induites de la fonction publique.

Il est en effet regrettable que le Gouvernement ne soit pas en mesure de donner, à tout moment, des indications précises sur ce qu'il est convenu d'appeler les "entrées" et "sorties" des fonctionnaires au sein de chaque ministère (mobilités, détachements, vacances, congés, décès...). Dans les rares cas où une telle comptabilité existe elle n'est pas harmonisée et ne permet donc aucune comparaison. Plus grave encore, l'information en matière d'effectifs réels et même d'effectifs budgétaires est lacunaire et tardive.

Il est également regrettable que le Parlement soit amené à se prononcer sur un projet de loi de finances pour lequel le Gouvernement n'ait pas été en mesure de lui indiquer le montant des dépenses induites de la fonction publique.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique a lancé une enquête auprès de tous les ministères sur l'état actuel de leur gestion prévisionnelle, les difficultés rencontrées et les perspectives envisagées. Il faut souhaiter que le dépouillement de cette enquête soit rapidement suivi des décisions appropriées afin d'améliorer la connaissance des effectifs et des rémunérations.

IV - LES PROBLEMES DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Votre rapporteur entend conclure cette série d'observations sur les problèmes spécifiques de la haute fonction publique.

Réputée pour sa qualité, la haute fonction publique française connaît aujourd'hui un certain trouble. Les contacts qu'a pu nouer votre rapporteur avec les organisations représentatives de ces fonctionnaires et, notamment l'Association Générale des Administrateurs Civils, (AGAC) attestent de la profondeur du malaise.

Le Gouvernement ne s'y est du reste pas trompé, puisqu'il a confié à M. Prada, Président de Chambre à la Cour des Comptes, le soin de diriger une mission chargée d'étudier les problèmes rencontrés par les fonctionnaires en charge de responsabilités importantes, tant dans les administrations centrales que dans les services déconcentrés de l'Etat. Le résultat de cette étude devrait être connu sous peu.

Les hauts fonctionnaires ont en effet souvent été laissés pour compte des actions de revalorisation des salaires dans la fonction publique. Ce qui a eu pour conséquence un nombre accru des départs vers le secteur privé et des difficultés croissantes pour assurer une bonne qualité du recrutement au travers des concours administratifs.

A cela s'ajoutent les problèmes, de plus en plus mal vécus, des nominations au tour extérieur qui aboutissent dans certains cas, fort heureusement rares, à des aberrations statutaires. Dans ce contexte, votre rapporteur ne peut qu'approuver le dépôt par le Gouvernement d'un projet de loi visant à encadrer cette pratique de plus grandes garanties.

Enfin, il tient à signaler les difficultés propres au corps des administrateurs civils et l'absence d'une gestion véritablement centralisée de ce corps pourtant à vocation interministérielle. Cette carence qu'il conviendrait de traiter au plus vite, conduit en effet à de grandes disparités de traitement ou de carrière en fonction des affectations initiales et préjudiciable au respect des principes élémentaires de la fonction publique.

* *

*

CONCLUSION

La fonction publique française conserve une réputation de qualité et de dynamisme. Elle constitue un instrument de cohésion sociale et de reconquête du territoire.

Sa modernisation doit cependant être menée dans le respect des traditions qui font sa force, car il serait regrettable qu'un tel capital humain se perde ou se dégrade par un manque de motivation ou de reconnaissance sociale.

Au bénéfice des observations qui viennent d'être présentées, votre rapporteur vous propose d'adopter les crédits inscrits dans le budget des services généraux du Premier ministre, relatifs à la fonction publique.

* *
*

Réunie le 19 novembre, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, la Commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget de la fonction publique pour 1994.