

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995, 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° 35

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 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, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Page:</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	9
I - LE POIDS DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS L'ÉCONOMIE.	9
A. L'EMPLOI PUBLIC	9
B. LE COÛT DE LA FONCTION PUBLIQUE	13
II - LE PROJET DE BUDGET POUR 1995	16
A. LES CHARGES DE PERSONNEL	16
B. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE	19
CHAPITRE II LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT	25
I - LA POLITIQUE DES EFFECTIFS	25
A. LES POLITIQUES ANTÉRIEURES	26
B. LA POLITIQUE ACTUELLE	27
C. LA CONNAISSANCE DES EFFECTIFS	29
II - LA POLITIQUE DES RÉMUNÉRATIONS	30
A. LA POLITIQUE SALARIALE GÉNÉRALE	30
B. LES MESURES DE REVALORISATION CATÉGORIELLE	32
III - LA GESTION DES PERSONNELS	33
A. LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS	33
B. L'ÉVALUATION DES FONCTIONNAIRES	34
C. LES ACTIONS DE FORMATION CONTINUE DANS L'ADMINISTRATION	35
D. L'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE	36
IV - LES POLITIQUES SPÉCIFIQUES	37
A. LA DÉCONCENTRATION	37
B. L'AMÉLIORATION DE L'ACCUEIL DANS LES SERVICES PUBLICS	41

C. LA POLITIQUE DE L'ENCADREMENT SUPÉRIEUR	42
D. L'OUVERTURE À L'EUROPE DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	47
CHAPITRE III LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION.....	53
I - LES RISQUES D'UNE REVALORISATION TROP IMPORTANTE DES RÉMUNÉRATIONS DE LA FONCTION PUBLIQUE EN PÉRIODE DE CRISE.....	53
A. LES BASES DE LA COMPARAISON	53
B. LES RISQUES LIÉS.....	55
II - LA NÉCESSITÉ DE MODERNISER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DE L'ADMINISTRATION.....	56
A. CHANGER DE MÉTHODES.....	56
B. METTRE EN PLACE LE TÉLÉTRAVAIL.....	59
CONCLUSION	63

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le projet de loi de finances pour 1995 continue la politique engagée de maîtrise des effectifs. Les emplois budgétaires, augmenteront en 1995 de 0,05 %, ce qui représente 964 emplois budgétaires sur un total de 2.079.836 (hors appelés). Encore faut-il distinguer les emplois civils qui augmentent de 2.494 postes budgétaires, des emplois de la défense nationale qui diminuent de 1.530 postes.
2. En 1995, les rémunérations des fonctionnaires de l'Etat augmenteront de 5 %, conformément à l'accord salarial d'octobre 1993 ce qui représente un gain de pouvoir d'achat de 4,3 %.
3. La politique du Gouvernement poursuit par ailleurs les objectifs déjà fixés l'an dernier : déconcentration, amélioration de l'accueil dans les services publics, réflexion en faveur de la haute fonction publique, ouverture à l'Europe.
4. Votre rapporteur entend cette année faire observer les risques que comporte une revalorisation trop importante des rémunérations de la fonction publique en période de crise. Au cours des dernières années, les fonctionnaires ont en effet bénéficié de gains de pouvoirs d'achat supérieurs à ceux des salariés du secteur privé. En 1995, la mise en place de l'accord salarial du 9 octobre 1993 et la poursuite des plans catégoriels tels que le protocole Durafour, devraient induire à nouveau une progression significative des rémunérations dans la fonction publique. Or une telle progression n'est pas sans conséquences pour les finances publiques. Surtout, elle peut constituer, en phase de reprise de l'économie, un facteur supplémentaire de revendications dans le secteur privé.
5. Votre rapporteur entend également insister sur la nécessité de moderniser les méthodes de travail de l'administration. Une réflexion vient d'être menée par M. Thierry Breton sur les perspectives de développement et les aspects juridiques du télétravail. Par ailleurs, M Gérard Théry vient de remettre au Premier ministre un rapport sur "les autoroutes de l'information". L'Etat a certainement un rôle à jouer dans la mise en place de ces nouvelles technologies. Il convient maintenant d'en définir avec précision les contours et de passer à la mise en oeuvre.

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.

Ensemble les effectifs des trois fonctions publiques représentaient, en 1992, 16,6 % de la population active. Leur rémunération, dépenses induites comprises, représente cette année une masse financière de l'ordre de 895 milliards de francs, soit environ 12,16 % 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 2.078.872 emplois budgétaires (hors personnels appelés). Le projet de loi de finances prévoit une très légère augmentation de ces effectifs résultant d'une progression du nombre des emplois de fonctionnaires civils (+ 2.494) et d'une diminution des emplois des fonctionnaires rattachés au budget de la défense de 1.530.

Par ailleurs, la politique des salaires entend faire bénéficier pleinement les fonctionnaires de la reprise. Ceux-ci devraient voir leur pouvoir d'achat continuer de croître dans les deux années à venir.

S'agissant des politiques spécifiques, le Gouvernement entend poursuivre la politique de déconcentration déjà bien engagée. Elle s'accompagne cette année d'un effort particulier afin d'accroître la qualité de l'accueil dans les services publics.

Concernant la haute fonction publique, un rapport important, le rapport de M. Jean Prada, a été rendu au Premier ministre. Certaines de ses recommandations seront mises en oeuvre dans le présent projet de loi. Enfin, le ministre de la fonction publique entend mettre à profit la présidence française de l'Union européenne pour resserrer les liens avec ses homologues européens.

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 deux observations qui ont trait, cette année, aux risques liés à une revalorisation trop importante des rémunérations de la fonction publique en période de crise et à la nécessité de moderniser les méthodes de travail de l'administration.

* *

*

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

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

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 publiques 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 d'avoir 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 1992, les effectifs étaient les suivants :

(En milliers)

1992	emplois budgétaires □	emplois réels
Fonction publique d'Etat	2 079.6	2 201.8
fonctionnaires civils *	1 669.7	1 796.2
défense **	409.9	405.6
Fonction publique territoriale ***	1 106.9	1 312.2
- régions	6.1	6.3
- départements et organismes départementaux	173.8	185.0
- communes et organismes intercommunaux	887.5	1 053.3
- Organismes divers d'action locale	39.5	67.6
- travailleurs auxiliaires (T.U.C. et C.E.S.)	181.3	363.1
Fonction publique hospitalière	634.6	665.0
Total	3 821.1	4 179.0

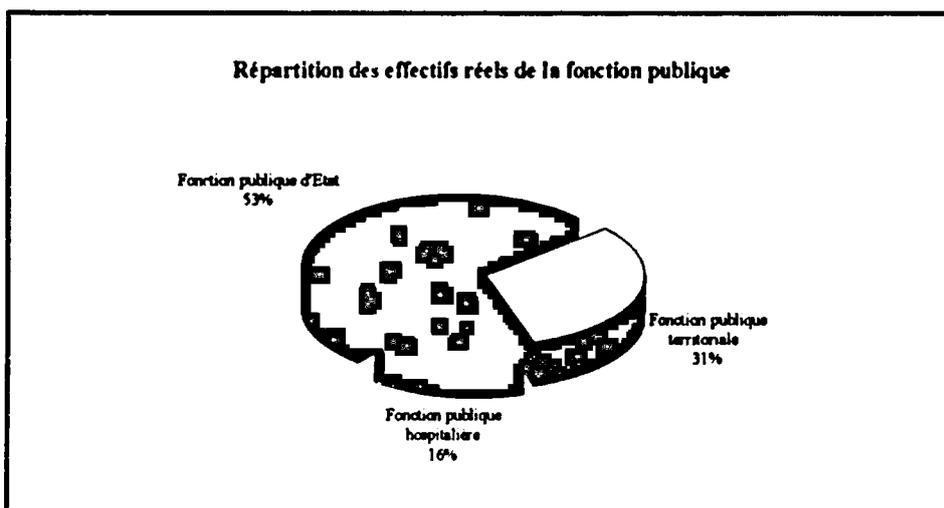
□ pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières il s'agit "d'emplois équivalent temps plein"

* 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 16,7 % de la population active et 21,3 % 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 précision les sociétés et quasi-sociétés publiques. Le tableau suivant en retrace l'évolution :

Milliers de personnes

	1985	1990	1991	1992	1993	Evolution sur la période
Administrations publiques centrales	2 756.8	2 843.3	2 844.6	2 878.4	2 953.8	7.15
Administrations publiques locales	1 143.1	1 215.8	1 253.6	1 272.3	1 312.6	14.83
Administrations de sécurité sociale	1 056.0	1 069.0	1 075.7	1 089.7	1 099.5	4.12
Grandes entreprises nationales	995.0	902.9	894.0	891.2	874.0	-12.16
total	5 950.9	6 031.0	6 067.9	6 131.6	6 239.9	4.86

(Source : comptes nationaux)

Il convient de noter que le secteur qui a le plus progressé est celui des administrations publiques locales dont les effectifs ont augmenté de presque 15 % depuis 10 ans, soit le double des effectifs des administrations centrales et plus du triple des administrations de sécurité sociale.

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 1993, ce secteur comptabilisait 2.953.800 emplois.

② Le compte "administrations publiques locales", (APUL) avec 1.312.600 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 1993, 1.099.500 personnes, ce qui représente. Ce sous-secteur recouvre deux "sous-sous-secteurs" qui sont les régimes d'assurances sociales, d'une part, 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 et inclut les personnels de la fonction publique hospitalière.

Ensemble, ces trois sous-secteurs constituent le secteur des administrations publiques qui comptait 5.365.900 personnes en 1993 contre 5.223.600 en 1992.

④ Le compte des "grandes entreprises nationales" (GEN) représente 874.000 personnes (889.000 en 1992). 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 1993.

Rang de contrôle	Nombre d'entreprises	Effectifs en milliers
1	102	1 157.2
2	429	188.7
3	859	174.3
4	788	69.0
5	356	17.8
6 et plus	117	9.3
total	2 651	1 616.3

Source : répertoire des entreprises contrôlées par l'Etat,
INSEE, chiffres provisoires 1993

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 représentait pour 1993 environ 36,54 % de la population active totale et 27,74 % des salariés ¹.

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.

Les privatisations devraient toutefois se traduire par une diminution significative des effectifs. Sur la seule année 1993, elles se sont traduites par la "sortie" comptable du secteur public de 120.000 personnes.

B. LE COÛT 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"

¹ Sur une même base de calcul, ces chiffres étaient respectivement de 35,5 % et 27,74 % pour 1992.

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 1994, ces dépenses induites représentent une masse financière de 604,6 milliards de francs, soit 38,9 % du budget de l'Etat ou encore 8,2 % de la richesse nationale.

Elles sont composées à hauteur de 55,4 % par des rémunérations d'activité, de 20,3 % 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 1993 et 1994.

(En millions de francs)

DEPENSES INDUITES	1993	1994	Variation en %	Part en %
Rémunérations d'activité	328.318	334.982	2.03	55.40
Cotisations et prestations sociales	67.628	69.88	3.33	11.56
Pensions	116.957	122.964	5.14	20.34
Autres dépenses induites	75.549	76.858	1.73	12.71
Total	588.452	604.684	2.76	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 1994, plus que 8,5 % de celle-ci, contre 9,6 % en 1984.

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

	1984	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Dépenses induites par la fonction publique (en milliards de francs courants)	462.2	554.7	592.0	535.0	554.0	588.4	604.6
Evolution en %	7.0	3.2	6.7	-9.6	3.6	6.2	2.8
En % du budget de l'Etat	40.1	39.6	40.0	39.1	39.1	39.5	38.9
En % du P.I.B.	10.6	9.0	9.1	7.9	7.8	8.2	8.2

2. Les autres fonctions publiques

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

① La fonction publique territoriale

Les frais globaux des personnels des collectivités locales sont estimés à 150 milliards de francs environ pour 1994, soit une progression de 5,4 % par rapport à 1993. Ces dépenses sont supportées à 79 % par les communes, et leurs groupements, à 11 % par les départements, et seulement à hauteur de 1 % par les régions. Le solde, soit 9 % représente des dépenses de rémunération des établissements publics locaux. Il convient de noter que le fléchissement de l'augmentation des effectifs dont le taux d'accroissement annuel est aujourd'hui inférieur à 2 % alors qu'il était encore de 2,4 % en 1989 et en 1990, résulte de la stabilisation des besoins à l'issue des transferts de compétences et de l'effort de maîtrise des budgets locaux.

② La fonction publique hospitalière

Son coût était estimé à 124 milliards de francs en 1991. **Le Gouvernement n'a pas, cette année fourni à votre rapporteur d'indications sur le coût de la fonction publique hospitalière.** Si l'on estime néanmoins que la fonction publique hospitalière a suivi une évolution comparable à celle des autres fonctions publiques, le coût actualisé de cette dépense peut être estimé pour cette année aux environs de 140 milliards de francs.²

Ensemble, les trois fonctions publiques représentent donc, en 1994, une masse financière de l'ordre de **895 milliards de francs, soit environ 12 % du PIB total** ³ .

² *Les hypothèses de progression retenues sont les mêmes que celles des dépenses induites de la fonction publique d'Etat, soit 3,6 % pour 1992, 6,2 % pour 1993 et 2,8 % pour 1994.*

³ *Sur la base d'un PIB total estimé à 7.357,9 milliards de francs pour 1994.*

II - LE PROJET DE BUDGET POUR 1995

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 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-dessous en retrace les grandes masses :

(En millions de francs)

CHARGES DE PERSONNEL	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Variation en %	Part en %
Rémunérations d'activité	331 169	345 158	4.22	63.63
Pensions et allocations	128 539	127 025	-1.18	23.42
Charges sociales	65 814	70 230	6.71	12.95
Total	525 522	542 412	3.21	100.00

Avec 3,21 %, les charges de personnel augmentent davantage cette année que l'année dernière (+ 3,0 %) et surtout, plus vite que le budget de l'Etat (+ 1,9 %). Elles représenteront 36,57 % du total du budget général, contre 36,11 % en 1994.

Dépenses de personnel	Rémunérations d'activité			Pensions et allocations			Charges sociales			TOTAL CHARGES DE PERSONNEL		
	1994	1995	variation en %	1994	1995	variation en %	1994	1995	variation en %	1994	1995	variation en %
Affaires étrangères	3 281 453 438	3 507 156 405	6.88	396 000 000	397 000 000	0.25	146 360 073	145 651 535	-0.48	3 823 213 511	4 049 807 940	5.91
Affaires sociales, santé et ville	2 262 009 525	2 362 451 551	4.44	1 104 000 000	1 087 000 000	-1.54	182 507 908	189 588 519	3.88	3 548 517 433	3 639 040 070	2.55
Agriculture et pêche	5 002 338 354	5 225 129 999	4.45	1 871 907 560	1 889 057 560	0.92	351 466 388	364 519 480	3.71	7 225 712 302	7 478 707 839	3.50
Anciens combattants et V.G.	345 543 858	349 916 539	1.27	419 727 000	418 527 000	-0.29	31 851 904	32 044 110	0.60	797 122 762	800 487 649	0.42
Charges communes				4 460 450 000	113 956 000	n.a.	42 011 669 866	45 818 000 000	9.06	46 472 119 866	45 931 956 000	-1.16
Communes et artisanat	19 422 463	19 392 586	-0.15				3 063 289	3 132 100	2.25	22 485 752	27 524 086	0.17
Coopération	330 382 360	321 349 967	-2.73				40 406 842	41 704 835	3.21	370 789 202	363 054 832	-2.09
Culture	1 771 847 566	1 890 461 268	6.69	243 000 000	248 000 000	2.06	183 564 661	175 075 944	7.91	2 198 412 227	2 336 537 212	6.28
DOM-TOM (hors appelés)	622 258 440	637 851 379	5.72				46 514 416	47 639 688	2.46	668 772 856	705 511 067	5.49
Éducation nationale	154 104 523 278	151 389 617 884	4.73	41 664 106 000	43 631 093 000	4.72	8 026 696 822	8 328 253 932	3.76	203 795 326 100	213 348 964 816	4.69
Enseignement supérieur et recherche :	21 943 939 314	23 007 029 382	4.84				1 294 872 467	1 360 768 146	5.09	23 238 811 781	24 367 797 528	4.86
I - Enseignement supérieur	21 869 325 829	22 931 066 477	4.85				1 288 086 333	1 354 641 149	5.09	23 158 312 162	24 285 707 626	4.87
II - Recherche	74 613 485	75 962 905	1.81				5 886 134	6 126 997	4.09	80 499 619	82 089 902	1.98
Environnement	344 222 281	362 255 179	5.24				42 273 878	41 478 296	-1.88	386 496 159	403 733 475	4.46
Équipement, transports et tourisme	12 772 838 423	13 173 901 277	3.14	5 198 593 851	5 312 447 000	2.19	1 377 375 557	1 372 254 265	-0.37	19 348 807 831	19 858 602 542	2.63
Industrie et postes et télécom	913 872 433	958 741 264	4.91	260 829 760	262 001 000	0.45	96 886 864	100 875 707	4.12	1 271 589 057	1 321 617 971	3.93
Intérieur et aménagement du territoire	25 230 817 284	26 266 613 977	4.11	11 658 387 729	11 834 090 614	1.51	1 493 892 539	1 534 835 914	2.74	38 383 097 552	39 635 540 505	3.26
Jeunesse et Sports	1 314 717 995	1 354 042 682	2.99				99 419 320	101 452 882	2.05	1 414 137 315	1 455 495 564	2.92
Justice	9 400 682 836	9 904 299 897	5.36	2 175 000 000	2 232 000 000	2.62	532 198 615	543 903 290	2.20	12 107 481 451	12 680 203 187	4.73
Services du Premier ministre	597 860 490	606 572 904	1.46	390 000 000	382 000 000	-2.05	730 543 943	700 834 623	-4.06	1 718 404 433	1 689 427 527	-1.69
Services financiers	24 718 697 913	26 003 153 258	5.20	9 574 723 000	9 639 138 000	0.67	1 786 453 290	1 834 641 696	2.70	36 079 874 203	37 476 952 954	3.87
Travail, emploi et formation professionnelle	1 426 788 346	1 479 814 813	3.72	391 681 149	386 000 000	-1.45	135 284 792	141 311 482	4.45	1 953 754 287	2 087 126 295	2.73
TOTAUX BUDGETS CIVILS	266 404 216 597	278 839 752 211	4.67	79 808 406 049	77 832 318 174	-2.48	58 613 303 434	62 901 006 494	7.32	404 825 926 000	419 573 068 879	3.64
DEFENSE	64 764 589 000	64 318 303 000	2.40	48 730 666 000	49 192 467 000	0.95	7 200 573 000	7 328 512 000	1.78	120 695 828 000	122 839 282 000	1.78
TOTAUX EMPLOIS BUDGETAIRES	331 168 805 597	343 158 055 211	4.22	128 539 072 049	127 024 777 174	-1.18	65 813 876 434	70 229 518 494	6.71	525 521 754 000	542 412 350 879	3.21

* hors budgets annexes

Dépenses de matériel	Matériel et fonctionnement des services			dont frais de déplacement			dont dépenses informatiques, bureautiques et télématiques		
	1994	1995	variation en %	1994	1995	variation en %	1994	1995	variation en %
Affaires étrangères	1 440 979 906	1 444 620 148	0.25	282 193 285	274 360 288		159 120 000	149 707 117	-5.92
Affaires sociales, santé et ville	385 000 247	373 599 132	-2.96				146 197 646	145 128 000	-0.73
Affaires sociales et travail S.C.			n.a.						
Agriculture et pêche	703 487 421	703 844 288	0.05						
Anciens combattants et V.G.	29 850 000	27 817 000	-6.81				12 550 000	15 850 000	26.29
Charges communes	2 610 000 000	2 610 000 000					25 000 000	25 000 000	
Commerce et artisanat	27 114 500	28 420 000	4.81						
Coopération	127 020 023	131 859 855	3.81				18 410 000	18 000 000	-2.23
Culture	560 118 573	549 415 799	-1.91				105 317 834	107 290 000	1.87
DOM-TOM (hors appelés)	183 193 455	185 406 355	1.21				2 900 027	3 403 000	17.34
Education nationale	1 797 294 847	1 795 091 633	-0.12	327 447 774	310 797 774	-5.08	436 780 000	394 380 000	-9.71
Enseignement supérieur et recherche :	120 478 726	113 950 196	-5.42				54 717 500	53 967 500	-1.37
I - Enseignement supérieur	63 842 977	54 714 447	-14.30				45 167 500	44 617 500	-1.22
II - Recherche	56 635 749	59 235 749	4.59				9 550 000	9 350 000	-2.09
Environnement	219 846 289	265 684 289	20.85	17 167 852	17 167 852		21 900 000	22 000 000	0.46
Équipement, transports et tourisme	2 059 377 089	2 042 168 660	-0.84				198 879 051	199 133 636	0.13
Industrie et postes et télécom	419 121 839	384 261 769	-8.32				107 531 660	95 046 660	-11.61
Intérieur et aménagement du territoire	4 812 106 296	4 936 482 651	2.58	2 667 830		-100.00	857 572 255	849 724 646	-0.92
Jeunesse et Sports	747 386 780	238 868 975	-3.44				14 566 622	13 067 000	-10.29
Justice	2 267 931 724	2 334 134 155	2.92	58 525 991	51 422 598	-12.14	343 495 000	340 879 000	-0.76
Services du Premier ministre	827 642 538	857 379 481	3.59	6 426 055	6 426 055		47 516 706	54 042 675	13.73
Services financiers	6 723 242 727	6 593 716 196	-1.93				1 083 614 216	977 634 193	-9.78
Travail, emploi et formation professionnelle	518 028 768	543 660 750	4.95				185 095 000	188 500 000	1.84
Logement	11 008 531	10 518 531	-4.45						
TOTAUX BUDGETS CIVILS	26 090 230 279	26 170 899 863	0.31	694 428 790	660 174 567	-4.93	3 821 163 517	3 652 753 427	-4.41
DÉFENSE (hors appelés)	147 642 923 000	148 515 073 000	0.59	149 014 000		-100.00	1 636 858 000		
TOTAUX EMPLOIS BUDGETAIRES	173 733 153 279	174 685 972 863	0.55	843 442 790	660 174 567	-21.73	5 458 021 517	3 652 753 427	-33.88

* hors budgets annexes

Il est important de noter que la hausse apparente de 3,21 % des charges de personnel résulte en fait du transfert au Fonds de Solidarité Vieillesse, établissement public de l'Etat, des majorations de pension pour enfants servies par l'Etat au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite (article 17 du projet de loi), soit environ 6,7 milliards de francs pour 1995. Sans ce transfert, les charges de personnel des fonctionnaires de l'Etat représenteraient 549,1 milliards de francs et augmenteraient de 4,5 %. On retrouve ainsi le facteur structurel à la hausse des charges de personnel évoqué par votre rapporteur dans son rapport de l'an dernier.

B. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les crédits demandés au titre de l'action "Fonction Publique" des services généraux pour 1995 s'élèveront à 1.111,7 millions de francs en 1995, soit une diminution de 5,31 % par rapport aux dotations ouvertes en loi de finances initiale pour 1994. Cette diminution n'est en fait que de 2,83 %, si l'on fait abstraction des crédits affectés l'an dernier à la mission des délocalisations publiques, placée auprès du ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales. Ces crédits sont en effet suffisants pour faire face aux besoins susceptibles d'apparaître l'année prochaine et ne seront donc pas reconduits..

Il s'agit des moyens destinés 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 crédits sont retracés dans le tableau ci-après et peuvent être regroupés fonctionnellement en six rubriques principales.

(en millions de francs)

Nature des crédits	LFI 1994	LFI 1995	Evolution en %
Titre III - Moyens des services :	1 144.0	1 107.2	-3.22
Titre IV - Interventions publiques :		4.5	100.00
Total des dépenses ordinaires	1 144.0	1 111.7	-2.83
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat :	30.0		-100.00
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat :			
Total des dépenses en capital	30.0		-100.00
Total DO + CP	1 174.0	1 111.7	-5.31
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat :	130.0		-100.00
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat :			
Total AP	130.0		-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 : 24,6 millions de francs, soit 2,2 % du total, essentiellement destinés à la rémunération du personnel (22.7 MF). Ces crédits sont en diminution de 5,64 % pour respecter les orientations données par le Premier ministre dans le cadre de la maîtrise des dépenses publiques.

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

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 1995, un montant de 60,5 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 sur des thèmes jugés prioritaires par le Gouvernement, tels que la gestion des ressources humaines ou l'ouverture de l'administration à l'Europe. Ces crédits interministériels de formation s'élèvent à 40 millions de francs.

b) Les actions de modernisation

Elles sont financées sur le chapitre 37-04. On y trouve des crédits d'un montant total de 30 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. Les crédits d'intervention passent de 93 millions de francs à 90,5 millions, soit une diminution de 2,7 %.

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) (23,9 MF), les Instituts régionaux d'administration publique (IRA) (145,3 MF) et l'Ecole nationale d'administration (ENA) (161 MF).

Le budget de la fonction publique comporte également les crédits du Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes pour un montant demandé, au titre de 1995, de 3,2 millions de francs, en très légère diminution par rapport à 1994.

Enfin, il convient de noter l'ouverture pour cette année de crédits destinés à financer le Centre des hautes études européennes de Strasbourg, logé dans les mêmes bâtiments que ceux de l'école nationale d'administration, pour un montant de 4,5 millions de francs.

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

Avec 650 millions de francs, soit 4,61 % de moins par rapport à 1994, 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 interministériels 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. Leur diminution cette année est due à la prise en charge directe par la Poste et par France Télécom, à compter du 1^{er} janvier 1995 des dépenses relatives à la prestation chèques-vacances pour les agents de ces deux exploitants publics. Sans cette dépense, évaluée à 76,5 millions de francs, ces crédits augmentent de plus de 40 millions de francs au bénéfice de deux actions : les chèques vacances et les prestations des services crèches.

5. La rémunération de personnels et d'organismes divers

Le budget de la fonction publique comporte 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 reconduits à l'identique pour 1995 et s'élèvent à 5,2 millions de francs.

Il convient de noter que le budget de la fonction publique ne comporte plus cette année de 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. Ces crédits ont fait l'objet d'un transfert sur un autre chapitre des services généraux du Premier ministre.

6. Le fonds de délocalisation

Ce fonds, bien qu'inscrit dans l'action "Fonction publique" est directement géré par la mission délocalisation des activités publiques, présidée par M. Ramoff.

Afin de financer les dépenses de transfert, les lois de finances ont prévu des dotations provisionnelles de 100 millions de francs en 1992, 85,8 millions de francs en 1993 et 20 millions pour 1994. Pour les investissements, ont été ouverts 930 millions de francs d'autorisations de programme et 830 millions de francs de crédits de paiement pour chacun des exercices 92 et 93 et 30 millions de francs pour l'exercice 1994.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 1995 il n'est pas prévu d'abonder les crédits au titre de la mise en oeuvre des délocalisations publiques, les crédits précédemment inscrits devant suffire à couvrir les dépenses envisagées pour l'exercice 1995.

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

(En millions de francs)

	Crédits votés en 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
□ D.G.A.F.P.	22.7	24.1	6.17
□ Formation et modernisation	93.0	90.5	-2.69
□ Crédits sociaux interministériels	680.0	650.0	-4.41
□ Subventions aux écoles	319.2	338.0	5.89
□ Divers	10.2	9.1	-10.78
Sous-total	1 125.1	1 111.7	-1.19
□ Déconcentration	50.0		-100.00
dépenses ordinaires	20.0		-100.00
dépenses en capital	30.0		-100.00
Total	1 175.1	1 111.7	-5.40

* *

*

CHAPITRE II

LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

I - LA POLITIQUE DES EFFECTIFS

MÉTHODOLOGIE

Les effectifs réels des administrations sont connus à partir du recensement des agents de l'Etat effectué par l'INSEE en collaboration avec la Direction générale de l'administration et de la fonction publique à partir des fichiers de paie des administrations. Le fichier issu de ce recensement contient un ensemble de caractéristiques individuelles et administratives des agents employés par l'Etat : imputation budgétaire des rémunérations, sexe, âge, durée du travail, ministère et service, corps, grade, statut, région, département de fonction, rémunération...) Les personnels enseignants de l'enseignement privé sous contrat payés par l'Etat ainsi que les personnels propres des établissements publics nationaux (EPA et EPIC) et locaux d'enseignement du second degré (général ou agricole) font partie du champ de recensement. La richesse des données et le souci d'exhaustivité ont pour corollaire des délais d'exploitation relativement longs (2 ans environ). Sont actuellement disponibles les résultats provisoires au 31 décembre 1992.

Les effectifs réels d'un département ministériel sont obtenus par le décompte des personnes physiques percevant une rémunération imputée sur le budget de ce ministère.

Les effectifs budgétaires sont obtenus par le décompte des emplois permanents à temps complet autorisés par la loi de finances et retracés, de même que les crédits de rémunération correspondants, dans les annexes "verts" de la loi de finances.

En raison de ces définitions, les précautions suivantes doivent être respectées lors de tout rapprochement entre effectifs réels et effectifs budgétaires :

1. les agents (titulaires, contractuels sur poste budgétaire) dont les fonctions correspondent à un besoin permanent à temps complet occupent un emploi budgétaire. Dans leur modalités d'exercice, ces fonctions peuvent être accomplis par plusieurs personnes travaillant à temps partiel. Le décalage entre emplois budgétaires et effectifs réels s'accroît d'autant plus que le travail à temps partiel se développe. Inversement, un emploi autorisé peut ne pas être pourvu.

2. Un emploi budgétaire constitue un support pouvant, dans certaines conditions prévues par la loi, être pourvu par des non-titulaires répondant à un besoin de services à temps partiel ou temporaire. Ces emplois vacants bloqués de titulaires servant à rémunérer des non-titulaires ne sont pas distingués, dans les tableaux récapitulatifs des effectifs des verts, de ceux supportant la rémunération des titulaires.

3. La rémunération de certains non titulaires participant au service de l'Etat dans des fonctions saisonnières ou occasionnelles n'est pas assise sur un emploi budgétaire mais sur des crédits d'heures ou des crédits globalisés (crédits de vacation). Ces crédits sont naturellement inscrits au vert de chaque ministère mais leur traduction en emplois n'est pas forcément mentionnée.

Ces personnes n'occupant pas un emploi budgétaire représentaient en 1993 en équivalent temps plein 1 % environ du total des emplois autorisés.

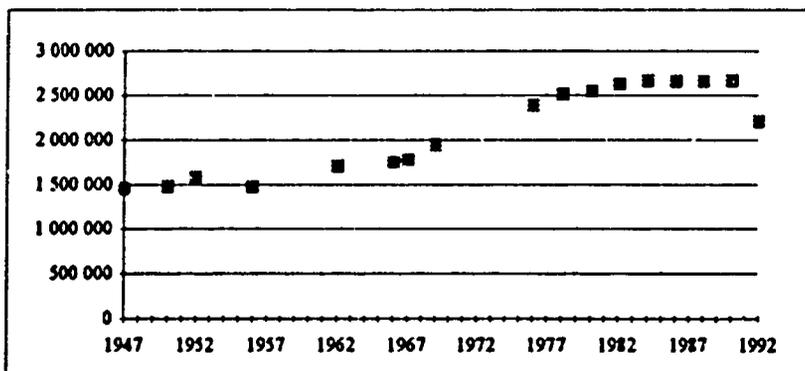
La politique suivie en matière d'effectifs a pour but de stabiliser les effectifs à leur niveau actuel. Elle participe aux objectifs de redressement des finances publiques et d'amélioration de l'efficacité des services publics.

A. LES POLITIQUES ANTÉRIEURES

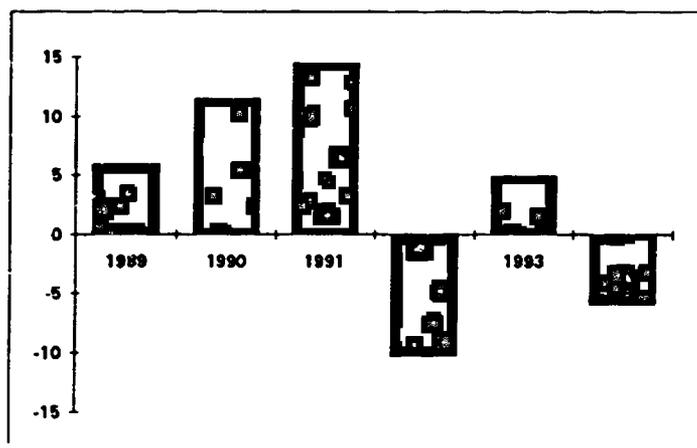
La politique suivie de 1988 à 1993 s'est traduite par une augmentation régulière des effectifs de la fonction publique de l'Etat, à l'exception toutefois de l'année 1992.

Les tableaux ci-après retracent cette évolution en distinguant effectifs réels sur longue période et effectifs budgétaires sur courte période.

PROGRESSION DES EFFECTIFS REELS DEPUIS 1947



PROGRESSION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES
(en milliers d'emplois, hors budgets annexes)



(En milliers d'emplois)

Effectifs budgétaires	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	évolution sur la période (en %)
Affaires étrangères et coopération	11.9	12.0	11.9	10.4	10.2	10.3	10.1	-15.13
Agriculture	29.9	29.5	29.5	29.5	29.6	29.7	30.1	0.67
Ministères sociaux	28.6	28.5	28.5	26.9	26.6	26.1	26.7	-6.64
Culture	11.9	12.4	12.3	12.3	12.2	12.1	11.3	-5.04
Economie et budget	181.0	179.9	179.3	179.2	178.9	177.9	177.7	-1.82
Education nationale	1 001.5	1 013.9	1 027.3	1 042.6	1 048.4	1 058.3	1 061.4	5.98
Equipement et transports	117.9	116.1	115.1	115.0	113.9	113.1	107.0	-9.25
Intérieur	154.7	156.6	157.7	158.6	161.6	163.1	162.9	5.30
Justice	50.7	51.2	53.8	56.1	56.6	57.2	57.7	13.81
Défense (hors appelés)	440.6	434.5	430.6	428.4	409.9	405.2	402.3	-8.69
Autres budgets	19.0	19.0	19.1	20.6	21.4	21.2	21.0	10.53
total	2 047.7	2 053.6	2 063.1	2 079.6	2 069.3	2 074.2	2 068.2	1.00
Evolution en emplois		5.9	11.5	14.5	-10.3	4.9	-6.0	
Evolution en pourcentage		0.29	0.56	0.70	-0.50	0.24	-0.29	

B. LA POLITIQUE ACTUELLE

Dans le cadre des principes de la loi d'orientation sur la maîtrise des dépenses publique, le Gouvernement entend stabiliser globalement les effectifs de l'Etat au même niveau que l'an dernier, soit 2.297.661 emplois budgétaires. Pour y parvenir, il prévoit une augmentation des emplois de fonctionnaires civils de 2.494 (budgets civils + budgets annexes) et une diminution des emplois des fonctionnaires rattachés au budget de la défense (hors appelés) de 1.530, ce qui représente au total, une légère augmentation de 0,05 %.

EFFECTIFS BUDGETAIRES	EFFECTIFS 1994	CREATIONS	SUPPRES- SIONS	SOLDENE	EFFECTIFS 1995	EVOLUTIO en %	PART RESP. ECTIVES
Affaires étrangères	9 047	964	1 097	-133	8 914	-1.47	0.53
Affaires sociales, santé et ville	14 260	3 049	3 017	32	14 292	0.22	0.85
Agriculture et pêche	30 122	6 926	6 851	75	30 197	0.25	1.80
Anciens combattants et V.G.	2 589	378	422	-44	2 545	-1.70	0.15
Charges courantes	8	0	0	0	0	0.00	0.00
Commerce et artisanat	114	14	10	4	118	3.51	0.01
Coopération	1 090	151	166	-12	1 078	-1.10	0.06
Culture	11 302	2 232	2 067	165	11 467	1.46	0.68
DOM-TOM (hors appelés)	2 804	309	318	-9	2 795	-0.32	0.17
Education nationale	944 251	63 095	62 344	751	945 002	0.08	56.28
Enseignement supérieur et recherche :	117 434	12 752	11 359	1 393	118 827	1.19	7.08
I - Enseignement supérieur	117 114	12 703	11 308	1 395	118 509	1.19	7.06
II - Recherche	320	49	51	-2	318	-0.63	0.02
Environnement	2 330	524	503	21	2 351	0.90	0.14
Équipement, transports et tourisme	107 342	16 047	16 934	-887	106 455	-0.83	6.34
Industrie et postes et télécom	5 853	954	911	43	5 896	0.73	0.35
Intérieur (hors appelés) et aménagement du territoire	163 016	10 025	9 617	408	163 424	0.25	9.73
Junesse et Sports	6 880	763	762	1	6 881	0.01	0.41
Justice	57 707	8 227	7 573	654	58 361	1.13	3.48
Services du Premier ministre	2 246	223	267	-44	2 202	-1.96	0.13
Services financiers	177 691	45 609	45 721	-112	177 579	-0.06	10.58
Travail, emploi et formation professionnelle	9 878	3 149	3 122	27	9 905	0.27	0.59
Totaux budget général	1 665 964	175 394	173 061	2 333	1 668 297	0.14	99.36
Budgets annexes	10 588	179	18	161	10 749	1.52	0.64
Totaux budgets civils	1 676 552	175 573	173 079	2 494	1 679 046	0.15	80.72
Définse (hors appelés)	402 320	1 052	2 582	-1 530	400 790	-0.38	19.27
TOTAL GENERAL HORS APPELES	2 078 872	176 625	17 461	964	2 079 836	0.05	98.59
Définse (appelés)	207 582	175	2 902	-2 727	204 855	-1.31	8.92
Intérieur (appelés)	8 327			0	8 327	0.00	0.36
DOM - TOM (appelés)	2 880	34	17	17	2 897	0.59	0.13
TOTAUX EMPLOIS BUDGETAIRES	2 297 661	176 854	178 500	-1 746	2 295 915	-0.08	100.00

(Source : fascicules budgétaires)

Les créations nettes d'emploi concernent essentiellement quatre grands secteurs : l'éducation nationale (+751 emplois), l'enseignement supérieur (+1.395 emplois), la justice (+ 654 emplois) et l'intérieur (+ 408 emplois). Les effectifs des autres ministères diminuent globalement en net de 0,2 %.

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 "geler" l'ensemble des emplois vacants mis en réserve à ce jour, déduction faite des recrutements en cours, d'autre part, de mettre en réserve, à hauteur de une pour deux, les nouvelles vacances apparaissant en cours d'année. 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 d'un agent reclassé.

C. LA CONNAISSANCE DES EFFECTIFS

La connaissance précise d'effectifs aussi importants que ceux de la fonction publique est en soi une gageure. Néanmoins elle s'impose de façon impérative dans un souci de bonne gestion des deniers publics. Selon les informations fournies à votre rapporteur, une réflexion est en cours au sein de la direction générale de l'administration et de la fonction publique en vue d'élaborer un bilan des entrées et sorties pour l'ensemble des agents de l'Etat.

Actuellement, seuls les ministères de la défense (pour les personnels civils), de l'éducation nationale (administration centrale), des affaires étrangères, du ministère de l'intérieur (administration centrale) et des services du Premier ministre, sont en mesure de fournir des bilans entrées/sorties. Encore faut-il noter que ceux-ci portent sur l'année 1993.

La généralisation à tous les ministères des données intégrant la totalité des paramètres de flux de personnels se heurte aux difficultés pour les directions de personnel à centraliser toute l'information, phénomène renforcé par la déconcentration de certains actes de gestion.

La connaissance complète des données nécessaires à l'élaboration d'un bilan détaillé implique la mise en oeuvre d'une procédure constante et rigoureuse d'échange entre tous les services concernés. Or si les effectifs réels en fin d'année sont bien cernés par l'exploitation centralisée des fichiers de paye, la gestion appliquée dans la plupart des ministères ne permet pas encore une connaissance précise des mouvements de personnels en cours d'année.

Néanmoins, si tous les ministères ne sont pas aujourd'hui en mesure de transmettre un bilan global des entrées/sorties, une connaissance transversale est en revanche disponible sur certains types de mouvements tels que les recrutements par concours, les absences, les détachements et mises à disposition de l'année 1992.

Votre rapporteur enregistre avec satisfaction l'effort fourni par les services du ministre de la fonction publique afin d'accroître la connaissance des effectifs et la qualité des informations fournies au Parlement.

II - LA POLITIQUE DES RÉMUNÉRATIONS

MÉTHODOLOGIE

Il existe trois manières de mesurer l'augmentation moyenne des rémunérations des fonctionnaires :

1. à partir de l'impact des seules augmentations générales et catégorielles. L'indicateur ainsi obtenu permet d'apprécier l'évolution de la rémunération de fonctionnaires qui ne bénéficieraient d'aucune promotion ni avancement. Ce mode de calcul est celui de l'indice des traitements de la fonction publique publié par l'INSEE. Toutefois, par convention seules sont prises en compte dans l'indice des traitements celles des mesures catégorielles qui concernent à un moment donné la totalité des agents d'un même échelon pour un corps et un grade donnés. Les autres mesures catégorielles sont prises en compte par l'INSEE dans le glissement vieillesse technicité positif. Cet indicateur ignore les progressions individuelles d'échelon, de grade ou de corps qui interviennent, pour partie de manière automatique, dans la carrière des fonctionnaires et ne permet donc pas d'apprécier valablement leur pouvoir d'achat.

2. à partir de l'augmentation d'une année sur l'autre du salaire moyen par tête de la fonction publique, par division de la masse salariale par l'effectif moyen. Ce calcul enregistre l'effet des départs à la retraite d'agents bénéficiant de rémunérations élevées en fin de carrière qui tirent la moyenne vers le haut et des recrutements de débutants moins bien rémunérés qui la tirent vers le bas. Aussi, l'indicateur "salaire moyen" convient-il essentiellement pour apprécier la dépense salariale par agent de l'Etat.

3. à partir de l'augmentation de la rémunération moyenne des agents restés présents chacune des deux années considérées, ou rémunération moyenne des personnels en place (RMPP). Cet indicateur, qui tient compte de tous les facteurs qui sont augmentés la rémunération des fonctionnaires (mesures générales, mesures catégorielles et effet de structure ou glissement-vieillesse-technicité solde) mesure l'incidence moyenne des mesures générales, catégorielles et individuelles dont ils ont bénéficié pendant la période d'observation. Il rend compte de l'évolution réelle moyenne des fiches de paie d'une même population d'agents, par opposition aux évolutions relatives à des populations fictives retracées par les deux méthodes précédentes. La rémunération moyenne des personnels en place constitue l'indicateur privilégié pour apprécier l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

La politique des rémunérations comprend deux volets : la politique salariale générale et les mesures de revalorisation catégorielles.

A. LA POLITIQUE SALARIALE GÉNÉRALE

1. Le pouvoir d'achat des fonctionnaires

Le tableau ci-après retrace l'évolution comparée des prix et des rémunérations de la fonction publique depuis 1990.

Rémunérations	(En %)					Evolution sur la période
	1990	1991	1992	1993	1994	
Niveau						
Rémunérations en niveau	2.5	2.0	2.7	1.8	2.3	11.82
Prix en glissements	3.4	3.1	1.8	1.8	1.5	12.13
Pouvoir d'achat	-0.9	-1.1	0.9	0.0	0.8	-0.32
Masse						
Rémunérations en masse *	5.9	5.8	6.5	6.1	4.0	31.67
Prix en moyenne	3.4	3.2	2.3	2.1	1.5	13.13
Pouvoir d'achat	2.5	2.6	4.2	4.0	2.5	16.81

* Compte tenu d'un GVT positif chiffré à 1.8 % par an de 1980 à 1992, 1.9 % en 1993 et 2 % en 1994 (source Insee)

L'on voit ainsi que la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) a progressé en masse de 31,7 % sur la période 1989-1994, ce qui représente un gain de pouvoir d'achat moyen de 16,8 %.

2. Les négociations salariales

Le Gouvernement a signé un accord salarial le 9 octobre 1993 qui garantit aux fonctionnaires et aux retraités de la fonction publique une hausse des traitements et des pensions de 5 % .

En 1994, les fonctionnaires ont bénéficié au titre de cet accord d'une augmentation en niveau de 2,3 % : les traitements ont d'ores et déjà été revalorisés de 0,7 % au 1^{er} janvier et de 0,5 au 1^{er} août. A ces deux premières dates d'application de l'accord, les agents dotés d'un indice inférieur ou égal à l'indice majoré 275 ont bénéficié d'une augmentation de plus grande ampleur, pour rejoindre ensuite le rythme général de progression des traitements. Les étapes ultérieures de l'accord prévoient une revalorisation de 1,1 % au 1^{er} décembre 1994. En 1995, les traitements seront relevés de 1,2 % au 1^{er} mars, puis de 1,4 % au 1^{er} novembre.

En outre l'accord salarial comporte une clause de sauvegarde qui sera examinée dans des conditions préétablies. En premier lieu, les hypothèses économiques de croissance et de hausse des prix concernant l'année 1995 seront présentées aux parties signataires lors d'une réunion organisée en septembre 1994 et un bilan d'étape de l'accord sera dressé à cette occasion. En second lieu, les parties signataires se réuniront en juin 1995 ; celles-ci dresseront

alors le constat d'application de l'accord salarial et détermineront, au vu de la situation économique générale de la période 1994-1995, les modalités d'un éventuel ajustement de la mesure générale prévue au 1^{er} novembre 1995.

L'accord salarial du 9 novembre 1993 comporte par ailleurs un important volet concernant l'emploi dans la fonction publique : l'objectif est de permettre, sur la durée de l'accord, le recrutement supplémentaire de 7.000 à 10.000 agents, notamment en améliorant les techniques de gestion prévisionnelle des effectifs, les concours et le dispositif de recours au temps partiel.

Des mesures spécifiques qui ont d'ores et déjà pour partie été mises en oeuvre viennent également renforcer la dimension sociale de l'accord salarial : ces mesures portent notamment sur les conditions d'application de la cessation progressive d'activité (CPA), l'amélioration du logement des fonctionnaires (avec une enveloppe de 100 millions de francs), et l'harmonisation de la durée du travail des agents de service avec celle des autres agents.

B. 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 1991 dit "protocole Durafour".

1. 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 1^{er} août 1991. Le tableau ci-après retrace, de façon détaillée, le coût de l'application de ce protocole pour 1994 et 1995.

	1994		1995	
	Nombre d'agents concernés	Coût (en millions de F)	Nombre d'agents concernés	Coût (en millions de F)
Catégorie C	468 900	624.4	354 800	443.0
Catégorie B	117 250	683.5	115 500	661.2
Catégorie A	2 000	41.5	1 100	200.0
Total	588 150	1 349.4	471 400	1 304.2

2. les plans catégoriels

En dehors du plan de revalorisation de la fonction enseignante qui continue à produire ses effets, et du "protocole aviation civile" qui a fait l'objet d'une série de trois décrets d'application, aucun plan catégoriel n'a été signé en 1994.

III - LA GESTION DES PERSONNELS

A. LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS

En 1990, les travaux de deux groupes de travail animés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique avaient abouti à une enquête sur les actions menées par les administrations et à la publication d'un guide méthodologique.

Trois ans après, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique a mené une nouvelle enquête auprès des ministères dans le courant du second semestre 1993 afin d'évaluer l'état de connaissance des effectifs et des emplois, des métiers et compétences, des besoins quantitatifs et qualitatifs. Les réponses d'une quinzaine d'administrations ont pu être analysées. A l'issue de cette enquête, un rapport sur la connaissance des effectifs et des emplois dans la fonction publique a été diffusé fin 1993. Les premiers enseignements soulignent à la fois un intérêt grandissant pour la gestion prospective mais également de grandes disparités dans les mesures prises par les différentes administrations. Ainsi, l'ensemble des ministères composant l'échantillon se sont dotés des moyens d'appréhender les effectifs réels, y compris lorsque la déconcentration de certains actes de gestion rend cet exercice plus complexe. Les prévisions sur les recrutements se limitent en général au court terme (n +1) en raison du rythme des concours. Les prospectives à court et moyen terme demeurent rares : seulement deux administrations dépassent le cadre annuel pour la gestion des emplois budgétaires d'une partie de leurs personnels.

Les aspects qualitatifs sont de moins en moins négligés. Ainsi, les métiers font l'objet d'initiatives originales, avec l'élaboration de répertoires et de référentiels destinés à analyser le contenu des activités mais aussi les compétences requises pour les exercer. Enfin les administrations les plus avancées dans la mise en place de ces outils prévisionnels développent une véritable gestion prospective des écarts entre les ressources et les besoins notamment pour les métiers sensibles.

B. L'ÉVALUATION DES FONCTIONNAIRES

Les fonctionnaires de l'Etat sont notés chaque année par leur chef de service. Deux éléments composent la notation : une note chiffrée et une appréciation générale. Afin d'éviter des disparités entre les notes, la note chiffrée fait l'objet d'une péréquation avec celles qui ont été attribuées aux agents d'un même grade dans le même corps. Toutefois, l'article 17 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires précise que les statuts particuliers peuvent ne pas prévoir de système de notation.

L'article 55 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 laisse à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer le régime de la notation des fonctionnaires et les modalités de mise en oeuvre de ce dispositif. Ce décret n'étant pas intervenu à ce jour, c'est le décret n° 59-308 du 14 février 1959 relatif à la notation et à l'avancement des fonctionnaires de l'Etat qui règle les modalités de la notation des fonctionnaires de l'Etat, sauf pour celles de ses dispositions qui, étant contraires aux nouvelles règles posées par le législateur de 1983 et 1984, sont de ce fait devenues caduques.

Ce système appliqué de façon différente par les ministères fait l'objet de critiques en raison de sa lourdeur, de sa complexité et de son opacité qui lui ont progressivement fait perdre sa pertinence.

Une réforme du dispositif est donc souhaitable afin de ne plus considérer la notation comme un exercice obligé, mais comme un instrument privilégié de motivation des agents, au coeur des exigences actuelles de valorisation du potentiel humain de l'administration. La rénovation des systèmes de notation doit ainsi constituer un outil majeur de la gestion des ressources humaines.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le Gouvernement envisage de modifier le décret n° 59-308 du 14 février 1959 précité relatif à la notation. Au demeurant, un certain nombre de ministères dont celui de l'équipement ou celui des

finances ont mis en place des entretiens d'évaluation de leurs personnels.

C. LES ACTIONS DE FORMATION CONTINUE DANS L'ADMINISTRATION

1. La mise en oeuvre de l'accord cadre de 1992

L'accord cadre sur la formation continue dans la fonction publique de l'Etat signé le 10 juillet 1982 avec six organisations syndicales sur sept a annoncé la modification et la création de différents dispositifs juridiques relatifs à la formation des personnels, dont la mise en oeuvre s'est poursuivie en 1993 et 1994. Le régime juridique du congé de formation des fonctionnaires, agents non titulaires et ouvriers de l'Etat prévue par les décrets des 14 juin 1985, 25 mars 1975 et 7 avril 1981 a été modifié par deux décrets du 19 mars 1993 et un décret du 24 mars 1993 sur deux points principaux :

- Le plafond de l'indemnité mensuelle forfaitaire versée pendant le congé de formation est relevé de l'indice brut 379 à l'indice brut 579 à la date de parution des décrets et à l'indice brut 638 au 1^{er} janvier 1994.
- La part de la masse salariale consacrée au congé de formation est portée de 0,10 % à 0,15 %.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, un décret en préparation devrait faciliter la mobilité des agents à l'issue de leur congé de formation en élargissant la notion de "services de l'Etat" aux fonctions publiques territoriale et hospitalière. Le congé de restructuration dont peuvent bénéficier certains agents de l'Etat qui doivent se reconvertir en raison d'opérations de restructuration des services ou établissements auxquels ils appartiennent a été institué par un décret du 19 mars 1993. Un arrêté du 24 mars 1993 a précisé les conditions dans lesquelles les agents qui ont sollicité un congé de restructuration peuvent bénéficier d'un bilan professionnel.

2. La poursuite des efforts entrepris

Le ministère de la fonction publique devrait poursuivre en 1995 les efforts ces dernières années en matière de formation des agents de l'Etat. Plusieurs types d'actions devraient être mises en oeuvre :

- L'organisation par le ministère de formations interministérielles à caractère innovant qui sont proposées aux personnels des administrations centrales et des services extérieurs, chargés de fonctions d'encadrement.
- La mise en place d'actions similaires déconcentrées au niveau des cinq instituts régionaux d'administration. Les crédits accordés aux IRA par la direction générale de l'administration. (2 MF)
- Le financement d'actions de formation interministérielle destinées aux agents des services déconcentrés de l'Etat. (26 MF)
- L'effort de soutien des préparations aux concours administratifs internes de catégorie A organisées dans les centres et instituts de préparation à l'administration générale relevant des Universités (2,7 MF).

Par ailleurs, comme pour les années précédentes, le ministère de la fonction publique accordera des crédits aux organisations syndicales pour la formation de leurs membres en application de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat. (11 MF).

Accessoirement, le ministère de la fonction publique finance également le dispositif du "chèque formation" qui permet à chaque administrateur civil nouvellement nommé de bénéficier de 9 jours de formation au management et à la gestion des ressources humaines sur une période ne pouvant excéder trois ans (350.000 francs en 1994). Ces formations sont organisées par l'Ecole nationale d'administration ainsi que le cycle de management pour l'encadrement supérieur.

D. L'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

En signant l'accord salarial du 9 novembre 1993 avec cinq organisations syndicales de fonctionnaires, le Gouvernement s'est engagé à permettre le recrutement de 7.000 à 10.000 agents sur

la durée de l'accord, notamment en développant de façon significative le recours au temps partiel dans la fonction publique. L'accord a ainsi prévu qu'un groupe de travail étudierait les mesures d'amélioration du dispositif du travail à temps partiel dans les trois fonctions publiques. Ce groupe de travail s'est immédiatement réuni sous la présidence du directeur général de l'administration et de la fonction publique et a remis son rapport dès la fin du mois de février 1994. Ce rapport a proposé un ensemble de mesures tendant à la promotion du temps partiel, au renforcement des garanties accordées aux agents concernés et à l'amélioration des conditions d'accès au temps partiel. Dès réception de ce document, le Gouvernement, sur proposition du ministre de la fonction publique, a pris toutes dispositions pour la mise en oeuvre des mesures proposées, qu'elles soient de nature législatives ou réglementaires.

C'est ainsi que le Parlement a adopté dès la session de printemps un projet de loi relatif à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique (loi n° 94-628 du 25 juillet 1994). Cette loi prévoit un certain nombre de mesures destinées à assouplir les règles d'accès au temps partiel. Ainsi, la conciliation entre le temps partiel et les nécessités de service sera appréciée de façon plus large, après avoir examiné les possibilités d'aménagement dans l'organisation du travail. Aucun refus ne pourra être opposé sans entretien entre l'agent le responsable de service, le refus devant être motivé dans les conditions définies par la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs. A titre expérimental, une annualisation du temps partiel sera mise en place pendant trois ans et dans des conditions fixées par décret. Afin, d'améliorer les conditions du remplacement des agents à temps partiel, les fonctionnaires recrutés sur les fractions d'emplois libérés par le temps partiel seront prioritairement affectés dans les services où ont été données les autorisations de temps partiel.

IV - LES POLITIQUES SPÉCIFIQUES

A. LA DÉCONCENTRATION

Le Gouvernement entend poursuivre l'effort engagé en 1993 pour adapter les administrations aux principes posés par la loi du 6 février 1992 et le décret du 1^{er} juillet 1993 portant charte de la déconcentration.

BILAN DES DÉLOCALISATIONS

Les comités interministériels sur l'aménagement du territoire (CIAT) des 3 octobre et 7 novembre 1991, 29 janvier et 23 juillet 1992 et 10 février 1993 ont adopté et confirmé un programme de redéploiement d'emplois publics sur le territoire, portant sur 15.500 emplois et 88 organismes répartis dans 80 villes.

1. Le CIAT du 12 juillet 1993, tenu à Mende, a affirmé la volonté du Gouvernement de faire de cette politique de transfert d'emplois publics une priorité. Il a suspendu les projets de transfert de 6 organismes : le musée national du sport, l'association de gérance des écoles maritimes et aquacoles (AGEMA), la SEITA, la Caisse française de développement et le fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche, soit un total de près de 2.000 emplois.

2. Au 1^{er} juin 1994, sur les 13.500 emplois restant, 4.665 emplois ont été d'ores et déjà transférés en province. Ils concernent 38 organismes répartis entre 29 villes :

- Centre d'études et de recherches sur les emplois et les qualifications (Marseille)	120
- Service des titres, cartes et archives du ministère des anciens combattants (Caen)	70
- Service d'études de stratégie et de statistiques industrielles 1 ^{ère} phase (Caen)	10
- Bureau des pensions du ministère de la justice (Nantes)	13
- Division de la circulation des étrangers (Nantes)	65
- Sous-direction de l'administration consulaire et de la protection des biens (Nantes)	4
- Institut de la formation à l'administration consulaire (Nantes)	20
- Service technique de la navigation maritime (Brest)	63
- Centre national d'enseignement à distance (Poitiers)	210
- Centre national d'études des télécommunications 1 ^{ère} phase (Belfort)	45
- Organismes nationaux de soutiens 1 ^{ère} phase (Belfort)	30
- Télédiffusion de France (Metz)	75
- Agence judiciaire du Trésor 1 ^{ère} phase (Châtelleraut)	52
- La Poste (divers services à Limoges, Amiens, Nancy, Nantes, Montpellier, Besançon)	680
- Centre de liquidation des prestations de maladie (Lorient)	47
- Ecole des sous-officiers de gendarmerie (Le Mans)	159
- Etat-Major de la Marine (Toulon, Brest)	99
- Centre de programmation de la marine 1 ^{ère} phase (Toulon)	50
- Etat-Major de l'armée de l'air (Creil)	360

- Etat-Major de l'armée de terre (Tours)	160
- Divers laboratoires de recherche (divers sites)	1121
- Institut français de l'environnement (Orléans)	30
- Station nationale d'essais des semences (Angers)	78
- Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Lyon)	37
- Centre de coopération des bibliothèques publiques (Villeurbanne)	26
- Voies navigables de France (Béthune)	80
- Délégation interministérielle à la ville (Saint Denis)	80
- Agence du médicament (Saint-Denis)	180
- Délégation interministérielle à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté (Saint Denis)	40
- Bureau des examens et concours et centre informatique du ministère de l'Agriculture (Toulouse)	40
- Direction générale de l'aviation civile 1 ^{ère} phase (Castelnaudary)	10
- Service technique de la navigation aérienne 1 ^{ère} phase (Toulouse)	100
- Centre d'études sur les transports urbains 1 ^{ère} phase (Lyon)	50
- Caisse nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (Amiens)	60
- Ecole nationale des arts et techniques de la Tapisserie (Aubusson)	5
- Atelier de retraiture public du mobilier national (Aubusson)	40
- Ecole nationale d'administration (Strasbourg)	70
	+ 100 stagiaires
- Office national d'informations sur les enseignements et les professions (Marne la Vallée)	176
	TOTAL : 4.665

3. D'autres projets de transfert ont fait l'objet d'actes juridiques ou financiers (achat de terrain, ouverture de chantier, engagement de crédits) permettant d'engager physiquement de nouvelles opérations ou de compléter des projets déjà en partie réalisés. Ces opérations concernent 7.051 emplois répartis entre 25 villes :

- Agence judiciaire du Trésor 2 ^{ème} phase (Châtelleraut)	50
- Direction des pensions et de la réinsertion sociale 1 ^{ère} tranche (Caen)	25
- Documentation française (Aubervilliers)	74
- Agence pour l'enseignement français à l'étranger (Nantes)	60
- Laboratoire central des ponts et chaussées (Nantes)	90
- Centre de restauration des oeuvres d'art (Marseille)	40
- Centre de gestion et de réglementation des pensions de l'Etablissement national des invalides de la marine (Painpol)	43

Le transfert de plus de 11.700 emplois (voir encadré) dont 450 stagiaires fonctionnaires, est d'ores et déjà programmé, ce qui représente plus de 75 % des emplois concernés par les décisions du CIAT et plus de 85 % des emplois confirmés.

L'état d'avancement très satisfaisant de cette politique a conduit le Gouvernement, à l'occasion du comité interministériel de l'administration territoriale (CIATER), tenu à Troyes le 20 septembre 1994, à approuver un nouveau programme de redéploiement portant sur 10.200 emplois publics.

les orientations et propositions formulées dans le cadre des schémas directeurs ministériels de réorganisation et de déconcentration. Les mesures retenues devraient se traduire par des transferts importants de compétences et de moyens des administrations centrales vers les services déconcentrés et par des mesures de rationalisation de structures, en privilégiant l'approche interministérielle. La mise en oeuvre des décisions du CIATER devrait s'échelonner sur la période d'exécution des schémas directeurs, soit de 1994 à 1997.

Dans le même cadre d'idées, une action a été entreprise à la suite du comité interministériel de développement et d'aménagement du territoire, afin d'assurer le maintien des services publics en milieu rural, grâce à une coopération inter-services et à la mise en commun de moyens, en particulier sous la forme du dispositif des "points publics". Cette action fait l'objet d'un financement de 5,5 millions de francs en 1994 au titre du fonds interministériel de développement et d'aménagement du rural. Il est prévu qu'elle bénéficie d'un engagement financier de 15 millions de francs par an au titre du ministère de la fonction publique, pour les exercices 1995, 1996 et 1997.

B. L'AMÉLIORATION DE L'ACCUEIL DANS LES SERVICES PUBLICS

Le Gouvernement a souhaité faire de l'accueil une priorité pour 1994.

Face à des situations complexifiées, à des usagers parfois en situation sociale difficile, qui attendent des réponses personnalisées, adaptées, les agents publics ont de plus en plus un rôle d'intégration et de médiation à jouer. D'où l'importance de l'accueil, premier contact entre l'utilisateur et le service, qui va déterminer largement la qualité du traitement de la situation du demandeur.

Le ministère de la fonction publique a souhaité mener une politique globale en partenariat avec les autres ministères qui place l'accueil au centre des préoccupations du service et permette d'établir des réseaux inter-services dès le stade de l'accueil.

A partir du constat établi au terme d'évaluations rigoureuses, en particulier par l'instance présidée par Jacques Pommatau, conseiller d'Etat, trois groupes de travail ont été constitués au début de l'année 1994, associant les administrations, les organismes sociaux, des entreprises établissements et exploitants publics. Le premier a élaboré un guide de démarches méthodologiques, produit de la confrontation de l'expérience des services de l'accueil, qui sera diffusé à l'automne à tous les responsables de services d'accueil. Le second groupe a préparé un outil de réorientation pour les usagers qui ne sont pas adressés au bon service, outil qui sera mis à disposition des agents de l'accueil. Le troisième groupe a défini les conditions d'une reconnaissance et d'une valorisation de la fonction accueil. Le renforcement de la formation initiale et de la formation continue à l'accueil commune à l'ensemble des services constituera un volet essentiel de cette revalorisation.

Ce processus d'amélioration de l'accueil devrait être poursuivi.

Afin de sensibiliser l'ensemble des cadres et des personnes chargées de l'accueil et de valoriser les initiatives locales, le ministre de la fonction publique organisera des déplacements en région, dans le cadre de forums interrégionaux de l'accueil. Trois forums ont déjà été organisés à Bordeaux, Tours et Marseille. Cinq autres devraient avoir lieu d'ici la fin de l'année.

C. LA POLITIQUE DE L'ENCADREMENT SUPÉRIEUR

Depuis plusieurs années, l'encadrement supérieur de l'Etat connaît un malaise profond dû notamment à la dégradation de ses conditions matérielles et se traduisant par des départs nombreux de hauts fonctionnaires en direction du secteur privé.

Conscient de ce malaise, sur lequel du reste votre rapporteur avait insisté lors de ses précédents rapports, le Gouvernement a demandé un rapport à Jean Prada, Président de chambre à la Cour des comptes, afin de procéder au recensement des besoins et des problèmes qui se posent aux fonctionnaires en charge de responsabilités importantes, que ce soit dans les administrations centrales ou dans les services déconcentrés de l'Etat.

1. Diagnostic du malaise

Il ressort du rapport Prada que le malaise de la haute fonction publique comporte plusieurs facettes.

Il s'agit en premier lieu du **déroulement des carrières** dont une des conséquences est qu'une grande partie des hauts fonctionnaires entament une "deuxième carrière". Ce problème se trouve aggravé par deux phénomènes particulièrement nocifs : la politisation et l'absence d'une véritable gestion de la haute fonction publique. Si le premier phénomène renvoie directement aux responsabilités du politique qui se doit de faire un "usage éclairé" des nominations au "tour extérieur", le second phénomène interpelle directement les services en charge de l'administration et de la fonction publique. Il est en effet regrettable de constater que l'unité de la haute fonction publique soit encore à construire et que faute d'une gestion efficace les hauts fonctionnaires soient "dans l'obligation de conduire eux-mêmes leurs carrières" donnant ainsi une prime à ceux qui ont eu la chance de rejoindre "les filières les plus prometteuses et qui bénéficient des appuis politiques ou corporatistes nécessaires".

Le second problème mis en exergue est celui des **rémunérations**. De ce point de vue, il est incontestable que le traitement indiciaire brut des hauts fonctionnaires a subi une baisse sensible de pouvoir d'achat depuis une vingtaine d'années, phénomène qui s'est accéléré au cours de la dernière décennie. Cette perte peut être évaluée à 23 % entre 1970 et 1990. Si l'on tient compte de l'ensemble des mesures qui ont été prises, à un titre ou à un autre, dans les dernières années, la haute fonction publique "administrante" apparaît bien comme la seule catégorie de la fonction publique à n'avoir bénéficié d'aucun effort de revalorisation. Par ailleurs, le rapport Prada relève très justement que "les primes de rendement" sont souvent détournées de leur objet et que rares sont les corps où elles ne sont pas, dans une large mesure, forfaitaires, ce qui prive de sa justification essentielle toute différenciation". S'ajoute encore à cela, le problème des conditions d'exercice des fonctions qui ne saurait être mésestimé.

Les conséquences du malaise public sont tout aussi clairement identifiées. Il s'agit en premier lieu de l'**accroissement du nombre des départs vers le secteur privé**, dans lequel il ne faut voir "ni une nouveauté, ni un mal absolu". Cependant, depuis une dizaine d'années, ces mouvements de départ sont beaucoup plus nombreux, se produisent dans presque tous les corps et concernent des hauts fonctionnaires de plus en plus jeunes. Les taux de départ ont au moins doublé, dans tous les corps entre 1982 et 1992, à l'exception du corps des mines, qui toutefois détient le record des

sorties avec 41 % de mises en disponibilité et de radiations des cadres par rapport à l'effectif total du corps. Le nombre d'administrateurs civils en disponibilité est passé de 4 en 1980 à 200 en 1992. Ces données suffisent, selon Jean Prada, à caractériser un malaise et faire craindre qu'une "fuite des cerveaux" excessive ne compromette, dans les différentes administrations, la possibilité de pourvoir dans de bonnes conditions aux postes d'encadrement supérieur. La seconde conséquence du malaise réside dans le moindre attrait de la haute fonction publique. Un phénomène significatif a été décelé par les responsables des grandes écoles de commerce (HEC et ESSEC, notamment). Il semble que ce ne soit plus les plus brillants de leurs élèves qui s'orientent vers l'ENA.

2. Les orientations

Les orientations suggérées par Jean Prada s'ordonnent autour de trois propositions.

Il s'agit tout d'abord de revaloriser les postes clefs de l'Etat. S'agissant en premier lieu des emplois d'encadrement supérieur dotés d'un statut, le rapport préconise d'établir entre eux une cotation, démarche difficile qui a cependant déjà été conduite pour certains emplois dans plusieurs ministères (Intérieur, Finances, Equipement, Education nationale, Affaires sociales). Il s'agit, d'une part de classer les emplois à partir d'un certain nombre de critères objectifs, qui permettent d'évaluer la quantité et la difficulté des tâches à accomplir. Cette cotation doit permettre de faire connaître au Gouvernement des priorités administratives. Elle implique évidemment une indiciation différenciée. L'objectif moyen qui pourrait être retenu pour la revalorisation de la rémunération indiciaire de ce premier groupe de porte-clefs devrait correspondre au souci de réduire l'écart de rémunération entre les administrations et le secteur parapublic. Etant donné le faible nombre de postes en cause, le coût d'une telle mesure serait faible. Concernant en second lieu les autres postes opérationnels non dotés d'un statut (préfets, recteurs, ambassadeurs, consuls généraux, sous-préfets, chefs de bureau), la revalorisation qualitative de ces emplois appelle les mêmes efforts de mobilité et de formation qui relèvent pour l'essentiel d'une bonne gestion des carrières. La revalorisation des rémunérations doit se fixer le même objectif et exige les mêmes efforts de cotation que pour les emplois dotés d'un statut. De ce point de vue, l'instrument le mieux adapté est celui de la "Nouvelle bonification indiciaire". Là encore, le coût de la revalorisation serait très limité. Enfin, pour les corps d'inspection et de contrôle, il conviendrait peut être de procéder) des modifications statutaires et, pour certains d'entre eux, à une redéfinition des missions.

Quoiqu'il en soit, le rapport Prada insiste sur le fait que ni la revalorisation qualitative, ni la revalorisation financière des porte-clefs de l'Etat ne suffiront à les rendre suffisamment attractifs et à garantir qu'ils seront pourvus dans les meilleures conditions. Il est non moins important, d'améliorer les conditions d'exercice de ces missions.

La seconde orientation proposée est celle d'une meilleure organisation, ce que Jean Prada appelle simplement "gérer la haute fonction publique". La première piste de réflexion en ce sens concerne la rationalisation du recrutement initial. Il est en effet particulièrement choquant que, pour des emplois qui sont à la fois peu nombreux et d'importance stratégique, aucun effort systématique n'ait été mené à bien jusqu'à ce jour. Une telle imprévoyance s'est traduite par une politique de recrutement aveugle aux conséquences désastreuses. Il est ainsi anormal qu'après s'être "enflées" dans des proportions considérables au début des années 80, les promotions de l'ENA ont été réduites à partir de 1987 de façon drastique, pour des raisons tenant plus à l'idéologie qu'à une vision de long terme des besoins de l'Etat. Une véritable politique de recrutement de la haute fonction publique suppose une définition précise et régulièrement actualisée des besoins. Une telle définition doit être étroitement liée à l'effort de rationalisation des structures administratives évoquées notamment dans le rapport de la "commission Blanc" de préparation du X^{ème} plan : "Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt national".

Le rapport Prada évoque encore la nécessité d'une plus grande mobilité des hauts fonctionnaires qui se doit d'être accompagné d'un effort en faveur de la formation continue et d'un bon usage de la "nouvelle bonification indiciaire" et des primes de rendement. Par ailleurs, la qualité de l'encadrement supérieur de l'Etat, comme d'ailleurs la motivation des hauts fonctionnaires, dépend pour une part non négligeable des conditions d'accès aux postes de responsabilité. Deux maux caractérisent à cet égard la situation actuelle : la politisation et l'absence de transparence qui constituent autant d'obstacles à une véritable "compétition" entre candidats. Afin de résoudre le problème des débouchés, il serait possible d'envisager d'ouvrir plus largement l'accès aux grands corps de l'Etat par la voie du "tour extérieur" et de revaloriser la fonction d'inspection, d'étude et d'évaluation au sein de l'Etat.

Enfin, le rapport suggère de procéder à une actualisation des grilles indiciaires des corps. En effet, quel que soit la souplesse qu'autorise le principe de la séparation du grade et de l'emploi, la carrière des hauts fonctionnaires s'inscrit dans des corps dotés de leurs grilles indiciaires propres. Ceci implique que l'écart entre l'indiciation et la rémunération des grades et celles des emplois fonctionnels ou des emplois dotés d'une nouvelle bonification indiciaire ne soit pas excessif. S'il n'est pas rare que des hauts fonctionnaires accédant à des emplois fonctionnels de direction ou

changeant de corps, bénéficient d'un déroulement de carrière bien supérieur à celui qu'ils auraient connu dans leurs corps d'origine, il reste que des hauts fonctionnaires doivent pouvoir passer une partie importante de leur carrière au sein de leurs corps et y terminer leur vie professionnelle sans être gravement pénalisés. C'est pourquoi, le Gouvernement pourrait, au moment qu'il estime opportun, réfléchir aux conséquences à tirer sur le plan statutaire d'une revalorisation indiciaire de la haute fonction publique.

3. La mise en oeuvre

Le Gouvernement envisage de mettre en oeuvre, dès 1995, une partie des propositions du rapport Prada. Le ministre de la fonction publique prévoit d'unifier les dispositions concernant l'engagement de servir l'Etat que doivent signer les élèves des écoles administratives.

Par ailleurs, le décret d'application de l'article 3 de la loi n° 94-530 du 28 juin 1994 qui vise à renforcer les contrôles lors du passage de fonctionnaires dans le secteur privé devrait être adopté d'ici la fin de l'année. La commission dont la loi a rendu la saisine obligatoire sera opérationnelle début 1995 dans chacune des trois fonctions publiques.

Le ministre de la fonction publique entend également développer la mobilité des corps d'encadrement dans le cadre des mesures prévues par le CIATER.

Au-delà de ces quelques mesures il est trop tôt pour faire grief d'inertie au présent Gouvernement et votre rapporteur entend au contraire lui rendre hommage pour avoir su mener à bien, dans une période difficile, un effort remarquable d'analyse et de propositions.

Les orientations qui viennent d'être rappelées ont pour objet de faire prendre conscience à la représentation nationale l'ampleur du problème en question et les solutions qu'on peut lui apporter.

Néanmoins votre rapporteur souhaite que l'Etat engage rapidement un vigoureux effort de modernisation de ses structures et de ses méthodes de gestion des ressources humaines, afin qu'il continue de bénéficier d'un encadrement supérieur compétent et motivé.

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

A l'occasion de la présidence française de l'Union européenne, le ministre de la fonction publique entend resserrer les liens avec ses homologues européens. De même, il devrait arrêter d'ici la fin de l'année une série de mesures destinées à assurer une présence française renforcée et de qualité au sein des instances européennes.

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

1. L'ouverture de l'accès aux emplois publics aux ressortissants de l'Union européenne

La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes relative à l'interprétation de l'article 48 § 4 du traité de Rome sur la notion "d'emplois dans l'administration publique" a conclu à l'obligation pour les Etats membres d'ouvrir à la libre circulation une partie des emplois du secteur public. Conformément à cette jurisprudence, l'article 2 de la loi n° 91-915 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, a modifié le statut général des fonctionnaires (article 5 bis de la loi du 13 juillet 1983) afin de permettre l'accès à des ressortissants de l'Union européenne à certains emplois publics.

Les décrets d'application de cette loi (voir encadré) ont permis d'ouvrir 70 % de la fonction publique française aux ressortissants de l'Union européenne (plus de 80 % de la fonction publique de l'Etat) et mis la législation française en conformité avec la jurisprudence européenne concernant la libre circulation des fonctionnaires.

1. Enseignement

- éducation nationale (*décrets n° 92-1246 du 30 novembre 1992 et n° 93-60 du 13 janvier 1993*)

- jeunesse et sports (*décret n° 93-853 du 11 juin 1993*)

- agriculture (*décret n° 93-1169 du 11 octobre 1993*)

2. Santé et action sociale

- fonction publique hospitalière (*décrets n° 93-101 du 19 janvier 1993 et n° 93-659 du 26 mars 1993*)

- anciens combattants : personnels hospitaliers de l'INI et de l'ONAC (*décrets en cours*)

- infirmier(e)s et assistant(e)s de service social des administrations centrales de l'Etat (décrets en cours)

3. Recherche

- personnels de recherche, administratifs et techniques (décret n° 93-769 du 26 mars 1993)

4. Postes et télécommunications

- décrets n°92-1309 du 16 décembre 1992 et n° 93-514 à 93-519 du 25 mars 1993 pour les nouveaux statuts.

5. Fonction publique territoriale

- décret n° 94-163 du 16 février 1994

Par ailleurs, les décrets n°94-741 et n°94-743 relatifs à l'assimilation des diplômes délivrés dans d'autres Etats membres de l'Union, respectivement pour l'accès aux concours de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique territoriale, ont été publiés le 1^{er} septembre 1994. Ils prévoient que lorsque le recrutement par voie de concours dans l'une ou l'autre des fonctions publiques est subordonné à la possession de certains diplômes nationaux dans les conditions appréciées par des commissions mises en place dans chaque ministère et auprès du ministre des collectivités locales, Ces commissions devront être mises en place dans les six mois de la date de parution des décrets et pourront se prononcer sur les candidatures aux concours dont les avis d'ouverture seront publiés après cette date.

2. 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. Ce programme a enregistré, fin avril 1994, 105 candidatures de fonctionnaires européens. Mais si la France est le premier pays sollicité comme pays d'accueil avec le Royaume-Uni, elle arrive tout à fait en fin, pour le nombre de candidatures.

Le programme ministériel européen d'échanges de fonctionnaires MATTHEUS, qui concernait à l'origine uniquement les douaniers, intègre aujourd'hui l'ancien programme INTERFISC devenu MATTHEUX-TAX. De ce programme destiné aux fonctionnaires chargés des douanes et des droits indirects, on peut dresser le bilan suivant : en 1991, 62 fonctionnaires ont bénéficié de cet échange, 49 en 1992 et 54 en 1993. Notre principal partenaire pour ce type d'échanges est la Grande-Bretagne avec laquelle 32 échanges ont eu lieu depuis 1991 sur un total de 165.

3. 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.

Il convient de noter qu'il est désormais possible de détacher des fonctionnaires français auprès de parlementaires européens.

4. La formation des fonctionnaires français aux questions européennes

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

a) La formation interministérielle organisée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique

Les formations à l'Europe sont devenues l'une des cinq priorités retenues par le ministère de la fonction publique pour le financement d'actions de formation déconcentrées.

L'ensemble des actions pour 1993 a permis la formation de 400 agents supplémentaires. En 1994, deux stages supplémentaires ont été créés, intitulés : "la prise de décision communautaire" et "le contrôle juridictionnel" qui se déroulent chacun en deux sessions de deux jours. Chaque année, une cinquantaine de fonctionnaires pourra assister à chacun de ces stages organisés par l'Institut International d'Administration Publique. Le stage relatif à "la mise en oeuvre et l'exécution du droit communautaire" et le "cycle de formation aux affaires européennes" ont été maintenus et ont permis de former respectivement, en 1994, 180 et 100 personnes. Chaque année, ce sont donc au total près de 400 fonctionnaires qui peuvent bénéficier de ces actions de formation interministérielles sur les questions européennes.

b) 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. A l'occasion du transfert de l'ENA à Strasbourg, la scolarité de cette dernière a été réorganisée autour de trois pôles dont l'un d'entre eux porte sur les questions communautaires. Par ailleurs, dès 1995, les élèves auront deux semaines de formation au Centre des hautes études européennes de Strasbourg. Les élèves 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.

c) Le Centre des hautes études européennes de Strasbourg.

Le vice-président du Conseil d'Etat, M. Marceau Long, a rendu en 1993 un rapport proposant d'instituer un centre de formation destiné à favoriser une meilleure connaissance du droit communautaire. Il préconisait que ce centre soit ouvert aux fonctionnaires, mais également à des professionnels du secteur privé. Pour faire suite à ce premier rapport, il a été décidé de créer, dès 1995, un Centre des hautes études européennes à Strasbourg. La création de ce centre a fait l'objet d'une communication en conseil des ministres le 2 février 1994.

Le Centre aura pour missions principales la participation à la formation initiale des élèves des écoles administratives, en particulier de l'ENA, des auditeurs de justice, des élèves des écoles d'ingénieurs de l'Etat, ainsi que des cadres supérieurs territoriaux et notamment des administrateurs et ingénieurs en chef de première catégorie. La formation continue, en sessions annuelles, sanctionnées par l'attribution du titre d'auditeur, de fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales et de la communauté européenne, de magistrats, de membres des professions libérales et de cadres d'entreprises ; la préparation aux concours de recrutement des fonctionnaires de la communauté européenne ; la participation à la formation que l'Institut international d'administration publique organise en matière européenne. Le centre établira une relation étroite et permanent avec les autres établissements de formation ou de recherche des autres pays membres de la communauté européenne qui concourent aux mêmes objectifs.

Votre rapporteur, qui appelait l'an dernier à poursuivre et amplifier l'action entreprise en matière d'ouverture sur l'Europe, en particulier en donnant suite aux conclusions du rapport Long, ne peut donc que se réjouir de cette nouvelle impulsion donnée à la formation des fonctionnaires français aux questions européennes.

CHAPITRE III

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Votre commission entend cette année faire deux observations suivantes tenant, d'une part, aux risques d'une revalorisation trop importante des rémunérations de la fonction publique en période de crise et, d'autre part, à la nécessité d'une modernisation accrue des méthodes de travail.

I - LES RISQUES D'UNE REVALORISATION TROP IMPORTANTE DES RÉMUNÉRATIONS DE LA FONCTION PUBLIQUE EN PÉRIODE DE CRISE

Une comparaison entre l'augmentation des salaires du secteur public et du secteur privé fait apparaître une revalorisation importante des premiers par rapport aux seconds et permet de mettre en évidence un certain nombre de risques liés à cette situation.

A. LES BASES DE LA COMPARAISON

Comme cela a été dit dans la première partie de ce rapport, les gains de pouvoir d'achat (bruts) des fonctionnaires ont été de l'ordre de 17 % sur la période 1989-1994.

Il est important de noter que, jusqu'en 1993, cette augmentation n'a pas été sensiblement différente de celles enregistrées dans le secteur privé.

En dépit des difficultés rencontrées pour mesurer l'évolution des salaires dans le secteur privé, la comparaison de la "formation des salaires nets reçus par les ménages" fournie par l'INSEE, permet d'établir une comparaison assez précise des évolutions.

FORMATION DES SALAIRES NETS RECUS PAR LES MENAGES

	En %								
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution sur la période
Salaires bruts versés par l'économie nationale	4.8	3.9	5.5	6.2	6.9	5.1	3.5	1.5	43.9
dont versés par les Sociétés	4.8	4.3	6.1	6.6	7.4	4.9	2.5	-0.1	43,0
dont versés par les Administrations	5.2	2.9	3.2	5.3	5.9	5.4	6.1	5.1	46,2

Source : Rapport sur les comptes de la Nation de juin 1994 p 174

D'autres bases de comparaison confortent cette représentation. C'est le cas notamment des indices de la rémunération en moyenne des personnes en place estimés par l'INSEE ou le CERC qui mettent en évidence une évolution sensiblement comparable dans la fonction publique et dans le secteur privé.

	En %						Evolution sur la période
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
Rémunération nette moyenne des salariés présents dans le secteur privé	4.7	5.2	5.1	7.1	6.1	4.5	37.46
Rémunération nette moyenne des salariés présents dans la fonction publique de l'Etat	2.3	4.2	6.2	6.2	5.3	5.8	35.28

Source : INSEE

En revanche, à partir de 1992-1993, les fonctionnaires ont bénéficié de gains de pouvoir d'achat sensiblement supérieurs à ceux des salariés du secteur privé. L'écart a été particulièrement marqué en 1993, puisque la progression en francs courants de la RMPP dans le secteur privé aurait été comprise entre 3 et 3,5 % contre 6,1 % dans la fonction publique.

En 1995, la mise en place de l'accord salarial de novembre 1993 et la poursuite des plans catégoriels devraient induire à nouveau une progression significative des rémunérations dans la fonction publique de l'Etat.

	1992	1993	1994
Mesures générales	2.9	2.7	1.2
Mesures catégorielles	1.7	1.5	0.8
GVT structurel	1.8	1.9	2.0
RMPP	6.4	6.1	4.0
Gain de pouvoir d'achat de la RMPP	4.1	4.1	2.6

Cette augmentation du pouvoir d'achat des fonctionnaires résulte en grande partie du mode d'indexation des salaires de la fonction publique. Sous l'impulsion d'un fort effet de structure imputable aux accords salariaux (Durafour notamment), mais aussi de la politique du Gouvernement actuel qui a trop anticipé la reprise au moment de la signature des accords d'octobre 1993, les traitements de la fonction publique n'ont pas subi les effets de la récession de 1993-1994. Ce phénomène a sans doute contribué à amortir les effets de la crise en freinant la baisse de la

consommation. Il n'en reste pas moins qu'il comporte plusieurs risques.

B. LES RISQUES LIÉS

En premier lieu, cette augmentation représente un coût non négligeable pour les finances publiques, au moment même où la maîtrise des déficits publics devient un impératif économique de premier rang.

Le coût global des mesures générales prévues par l'accord du 9 novembre 1993 s'élève à près de 20 milliards de francs pour la période 1994-1995 dont 14 milliards pour la seule année 1995. Si l'on y ajoute 1,3 milliard du fait de la mise en oeuvre du protocole Durafour, ce n'est pas moins de 15 milliards de francs de dépenses supplémentaires qui viennent grever l'augmentation des charges du budget de l'Etat dans le projet de loi de finances qui nous est présenté.

Ce coût est d'autant plus important que les augmentations de traitement consenties aux fonctionnaires de l'Etat ont des répercussions immédiates pour les fonctionnaires des deux autres fonctions publiques. Si bien que le coût total en fin de plan des mesures nouvelles contenues dans le cadre de l'accord pour les agents actifs et retraités de l'Etat est supérieur à 40 milliards de francs, pour l'ensemble des trois fonctions publiques.

Surtout, la revalorisation des rémunérations du secteur public fait peser un risque non négligeable sur le pacte social.

La période actuelle semble en effet marquée par un décalage persistant entre la reprise de l'économie et l'augmentation des embauches. Alors même que les entreprises du secteur privé redressent leurs comptes, les salariés du secteur privé qui ont consenti des sacrifices importants non seulement par pertes de pouvoir d'achat, mais aussi par diminution des salaires nominaux voire par perte d'emplois, attendent de la reprise à la fois une diminution du chômage et des augmentations salariales.

Le partage emploi-salaires risque dès lors d'être remis en cause et le nombre de conflits sociaux, en baisse constante depuis plusieurs années pourrait augmenter à nouveau.

Dans ces conditions l'augmentation sensible des traitements des fonctionnaires, par ailleurs assurés de la garantie de l'emploi, peut apparaître à certains égards comme

un facteur supplémentaire de revendications salariales dans le secteur privé.

Votre rapporteur souhaiterait qu'une étude approfondie soit menée par le Gouvernement afin d'étudier des moyens susceptibles de rendre les mécanismes d'indexation des salaires de la fonction publique, plus sensibles aux évolutions économiques.

II - LA NÉCESSITÉ DE MODERNISER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DE L'ADMINISTRATION

Rarement, la réflexion sur la nécessité de moderniser l'Etat, sa haute fonction publique, ses méthodes de travail, n'aura été aussi dense et aussi riche.

Témoin de cette réflexion, le rapport demandé à la mission de réflexion et de propositions sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, présidée par Jean Picq et installée solennellement par le Premier ministre en novembre 1993 dans le but de remédier à une "véritable crise de nos institutions administratives".

Ce rapport, dont toutes les propositions ne font pas consensus, met néanmoins en évidence la nécessité de repenser les méthodes de travail de l'administration. Votre rapporteur, pour avoir avancé des propositions similaires lors de l'examen du précédent budget, est d'accord pour introduire, dans l'Etat, la gestion prévisionnelle des effectifs, développer les responsabilités, notamment budgétaires, ou encore évaluer les politiques publiques. Il entend néanmoins réserver une place particulière à ce qui lui semble être, à terme, la piste de réflexion la plus prometteuse : le télétravail.

A. CHANGER DE MÉTHODES

Il semble impératif que sur trois points au moins, l'administration puisse changer ses méthodes de travail.

1. Mettre en place et généraliser la gestion prévisionnelle des effectifs

Le premier impératif auquel l'Etat doit se soumettre est bien celui de la connaissance de ses propres effectifs. Pour reprendre les termes du rapport Picq :

"L'Etat doit s'assigner l'objectif de mettre en place, dans un délai de deux ans, un cadre d'analyse et une méthode de recensement lui permettant de connaître ses effectifs en permanence. La direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget devraient être chargées d'élaborer la méthodologie requise, en relation avec les ministères gestionnaires. Chaque administration devrait ensuite recenser ses agents d'une manière qui permette à la fois une meilleure gestion ministérielle et une consolidation précise des effectifs de l'Etat. La Cour des comptes devrait être chargée de vérifier le bon fonctionnement de ce dispositif dans le cadre du rapport sur l'exécution des lois de finances qu'année après année, elle soumet au Parlement."

Il est clair néanmoins que cela ne suffit pas, il faut également anticiper les besoins. Faute d'analyse prévisionnelle, le Gouvernement se voit contraint, année après année, de gérer l'urgence et d'arbitrer entre des revendications dont il ignore le bien fondé.

Seule une démarche systématique et généralisée, permettra de définir, par métiers et par objectifs les besoins de l'Etat. Une démarche similaire a du reste été entreprise dans certaines administrations comme la Banque de France et a conduit à des modifications significatives des structures, se traduisant par des gains de productivité.

2. Développer les responsabilités

La responsabilisation des personnels est au coeur de l'accroissement de l'efficacité administrative, que votre rapporteur appelait de ses voeux l'an dernier. En effet, elle seule permet de venir à bout de la centralisation excessive de la gestion, de l'imprécision des fonctions de chacun, de la désuétude des mécanismes de sanction, de l'absence de reconnaissance des talents et des efforts, qui sont autant de causes de l'inertie administrative.

Elle suppose, pour reprendre les termes de Jean Prada, une redéfinition de "l'organigramme de tête" de l'Etat de telle sorte que les objectifs et les moyens de chacun soient clairement définis.

Ensuite, les différents instruments de gestion des fonctionnaires, doivent être repensés ou simplement utilisés afin de pouvoir individualiser les carrières en fonction des résultats obtenus.

Enfin, le nombre trop élevé de statuts particuliers (1.700) est un facteur important de cloisonnement et de rigidité auquel il conviendrait de remédier sans tarder.

Par ailleurs, la procédure budgétaire pourrait être renouvelée profondément, afin qu'au seuil de l'an 2000, notre pays puisse s'exonérer du carcan traditionnel d'un budget de moyens et dispose enfin d'un véritable budget fonctionnel permettant une meilleure programmation des dépenses.

3. Relancer l'évaluation des politiques publiques

L'administration française a une longue tradition de contrôle et dispose de nombreux corps d'inspection dont le prestige ou la renommée ne sont plus à établir. Cependant contrôler n'est pas évaluer. Il manque dans notre administration des "indicateurs de moyens" et surtout de résultat.

Un dispositif créé en 1990 a permis le lancement de plusieurs programmes d'évaluation comme en matière de formation professionnelle. Par ailleurs la Cour des comptes ou le Conseil économique et social ont produit, en ce domaine, des travaux de qualité. Mais comme le relève Jean Picq, "l'évaluation n'est toujours pas en France, un instrument ordinaire de la conduite des politiques publiques".

Surtout, les missions régaliennes de l'Etat et les politiques économiques et fiscales ont échappé au dispositif car les administrations qui en ont la charge répugnent à voir leurs actions, les outils mis en oeuvre et les effets obtenus, examinés de manière contradictoire.

Il semble essentiel que le Gouvernement, par les moyens qu'il jugera appropriés, s'engage à mettre en place rapidement les instruments permettant d'évaluer les résultats des politiques publiques.

B. METTRE EN PLACE LE TÉLÉTRAVAIL

M. Thierry Breton, à la demande du ministre de l'intérieur, a rendu un premier rapport sur la situation actuelle, les perspectives de développement et les aspects juridiques du télétravail et un second rapport sur les téléservices en France. Par ailleurs, M. Gérard Théry vient de remettre au Premier ministre un rapport sur les "autoroutes de l'information". **La réflexion sur ce point progresse donc également.**

Il en ressort que la révolution de l'an 2000 est bien celle de l'information, comparable en ampleur technique à celle des chemins de fer ou de l'électrification et qui ne manquera pas d'affecter en profondeur l'organisation de notre société. La production de l'information, son contenu, son traitement et son acheminement constituent les enjeux d'une vaste compétition mondiale dont il est vital que notre pays ne reste pas à l'écart.

Dans cette compétition, la question se pose du rôle à assigner à l'Etat. Trois voies semblent pouvoir être explorées.

1. Le rôle de l'Etat dans la mise en place des autoroutes de l'information

Celui-ci aura peut être un rôle important à jouer dans la mise en place des infrastructures nécessaires pour véhiculer les masses considérables de données. Les "autoroutes de l'information", c'est à dire la mise en place d'un réseau de télécommunications par fibres optique, disposant d'une capacité de transmission quasi-illimitée, nécessitent la mise en oeuvre de moyens financiers considérables que l'on peut chiffrer au bas mot entre 150 et 200 milliards de francs sur vingt ans.

Gérard Théry prenant exemple sur l'effort consenti en Allemagne par Deutsche Telekom prône une intervention active de l'Etat, d'autant plus nécessaire que tout retard pris en la matière risque, selon lui, d'avoir des effets désastreux en termes de compétitivité, de conquête de parts de marchés et donc finalement d'emplois.

Aux Etats Unis en revanche, l'administration américaine qui a joué un rôle pilote dans ce débat, n'a jamais envisagé de crédits publics. Le sens du plan d'Al Gore, vice-président des Etats Unis et instigateur du projet des autoroutes électroniques parle au contraire de "déréglementation" et de "non-investissement" de l'Etat. Dans le

cadre libéral de l'économie américaine, ce sont les compagnies de télécommunications qui seront les principaux maîtres d'oeuvre de ce projet.

Il y a donc un débat sur le rôle exact de l'Etat dans la mise en place des autoroutes de l'information, qu'il appartient au Gouvernement de trancher assez rapidement.

2. Le recours par l'Etat au télétravail

Si l'on reprend la définition donnée par Thierry Breton, ⁴ le télétravail est une modalité d'organisation et/ou d'exécution d'un travail exercé à titre habituel, par une personne physique, dans les conditions cumulatives suivantes :

- d'une part, ce travail s'effectue :

- à distance, c'est à dire hors des abords immédiats de l'endroit où le résultat de ce travail est attendu ;
- en dehors de toute possibilité physique pour le donneur d'ordre de surveiller l'exécution de la prestation par le télétravailleur ;

- d'autre part, ce travail s'effectue au moyen de l'outil informatique et/ou des outils de télécommunication ; il implique nécessairement la transmission au moyen d'une ou de plusieurs techniques de télécommunications (...) y compris au moyen de systèmes informatiques de communications à distance :

- des données utiles à la réalisation du travail demandé ;
- et/ou du travail réalisé ou en cours de réalisation.

Cette définition établit une distinction claire entre le télétravail et les téléservices. Alors que le télétravail est un mode d'organisation du travail, les téléservices sont une offre marchande de services.

Le télétravail sera vraisemblablement un élément du paysage économique des années à venir. Dans le cadre d'un scénario de développement "inertiel" c'est à dire avec des conditions externes demeurant similaires à celles d'aujourd'hui, Thierry Breton prévoit qu'il devrait y avoir entre 150.000 et 200.000 télétravailleurs à

⁴ *Le Télétravail en France, situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques, la Documentation française, collection des rapports officiels, page 15*

l'horizon 2000 et 500.000 en 2005 contre seulement 16.000 aujourd'hui en France.

Cependant ces chiffres sont susceptibles de beaucoup augmenter si l'Etat décide de jouer un rôle moteur dans l'utilisation du télétravail. Il existe en effet, un nombre considérable de tâches assurées par des agents de la fonction publique qui pourraient être aussi bien effectuées par télétravail. C'est le cas notamment de toutes les tâches de saisie des données relatives à la production de documents administratifs comme les cartes grises, les permis de conduire ou les cartes d'identité.

Déjà certaines administrations ont recours au télétravail. Ainsi, le rectorat de Bordeaux compte aujourd'hui 24 télétravailleurs sur 450 agents. Ils travaillent chez eux par l'intermédiaire d'un téléphone, d'un fax et d'un micro-ordinateur connecté à l'ordinateur central du rectorat. D'après les informations dont dispose votre rapporteur, cette expérience pourrait très bien être étendue à une centaine d'emplois sans que cela perturbe le fonctionnement interne du rectorat.

Sans qu'il faille y voir un remède miracle, le recours par l'Etat au télétravail aurait des répercussions importantes en termes d'aménagement du territoire, de réduction des frais de déplacement et des coûts d'équipement ⁵. Il autorise en effet la possibilité de réduire les coûts et en particulier les charges immobilières, de préserver les ressources humaines, de préserver l'emploi localement et de redistribuer l'activité vers des zones économiquement ciblées.

De surcroît l'action de l'Etat aurait certainement valeur d'exemple pour les entreprises du secteur concurrentiel.

⁵ Les coûts directs du travail, dus à la congestion des grandes villes sont de moins en moins supportables. Pour un salarié moyen, occupant 20 m² de superficie, le poste de travail coûtait environ 60.000 francs par an à Paris et seulement 12.000 francs à Grenoble (Source INSEE). Le coût des transports est également un facteur important. Ainsi, pour les voies rapides d'Ile-de-France, le nombre de milliers d'heures par km d'embouteillage est passé de 250 en 1981 à 610 en 1989, soit un accroissement moyen annuel de 11,8 % (Source Direction régionale de l'équipement en Ile-de-France). Plus parlant encore : chaque année, le nombre d'heures passées dans les transports par la population parisienne équivaut au temps de travail de la population de la région lyonnaise.

3. La production par l'Etat de téléservices

Enfin, l'Etat a aussi un rôle à jouer dans la production des informations véhiculées par les autoroutes de l'information, notamment dans les domaines de l'éducation et de la médecine.

L'enseignement à distance représente de ce point de vue un formidable enjeu à relever. D'immenses gisements d'information ne sont aujourd'hui exploités que par quelques personnes. La simple mise à disposition du plus grand nombre des ouvrages des bibliothèques nationales et universitaires constituerait un facteur de progrès social considérable.

CONCLUSION

L'année 1994 aura été riche en rapports et réflexions - haute fonction publique, télétravail, téléservices, autoroutes de l'information, responsabilités et organisation de l'Etat - qui constituent autant de jalons dans la réorganisation de l'Etat inscrite à l'ordre du jour par le Premier ministre.

Il est sans doute vrai, pour reprendre les termes du Chef du Gouvernement lors de l'installation de la "mission de réflexion et de propositions sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat" confiée à Jean Picq, que "la France n'achèvera pas sa modernisation économique et sociale sans que l'Etat lui-même ne soit profondément renouvelé". Néanmoins, la concrétisation de la réforme annoncée semble marquer le pas.

Votre rapporteur souhaite rendre un hommage appuyé au Gouvernement pour avoir su entreprendre, dans une période difficile, un utile effort de réflexion sur ces questions. Il l'encourage, maintenant, à passer à une phase plus opérationnelle dans la modernisation de l'administration française.

Réunie le 18 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 1995.