

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 20

FONCTION PUBLIQUE

Rapporteur spécial : M. Philippe MARINI

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnauld, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
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	14
II. LE PROJET DE BUDGET POUR 1996	17
A. LES CHARGES DE PERSONNEL	17
B. LES CREDITS DU MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE	20
CHAPITRE II : LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT	25
I. LA POLITIQUE DES EFFECTIFS	25
A. LES POLITIQUES ANTERIEURES	26
B. LA POLITIQUE ACTUELLE	27
C. LA CONNAISSANCE DES EFFECTIFS	29
II. LA POLITIQUE DES REMUNERATIONS	30
A. LA POLITIQUE SALARIALE GENERALE	31
B. LES MESURES DE REVALORISATION CATEGORIELLE	32

III. LA GESTION DES PERSONNELS	34
A. LA GESTION PREVISIONNELLE DES EFFECTIFS.....	34
B. L'EVALUATION DES FONCTIONNAIRES.....	36
C. LES ACTIONS DE FORMATION CONTINUE DANS L'ADMINISTRATION.....	37
D. L'AMENAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE.....	38
IV. LES POLITIQUES SPECIFIQUES	40
A. L'ACCELERATION ET L'AMPLIFICATION DU PROCESSUS DE REFORME DE L'ÉTAT ET DE MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS.....	40
B. LA PRESENCE DES SERVICES PUBLICS DANS LES MILIEUX DIFFICILES ET LA LUTTE POUR L'EMPLOI.....	43
C. LA POURSUITE DE LA REFORME DE L'ENCADREMENT SUPERIEUR.....	43
D. L'OUVERTURE A L'EUROPE DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	44
CHAPITRE III : LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	53
I. FREINER LA DYNAMIQUE DES DEPENSES INDUITES DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	53
II. METTRE EN OEUVRE UNE REFORME REELLE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT.....	56
III. POURSUIVRE LES EFFORTS POUR AMELIORER LES OUTILS DE GESTION DES PERSONNELS.....	57

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le projet de loi de finances pour 1996 prévoit une **augmentation des emplois budgétaires de 0,17 %**, ce qui représente 3.557 emplois (hors transformations) sur un total de 2.079.917 (hors appelés). Encore faut-il distinguer les **emplois civils qui augmentent de 5.904 postes budgétaires**, des **emplois de la défense nationale qui diminuent de 2.347 postes**.
2. En 1996, les **rémunérations des fonctionnaires de l'Etat ne devraient pas augmenter en niveau, mais augmenteront tout de même de 4,3 %**, en masse, ce qui représente un **gain de pouvoir d'achat de l'ordre de 2 %**.
3. La politique du Gouvernement poursuit par ailleurs **un programme ambitieux de réforme de l'Etat** dont les objectifs sont de clarifier les missions de l'Etat et le champ des services publics, mieux prendre en compte les besoins et les attentes des usagers, changer l'Etat central, déléguer les responsabilités et rénover la gestion publique.
4. Votre commission entend cette année faire observer qu'il **ne saurait y avoir de réduction des dépenses publiques sans remise en cause des dépenses induites de la fonction publique**. De ce point de vue, la politique courageuse de modération salariale voulue par le Gouvernement va dans le bon sens. En revanche, l'augmentation du nombre des effectifs budgétaires, même si elle est proportionnellement limitée, ne constitue pas un bon signal de rigueur dans la gestion des finances publiques et laisse de côté le vrai problème du redéploiement des effectifs.
5. Votre commission entend également insister sur **la nécessité de mettre en oeuvre une réforme réelle de la gestion des ressources humaines de l'Etat**. Les mesures déjà prises par le Gouvernement, et celles à venir, apparaissent opportunes. Mais elles risquent de rester purement symboliques, si elles ne sont pas accompagnées d'une **réforme réelle de la gestion des ressources humaines vers plus de responsabilisation et d'individualisation**.

6. Enfin, votre rapporteur souhaite appeler votre attention sur la **nécessité de poursuivre les efforts pour améliorer les outils de gestion des personnels**. La connaissance des effectifs, la gestion prévisionnelle des effectifs, les projections concernant les charges de retraite des personnels de la fonction publique constituent autant de points récurrents des observations des rapporteurs spéciaux du Sénat comme de l'Assemblée nationale depuis maintenant plusieurs années. Malheureusement, les Gouvernements successifs semblent indifférents à ces remarques et la mise en place d'outils efficaces de gestion n'en est toujours qu'à ses balbutiements.

INTRODUCTION

Mesdames. Messieurs.

Au-delà de l'examen des crédits gérés directement par le ministère de la Fonction publique et inscrits au budget des services généraux du Premier ministre, qui s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 1996 à 1 milliard de francs, soit une diminution de 5 % par rapport à l'an dernier, le rapport spécial sur la Fonction publique fournit au Parlement l'occasion de se pencher sur la gestion du personnel de l'Etat.

De ce point de vue, l'ensemble du secteur public est toujours le plus important d'Europe : près d'un français sur trois au travail est employé, directement ou indirectement, par l'Etat.

Il faut cependant bien distinguer le groupe formé par les trois fonctions publiques - Étatique, territoriale, et hospitalière - du secteur public marchand.

Ensemble les effectifs des trois fonctions publiques représentaient, en 1993, 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.

La fonction publique de l'Etat, seule concernée par le projet de loi de finances, comportait l'an dernier 2.079.917 emplois budgétaires (hors personnels appelés). Le projet de loi de finances prévoit une légère augmentation de ces effectifs résultant d'une progression du nombre des emplois de fonctionnaires civils (+ 5.904) et d'une diminution des emplois des fonctionnaires rattachés au budget de la défense (- 2.347).

La politique du Gouvernement poursuit un programme ambitieux de réforme dont les objectifs sont de clarifier les missions de l'Etat et le champ des services publics, mieux prendre en compte les besoins et les attentes des usagers, changer l'Etat central, déléguer les responsabilités et rénover la gestion publique.

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 trois observations qui ont trait, cette année, à la nécessaire modération des dépenses induites de la fonction publique, à la modernisation de la gestion des ressources humaines et à la mise en place d'outils de gestion efficaces.

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 publics au travers de l'approche budgétaire, elle l'est beaucoup moins en ce qui concerne les deux autres groupes, que seule la comptabilité nationale permet d'appréhender de façon satisfaisante. Deux approches, sont donc nécessaires : une approche budgétaire qui permet de déterminer les fonctionnaires publics ; une approche par la comptabilité nationale, qui permet 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 1993, 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

NB : sur la différence entre emplois budgétaires et emplois réels voir note méthodologique p. 27.

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.

Répartition des effectifs réels de la fonction publique



Ensemble, les trois fonctions publiques représentaient 16,7 % de la population active et 21,3 % des salariés en 1992.

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	1994	Evolution sur la période
Administrations publiques centra	2 756,8	2 843,3	2 862,2	2 911,3	2 998,2	3 026,3	+ 9,8
Administrations publiques locale	1 143,1	1 215,8	1 241,6	1 269,1	1 313,8	1 346,9	+ 17,8
Administrations de sécurité socia	1 056,0	1 069,0	1 075,6	1 087,4	1 104,7	1 115,8	+ 5,7
Grandes entreprises nationales	995,0	902,9	893,5	891,2	873,5	860,3	- 13,5
total	5.950,9	6.031,0	6.072,9	6.159,0	6.290,2	6.349,3	+ 6,7

Source : Rapport sur les comptes de la Nation pour 1994

Il convient de noter que le secteur qui a le plus progressé est celui des administrations publiques locales dont les effectifs ont augmenté de plus de 17 % depuis 10 ans, soit près du double de l'augmentation des effectifs des administrations centrales et plus du triple des administrations de sécurité sociale. En revanche, les effectifs des administrations centrales n'ont cessé de décroître sur la période.

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 1994, ce secteur comptabilisait 3.026.300 emplois.

② Le compte "**administrations publiques locales**", (APUL) avec 1.346.900 personnes est 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 1994, 1.115.800 personnes. 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 **5.489.000 personnes en 1994** contre 5.416.700 en 1993.

④ Le compte des "**grandes entreprises nationales**" (GEN) représente 860.300 personnes (889.000 en 1993). 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 1994.

1994		
Rang de contrôle	Nombre d'entreprises	Effectifs en milliers
1	106	1.096,4
2	413	190,8
3	764	122,3
4	676	78,8
5	337	14,3
6 et plus	57	1,9
total	2.353	1.504,5

Source : répertoire des entreprises contrôlées par l'Etat.
INSEE, chiffres provisoires 1994

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.

NB. L'évolution du nombre d'entreprises de rang 1 est dû à l'ajout en 1994 de ports autonomes et de quelques EPIC

Ces résultats prennent en compte l'entrée dans le champ de l'imprimerie nationale et des privatisations de l'UAP et d'ELF Aquitaine en 1994

C'est donc au total 6,9 millions de personnes qui travaillent dans le secteur public, ce qui représentait pour 1994 environ 27,44 % de la population active totale, 31,63 % de la population active occupée et 35,8 % de la population salariée.

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.

L'importance du secteur public a toutefois tendance à diminuer en raison, notamment, des privatisations.

Les éléments de comparaison dont on dispose, confirment l'importance du secteur public français par rapport aux autres secteurs publics des pays de l'OCDE.

En milliers d'agents

	France		Allemagne		Japon		Etats-Unis	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Emploi public	5.128	5.173	4.305	5.637	5.080	5.409	18.303	19.041
Rapport public salarié	26,0	27,6	16,9	18,0	10,5	10,3	16,5	16,5
Rapport public total	22,6	24,4	15,1	16,2	8,1	8,4	15,5	15,5

Source : base PERS5 OCDE (Effectifs décomptés selon des critères harmonisés)*

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**".

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 1995, ces dépenses induites représentent une masse financière de 630,8 milliards de francs (contre 604,6 en 1994) soit 39,29 % du budget de l'Etat (contre 38,9 % en 1994) ou encore 8,14 % (contre 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 1994 et 1995.

En millions de francs

Dépenses induites	1994	1995	variation en %	part en %
Rémunérations d'activité	334 982	349 260	4,26	55,37
Cotisations et prestations sociales	69 880	74 125	6,07	11,75
Pensions	122 964	127 808	3,94	20,26
Autres dépenses induites	76 858	79 596	3,56	12,62
dont				
Frais de déplacement	7 889	7 606	- 3,59	1,21
Enseignement privé	32 763	34 630	5,70	5,49
Pensions anciens combattants	24 529	26 379	7,54	4,18
Divers	11 677	10 981	- 5,96	1,74
Total	604.684	630.789	4,32	100,00
dont dépenses indexées	548 900	573 400		
en % du budget de l'Etat	38,89	39,29		
en % du PIB	8,20	8,14		

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 39,5 %, alors qu'elle a eu tendance à diminuer dans la richesse nationale, ne représentant, en 1995, plus que 8,15 % de celle-ci, contre 9,3 % en 1983.

Le tableau ci-après retrace le détail de l'évolution des dépenses induites depuis 1983.

En milliards de francs

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Dépenses induites (non compris les PTT)	372,4	397,1	414,8	435,6	448,8	463,7	478,4	508,9	535,9	554,3	588,5	604,7	630,8
Dont dépenses indexées	328,8	348,8	367,4	383,0	404,3	416,4	431,1	458,4	482,9	500,0	533,1	548,9	573,4
Dépenses induites (y compris les PTT)	432,0	462,2	487,8	507,7	523,0	537,4	554,7	592,0					
Dont dépenses indexées	380,1	404,6	426,6	455,4	468,9	481,8	499,4	532,9					
Evolution en %	4,9	6,6	4,5	4,0	3,0	3,3	3,2	6,4	4,3	3,4	6,2	2,8	4,3
En % du budget de l'Etat	40,0	40,1	39,4	39,9	39,6	39,2	39,6	40,0	39,1	39,1	39,4	38,9	39,3
En % du PIB	9,3	9,1	8,8	8,6	8,4	8,1	7,8	7,8	7,9	7,9	8,3	8,2	8,1

2. Les autres fonctions publiques

Les deux autres fonctions publiques représentent, ensemble, une masse financière de l'ordre de 286 milliards de francs.

a) La fonction publique territoriale

Le Ministère du budget n'a pas été, cette année, en mesure de fournir à votre rapporteur des indications précises sur le coût de la fonction publique territoriale.

Néanmoins si l'on sait que les frais globaux des personnels des collectivités locales étaient estimés à 150 milliards de francs environ pour 1994, l'on peut supposer, en appliquant le même pourcentage d'augmentation que pour les dépenses de la fonction publique d'Etat (4,33 %) que ces dépenses s'élevaient à **156,5 milliards de francs pour 1995.**

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.

b) La fonction publique hospitalière

Régie par la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière et constituant le titre IV du statut général des fonctionnaires, la fonction publique hospitalière regroupe l'ensemble des personnels non médicaux en fonctions dans les établissements des secteurs sanitaire, social et médico-social des filières paramédicales (infirmiers, personnels de rééducation, médico-techniques), les aides-soignants et agents des services hospitaliers, administratives (les personnels de direction, les adjoints des cadres, secrétaires médicaux), ouvriers d'entretien, automobiles, techniques...

Son coût global était estimé à 130 milliards de francs en 1995.

Ensemble, les trois fonctions publiques représentent donc, en 1995, une masse financière de l'ordre de 917,3 milliards de francs, soit environ 11,83 % du PIB total ¹.

¹ Sur la base d'un PIB total estimé à 7.752,7 milliards de francs pour 1995.

II. LE PROJET DE BUDGET POUR 1996

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)

	Crédits votés pour 1995	Crédits demandés pour 1996	Variation en %	Part en %	Part dans le budget de l'Etat en %
Rémunérations d'activité	345.162	356.294	3,22	62,88	22,96
Pensions et allocations	127.027	138.983	9,41	24,53	8,96
Charges sociales	70.230	71.347	1,59	12,59	4,60
Total	542.419	566.623	4,46	100,00	36,51

Avec une progression de 4,37 % les charges de personnel augmenteront en 1995 plus vite que le budget de l'Etat (+ 1,8 %) et plus vite qu'en 1993 (+ 3,21 %). Elles représenteront 36,52 % du total des charges du budget de l'Etat.

Les estimations provisoires des "dépenses induites de la fonction publique", agrégat plus large que les charges de personnels, laisse envisager une croissance légèrement plus faible : + 3,17 %. Ces dépenses passeraient ainsi de 630,8 milliards de francs en 1995 (39 % des dépenses du budget) à 650 milliards en 1996.

Dépenses de personnel	Rémunérations d'activité			Pensions et allocations			Charges sociales			TOTAL CHARGES DE PERSONNEL		
	1995 Crédits votés	1996 crédits demandés	variation en %	1995 Crédits votés	1996 crédits demandés	variation en %	1995 Crédits votés	1996 crédits demandés	variation en %	1995 Crédits votés	1996 crédits demandés	variation en %
Affaires étrangères												
I - Affaires étrangères	3 507.156.405	3 586.539.285	2,26	397.000.000	422.000.000	6,30	145.651.535	144.282.629	- 0,94	4 049.807.940	4 152.821.914	2,54
II - Coopération	321.349.967	325.517.504	1,30				41.704.885	40.078.152	- 3,90	363.054.852	365.595.656	0,70
Agriculture et pêche	5 225.129.999	5 429.996.642	3,92	1.889.057.560	2.008.099.560	6,30	364.519.480	409.030.761	12,21	7 478.707.039	7.847.126.963	4,93
Aménagement du Territoire												
I - Urbanisme	12.730.048.217	12.616.025.129	- 0,90	5.311.538.000	5.780.803.000	8,83	1.322.709.800	1.281.831.846	- 3,09	19.364.296.017	19.678.659.975	1,62
II - Transports	2.135.364	2.182.342	2,20	909.000	860.000	- 5,39				3.044.364	3.042.342	- 0,07
III - Aménagement du Territoire	53.988.085	54.089.342	0,19				4.381.915	4.436.129	1,24	58.370.000	58.525.471	0,27
IV - Mer	370.112.807	378.251.098	2,20				36.458.619	36.859.811	1,10	406.571.426	415.110.909	2,10
Anciens combattants et V.G.	349.916.539	375.172.086	7,22	418.527.000	441.011.000	5,37	32.044.110	32.535.130	1,53	800.487.649	848.718.216	6,03
Charges communes				113.956.000	2.452.091.000	na	45.818.000.000	46.718.000.000		45.931.956.000	49.170.091.000	7,05
Commerce et artisanat	19.392.586	15.030.952	- 22,49				3.132.100	2.863.729	- 8,57	22.524.686	17.894.681	- 20,56
Culture	1 890.461.268	2 444.350.639	29,30	248.000.000	269.000.000	8,47	198.075.944	242.450.490	22,40	2 336.537.212	2 955.801.129	26,50
Education nationale												
I - Enseignement scolaire	161.389.617.884	166.588.058.071	3,22	43.631.093.000	48.342.197.000	10,80	8.328.253.932	8.437.234.970	1,31	213.348.964.816	223.367.490.041	4,70
II - Enseignement supérieur	22.930.517.274	24.111.679.490	5,15				1.354.990.965	1.378.371.033	1,73	24.285.508.239	25.490.050.523	4,96
III - Recherche	75.962.905	76.355.097	0,52				6.126.997	6.142.676	0,26	82.089.902	82.497.773	0,50
Environnement	362.255.179	372.423.234	2,81				41.478.296	41.812.558	0,81	403.733.475	414.235.792	2,60
Industrie	958.741.264	984.547.932	2,69	262.001.000	280.584.000	7,09	100.875.707	101.845.450	0,96	1.321.617.971	1.366.977.382	3,43
Intérieur	26.217.625.892	27.128.982.381	3,48	11.834.090.614	12.579.687.348	6,30	1.530.453.999	1.562.009.341	2,06	39.582.170.505	41.270.679.070	4,27
Jeunesse et Sports	1.354.042.682	1.385.305.754	2,31				101.452.882	102.550.738	1,08	1.455.495.564	1.487.856.492	2,22
Justice	9.904.299.897	10.502.585.392	6,04	2.232.000.000	2.390.000.000	7,08	543.903.290	581.746.062	6,96	12.680.203.187	13.474.331.454	6,26
Outre-Mer	657.851.379	720.678.880	9,55				47.659.688	54.753.217	14,88	705.511.067	775.432.097	9,91
Santé Publique	2.362.451.551	2.434.674.002	3,06	1.087.000.000	1.153.000.000	6,07	189.588.519	194.006.908	2,33	3.639.040.070	3.781.680.910	3,92
Services du Premier ministre	606.572.904	617.140.913	1,74	382.000.000	392.000.000	2,62	700.854.723	659.266.472	- 5,93	1.689.427.627	1.668.407.385	- 1,24
Services financiers	26.003.153.528	27.017.639.629	3,90	9.639.138.000	10.213.566.000	5,96	1.834.641.696	1.862.079.007	1,50	37.476.933.224	39.093.284.636	4,31
Tourisme	71.556.631	73.244.814	2,36				13.085.846	13.224.185	1,06	84.642.477	86.468.999	2,16
Travail	1.479.814.813	1.552.419.680	4,91	386.000.000	408.000.000	5,70	141.311.482	155.221.774	9,84	2.007.126.295	2.115.641.454	5,41
TOTAUX BUDGETS CIVILS *	278.844.155.820	288.792.890.288	3,57	77.832.318.174	87.132.898.908	11,95	62.901.356.410	64.062.633.068	1,85	419.577.821.604	439.988.422.264	4,86
DEFENSE	66.318.303.000	67.580.715.000	1,78	49.194.467.000	51.849.775.000	5,40	7.328.512.000	7.284.462.000	- 0,60	122.841.282.000	126.634.952.000	3,09
TOTAL	345.162.458.820	356.373.605.288	3,23	127.026.777.174	138.982.673.908	9,41	70.229.868.410	71.347.095.068	1,59	542.419.103.604	566.623.374.264	4,46
TOTAL CORRIGÉ **				133.757.777.174	138.982.673.908	3,91				549.158.103.604	566.623.374.264	3,18

* Sans budgets annexes

** CMA après rétablissement de 6,731 milliards au titre du Fonds de Solidarité vieillesse

Dépenses de matériel	Matériel et fonctionnement des services			dont frais de déplacement			Dépenses d'informatique et télématique		
	1995 Crédits votés	1996 crédits demandés	variation en %	1995 Crédits votés	1996 crédits demandés	variation en %	1995	1996	variation en %
<i>Affaires étrangères</i>									
I - Affaires étrangères	1 446.620.148	1 451.038.706	0,31	274.360.288	269.605.288	- 1,73	149.707.117	160.392.000	7,14
II - Coopération	132.859.855	132.346.369	- 0,39				19.000.000	21.000.000	10,53
Agriculture	703.844.288	733.348.010	4,19						
Aménagement du Territoire/Equip transports									
I - Urbanisme	1 920 371 047	1 860 337 619	- 3,13				168 211 345	153 672 978	- 8,64
II - Transports									
1) Transports terrestres									
2) Routes									
3) Sécurité routière									
4) Transports aériens									
5) Météorologie									
III - Aménagement du Territoire	38 300 000	36 370 000	- 5,04				2 000 000	1 750 000	- 12,50
IV - Mer	76 947 733	74 267 733	- 3,48				22 922 291	13 532 291	- 40,96
Anciens combattants et V G	27 817 000	33 850 000	21,69				15 850 000	18 580 000	17,22
Charges communes	2 610 000 000	3 554 587 000	36,19				25 000 000	21 500 000	- 14,00
Commerce et artisanat	24 820 000	21 552 304	- 13,17						
Culture	549.415.799	545.970.293	- 0,63				107.290.000	88.595.729	- 17,42
Education nationale									
I - Enseignement scolaire	1 795 091 633	1 823 197 407	1,57	268 434 695	272 524 695	1,52	394 380 000	388 864 098	- 1,40
II - Enseignement supérieur	54 714 447	52 820 096	- 3,46				44 617 500	43 135 291	- 3,32
III - Recherche	59 235 749	61 235 749	3,38				9 350 000	9 350 000	
Environnement	265.984.289	268.009.289	0,76				82.000.000	21.800.000	- 73,41
Industrie	385.261.769	316.324.000	- 17,89				95.046.660	50.534.000	- 46,83
Intégration									
Ville	4 300 000	4 300 000							
Intérieur	4 902 682 651	5 131 927 524	4,68				847.724.646	813.322.687	- 4,06
Jeunesse et Sports	248.868.975	231.364.231	- 7,03				13.067.000	14.000.000	7,14
Justice	2 339 134 155	2 406 424 393	2,88				345 879 000	307 023 000	- 11,23
Logement	10.518.531	16.608.531	57,90						
Outre-Mer	187.803.252	193.703.688	3,14				3.403.000	130.767.000	3.742,70
Santé	374.599.132	358.179.075	- 4,38				145.128.000	25.160.000	- 82,66
Services financiers	6.595.716.196	5.532.123.412	- 16,13				25.340.000	3.753.000	- 85,19
I -Services généraux	34.605.000	30.160.000	- 12,84				34.605.000	30.160.000	- 12,84
II -S.G.D.N.	858.879.481	876.324.779	2,03				11.299.500	11.367.000	0,60
III - C.E.S.									
III - Plan							7.138.175	5.140.970	- 27,98
Solidarité entre les générations									
Technologie de l'information		36.880.000						16.350.000	
Tourisme	44.849.880	43.421.125	- 3,19				8.000.000	6.900.000	- 13,75
Travail	543.660.750	516.280.750	- 5,04				188.500.000	179.770.000	- 4,63
TOTAUX BUDGETS CIVILS *	26.236.901.760	26.342.952.083	0,40	542.794.983	542.129.983	- 0,12	2.765.459.234	2.536.420.044	- 8,28
DEFENSE	22.729.383.000	22.943.061.000	0,94						
TOTAL	48.966.284.760	49.286.013.083	0,65	542.794.983	542.129.983	- 0,12	2.765.459.234	2.536.420.044	- 8,28

* hors budgets annexes

B. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les crédits demandés au titre de l'action "Fonction Publique" des services généraux pour 1996 s'élèveront à 1.174,5 millions de francs, soit une diminution de 4,2 % par rapport aux dotations ouvertes en loi de finances initiale pour 1995.

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 et des crédits destinés aux secrétariats généraux pour les affaires régionales.

Ces dotations sont retracées dans le tableau ci-dessous :

(en millions de francs)

Nature des crédits	LFI 1995	PLF 1996	Evolution
Titre III - Moyens des services :	1.075,0	1.018,7	- 5,2
Titre IV - Interventions publiques :	4,5	3,0	- 33,3
Total des dépenses ordinaires	1.079,5	1.021,7	- 5,4
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat :		12,5	ns
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat :			
Total des dépenses en capital	0,0	12,5	ns
Total DO + CP	1.079,5	1.034,2	- 4,2
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat :		25,0	ns
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat :			
Total AP	0,0	25,0	ns

Elles peuvent être regroupées en cinq grandes actions

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

Pour 1995, les crédits de fonctionnement de la direction générale se composent de crédits de rémunération du personnel à hauteur de 24.1 millions de francs et de crédits de fonctionnement courant pour 1,8 million.

Les crédits de rémunération inscrits au projet de loi de finances pour 1996 s'établiront à 23.7 millions soit une réduction de 319.884 francs correspondant à la suppression de deux emplois d'administrateur civil transférés au commissariat à la réforme de l'Etat.

Une diminution de 103.824 F au projet de loi de finances pour 1996 portera la dotation en crédits de fonctionnement à 1,7 million de francs, soit une baisse de 5.52 % liée aux orientations données par le Premier ministre dans le cadre de la maîtrise des dépenses publiques.

2. L'action sociale interministérielle

Les crédits consacrés à l'action sociale interministérielle se sont élevés en 1995 à 650 millions de francs.

Le projet de loi de finances pour 1996 prévoit que le total des crédits sociaux s'élèvera à 608.2 millions de francs, soit une différence de 41,74 millions avec l'année précédente.

Il convient de souligner que cette diminution est due à la prise en charge directe, à compter du 1^{er} janvier 1996, par La Poste et par France Télécom des dépenses relatives à l'aide à l'amélioration de l'habitat et à l'aide ménagère pour les personnels retraités de ces deux exploitants publics (- 49.760.000 F).

Dans le même temps, les crédits consacrés aux prestations d'action sociale à réglementation commune sont augmentés, dans le projet de loi de finances pour 1996, de 80 millions de francs.

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

Les crédits d'intervention qui étaient de 90,5 millions de francs en 1995 s'élèveront à 92,9 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996. Cette augmentation globale de 2,65 % des crédits d'intervention du ministère s'analyse de la manière suivante :

- le chapitre 34-94, est réduit de 4,84 millions de francs pour tenir compte des instructions données par le Premier ministre dans le cadre de la maîtrise des dépenses publiques. Néanmoins, ce même chapitre est abondé à hauteur de 1.340.000 F pour la mise en oeuvre d'actions nouvelles ;

- le chapitre 37-04, déjà diminué d'une économie de 2,4 millions de francs liée aux impératifs de maîtrise des dépenses publiques, supporte en outre une réduction de 4 millions de francs mobilisés pour la constitution du commissariat à la réforme de l'Etat. Néanmoins, ce chapitre est abondé en de 12,4 millions de francs pour la mise en place de "Points Publics" en milieu rural, dont 12 millions de francs provenant des budgets de la DATAR (4 millions de francs), de l'intérieur (1 million de francs), des services financiers (1,5 million de francs), de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (1 million de francs), de l'éducation nationale, de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle (1 million de francs), de la justice (0,5 million de francs), de travail, du dialogue social et de la participation (0,8 million de francs), des affaires sociales et de la santé (0,8 million de francs), des technologies de l'information et de la poste (0,8 million de francs) et des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat (0,6 million de francs).

4. 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)**, les **Instituts régionaux d'administration publique (IRA)** et l'**école nationale d'administration (ENA)**.

Le budget global consacré aux écoles sous tutelle du ministère de la fonction publique passe de 335,8 à 317,3 millions de francs soit une baisse de 5,49 %.

Cette diminution de 18,5 millions de francs est due pour l'essentiel à réduction de la subvention apportée aux instituts régionaux d'administration (-16,65 millions de francs) en raison de la modification du régime de la scolarité qui débutera désormais le 1^{er} septembre au lieu du 1^{er} avril, le reste résultant d'économies liées aux instructions de maîtrise des dépenses publiques.

Dans la ligne des observations formulées l'an dernier par M. Couve de Murville, rapporteur spécial de la Commission des finances du Sénat pour les crédits des services du Premier ministre,² votre rapporteur regrette le coût engendré par la décision de transférer une partie de l'école nationale d'administration à Strasbourg. Il en résulte des dépenses

² *Rapport Général n° 79 1994-1995 annexé au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1994 Tomme III, annexe n° 34 p. 15 et suivantes.*

d'investissement d'une part, et un dédoublement permanent des frais de structure d'autre part, qui ne sont en rien nécessités par les missions propres de l'école.

5. Le fonds de délocalisation

Ce fonds, bien qu'inscrit dans l'action "Fonction publique" (agrégat 02) est directement géré par la mission délocalisation des activités publiques, anciennement présidée par M. Ramoff.

Le financement des mesures de délocalisation d'emplois publics hors de Paris est assuré par l'ouverture de crédits inscrits au budget des services généraux du Premier ministre, tant en investissement qu'en fonctionnement, constituant le fonds de délocalisation. Ce fonds est piloté par un comité interministériel présidé par le Secrétaire général du Gouvernement.

1) Afin de financer les dépenses de transfert, les lois de finances ont prévu des dotations provisionnelles de 100 millions de francs en 1992, 85,86 millions de francs en 1993 et 20 millions de francs en 1994 inscrites en dépenses ordinaires (DO) au chapitre 37-07 du budget des services généraux du Premier ministre pour les mesures d'accompagnement social.

Pour les investissements, ont été ouverts en 1992, 1993 et 1994, 930 millions de francs d'autorisations de programme (AP) et 830 millions de francs de crédits de paiement (CP), inscrits au chapitre 57-01 du budget des services généraux du Premier ministre.

Au 15 août 1995, le montant des crédits effectivement transférés aux divers ministères pour le financement de leurs opérations s'élève respectivement à 701,17 millions de francs pour les AP, 561,12 millions de francs pour les CP et 92,69 millions de francs pour les DO.

Il faut ajouter à ces dépenses, les financements ayant fait l'objet de décisions du comité de gestion du fonds de délocalisation et pour lesquels les arrêtés de répartition sont en cours. Ces financements représentent 5,27 millions de francs en DO, 4,20 millions de francs en AP. S'ajoutent également les financements nécessaires à la poursuite et à l'achèvement des opérations déjà engagées (17,21 millions de francs en DO, 33 millions de francs en AP et 176,80 millions de francs en CP).

Globalement le montant des dépenses engagées ou programmées atteint donc 115,18 millions de francs en DO, 738,37 millions de francs en AP et 737,92 millions de francs en CP.

Les trois-quarts de ces dépenses servent au financement d'acquisitions foncières ou immobilières entraînant une augmentation du patrimoine de l'Etat.

2) Dans le cadre du projet de loi de finances pour 1996 il est prévu d'abonder les crédits au titre de la mise en oeuvre des délocalisations publiques d'un montant de 25 millions de francs en autorisations de programme (AP) et de 12,5 millions de francs en crédits de paiement (CP).

En effet, la libération d'immeubles par les services délocalisés peut générer des recettes pour le fonds de délocalisation résultant du produit de ventes effectives ou de la contrepartie budgétaire de la réaffectation des immeubles à d'autres administrations.

Ainsi, les recettes liées à la libération de deux immeubles franciliens (l'un par le centre des bibliothèques, l'autre par le Centre national d'études et de documentation) seront directement reversées au fonds de délocalisations par inscription au chapitre 57-01 du budget des services généraux du Premier ministre pour 1996 des crédits correspondants, soit 25 millions de francs d'AP et 12,5 millions de francs de CP.

* *

*

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 selon les 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 1993.

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 accomplies 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 1994 en équivalent temps plein 1 % environ du total des emplois autorisés.

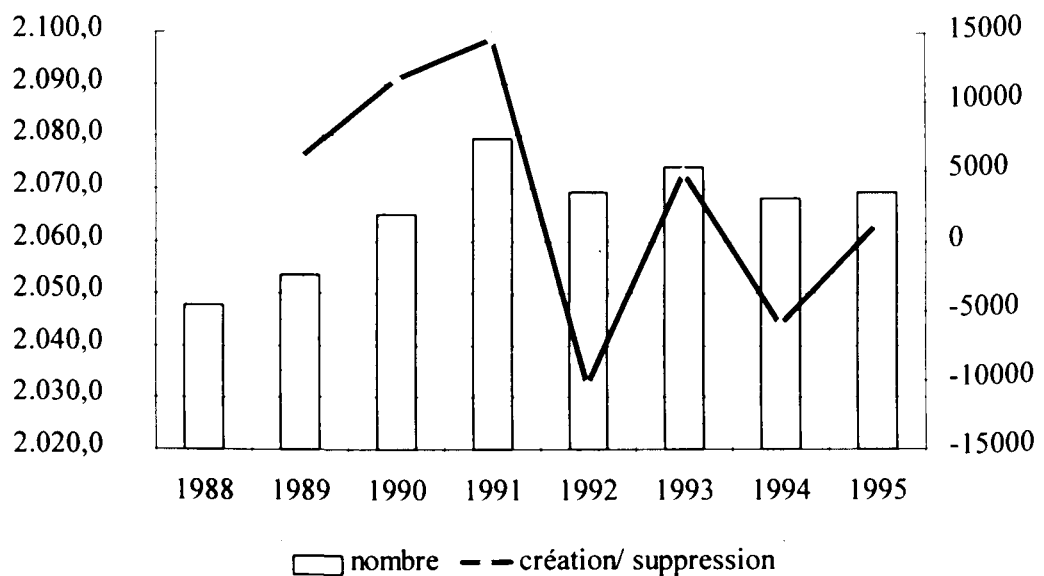
A. LES POLITIQUES ANTÉRIEURES

La politique suivie de 1988 à 1994 s'est traduite par une augmentation régulière des effectifs de la fonction publique de l'Etat, à l'exception toutefois des années 1992 et 1994.

Les tableaux ci-après retracent cette évolution.

EFFECTIFS BUDGETAIRES MINISTÈRE PAR MINISTÈRE

Effectifs exprimés en milliers d'emplois	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	évolution sur la période 1988-1995 (en %)
Affaires étrangères et coopération	12,1	11,9	12,0	11,9	10,4	10,2	10,3	10,1	10,0	-17,4
Agriculture	30,0	29,9	29,5	29,5	29,5	29,6	29,7	30,1	30,2	0,7
Ministères sociaux	31,3	28,6	28,5	28,5	26,9	26,6	26,1	26,7	26,7	-14,7
Culture	7,9	11,9	12,4	12,3	12,3	12,2	12,1	11,3	11,5	45,6
Economie et budget	175,1	181,0	179,9	179,3	179,2	178,9	177,9	177,7	177,6	1,4
Education nationale	927,5	1 001,5	1 013,9	1 027,3	1 042,6	1 048,4	1 058,3	1 061,4	1 063,5	14,7
Equipement et transports	101,6	117,9	116,1	115,1	115,0	113,9	113,1	107,0	106,4	4,7
Intérieur	139,3	154,7	156,6	157,7	158,6	161,6	163,1	162,9	163,3	17,2
Justice	42,3	50,7	51,2	53,8	56,1	56,6	57,2	57,7	58,4	38,1
Défense (hors appelés)	448,6	440,6	434,5	430,6	428,4	409,9	405,2	402,3	401,1	-10,6
Autres budgets	42,7	19,0	19,0	19,1	20,6	21,4	21,2	21,0	20,7	-51,5
total	1.958,4	2.047,7	2.053,6	2.065,1	2.079,6	2.069,3	2.074,2	2.068,2	2.069,4	5,7
Evolution en emplois			5,90	11,50	14,50	-10,30	4,90	-6,00	1,19	
Evolution en pourcentage			0,29	0,56	0,70	-0,50	0,24	-0,29	0,06	



B. LA POLITIQUE ACTUELLE

Dans le cadre des principes de la loi d'orientation sur la maîtrise des dépenses publiques, le Gouvernement entend adapter la structure et le niveau des effectifs aux grandes priorités nationales, notamment au moyen du redéploiement des effectifs. Cette politique se traduira par une augmentation de 5.719 emplois de fonctionnaires civils (budgets civils + budgets annexes) et une diminution des emplois des fonctionnaires rattachés au budget de la défense (hors appelés) de 2.347, ce qui représente au total, une augmentation de 3.557 emplois budgétaires (+0,17 %), qu'il convient de rapprocher aux 964 créations nettes d'emploi de la loi de finances pour 1995.

Les créations nettes d'emploi concernent essentiellement quatre grands secteurs : l'éducation nationale (+1.545 emplois contre 751 en 1995), l'enseignement supérieur (+ 1.545 emplois contre 1.395 en 1995), la justice (1.414 emplois contre 654 en 1995) et la culture (+ 948 emplois, dont 530 au profit de la Bibliothèque nationale de France). Le ministère de l'intérieur voit également ses effectifs augmenter sensiblement (+ 480, contre 408 en 1995). Enfin, les "Services financiers" enregistrent la création de 237 emplois, alors qu'en 1995, ils ont subi une réduction de 112 emplois.

EFFECTIFS BUDGETAIRES	1995	créations et suppressions	transformation 1	solde apparent	1996 (hors transformation 1)	variation en %	1996	variation en %
Affaires étrangères	8 914	- 84	- 28	- 112	8 830	- 0,94	8 802	- 1,26
Coopération	1 078	- 16		- 16	1 062	- 1,48	1 062	- 1,48
Agriculture et pêche	30 197	29	49	78	30 226	0,10	30 275	0,26
Aménagement du Territoire, équipement et transports	106 230	- 232	- 2 338	- 2 570	105 998	- 0,22	103 660	- 2,42
Anciens combattants et V.G	2 545	- 38		- 38	2 507	- 1,49	2 507	- 1,49
Charges communes	8				8		8	
Commerce et artisanat	110	- 1	- 42	- 43	109	- 0,91	67	- 39,09
Culture	11 467	948	2 232	3 180	12 415	8,27	14 647	27,73
Enseignement scolaire	945 002	1 545	- 228	1 317	946 547	0,16	946 319	0,14
Enseignement supérieur	118 517	1 551	12	1 563	120 068	1,31	120 080	1,32
Recherche	318	- 6		- 6	312	- 1,89	312	- 1,89
Environnement	2 351				2 351		2 351	
Industrie	5 896	- 20	- 1	- 21	5 876	- 0,34	5 875	- 0,36
Intérieur	163 306	480	46	526	163 786	0,29	163 832	0,32
Jeunesse et Sports	6 879	- 32		- 32	6 847	- 0,47	6 847	- 0,47
Justice	58 361	1 414		1 414	59 775	2,42	59 775	2,42
Outre-Mer	2 795	3	198	201	2 798	0,11	2 996	7,19
Santé Publique	14 292	- 35	71	36	14 257	- 0,24	14 328	0,25
Services du Premier ministre	2 202	- 30	7	- 23	2 172	- 1,36	2 179	- 1,04
Services financiers	177 579	237	14	251	177 816	0,13	177 830	0,14
Tourisme	333				333		333	
Travail	9 905	6		6	9 911	0,06	9 911	0,06
total budget général	1.668.285	5.719	- 8	5.711	1.674.004	0,34	1.673.996	0,34
budgets annexes	10 510	185		185	10 695	1,76	10 695	1,76
Totaux budgets civils	1.678.795	5.904	- 8	5.896	1.684.699	0,35	1.684.691	0,35
Défense (hors appelés)	401 122	- 2 347	210	- 2 137	398 775	- 0,59	398 985	- 0,53
TOTAL GENERAL HORS APPEL	2.079.917	3.557	202	3.759	2.083.474	0,17	2.083.676	0,18
Personnel appelé	216 079	- 2 223		- 2 223	213 856	- 1,03	213 856	- 1,03
Défense	204 855	- 3 250		- 3 250	201 605	- 1,59	201 605	- 1,59
Intérieur	8 327	1 000		1 000	9 327	12,01	9 327	12,01
Outre-mer	2 897	27		27	2 924	0,93	2 924	0,93
TOTAL EMPLOIS BUDGETAIRES	2.295.996	1.334	202	1.536	2.297.330	0,06	2.297.532	0,07

(Source : fascicules budgétaires - ministère du budget)

Comme l'an dernier, 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 restructurations de services.

C. LA CONNAISSANCE DES EFFECTIFS

La connaissance précise d'effectifs aussi importants que ceux de la fonction publique constitue en soi une gageure. **Il s'agit néanmoins d'un impératif de bonne gestion des deniers publics.**

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

Selon les informations fournies à votre rapporteur, une application informatique relative aux emplois budgétaires a été mise en place par la direction générale de l'administration et de la fonction publique en 1993. Cette application permet la publication de tableaux d'emplois budgétaires par ministère, statut, catégorie hiérarchique, corps, grade, indice.

La réflexion engagée en vue d'une meilleure connaissance des flux de personnel a abouti à l'élaboration d'un questionnaire sur les flux d'entrée-sortie qui a été envoyé à l'ensemble des ministères. La direction générale de l'administration et de la fonction publique devrait conduire une enquête début 1996 pour recueillir les données afférentes à l'année 1995. Ce dispositif devrait permettre un suivi quantitatif des entrées et sorties dans la Fonction publique de l'Etat. En outre, les informations sur l'origine des agents et leur destination devraient permettre une analyse qualitative de la mobilité.

D'ores et déjà, l'enquête relative aux détachements et mises à dispositions a été étendue à l'ensemble des positions statutaires. Les résultats de cette enquête font apparaître qu'en 1994 on dénombrait 36.561 détachements dans un ministère différent, 6.992 détachements dans le même ministère, 5.565 mises à disposition, 33.626 disponibilités, 1.073 positions hors cadres et 8.009 congés parentaux.

Ces efforts, encouragés par le précédent rapporteur des crédits de la fonction publique, méritent d'être salués, mais aussi, poursuivis.

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 vieillissement 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.
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 font augmenter la rémunération des fonctionnaires (mesures générales, mesures catégorielles et effet de structure ou glissement vieillissement 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. Les mesures salariales concernent la totalité des agents, y compris les retraités, et n'influent que sur le traitement de base indiciaire. En général, elles prennent la forme d'une revalorisation du "point fonction publique". Les mesures catégorielles ne concernent que certaines catégories d'agents et prennent généralement la forme de création ou d'améliorations indemnitaires ou de réformes statutaires.

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 1990³.

(En %)

Rémunérations	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Evolution sur la période
Niveau								
Rémunérations en niveau	2,5	2,0	2,7	1,8	2,3	2,6	0,0	14,73
Prix en glissements	3,4	3,1	1,8	1,8	1,3	2,4	2,1	17,01
Pouvoir d'achat	-0,9	-1,1	0,9	0,0	1,0	0,2	-2,1	-2,02
Masse								
Rémunérations en masse *	5,9	5,8	6,6	6,1	4,0	5,5	4,3	45,02
Prix en moyenne	3,4	3,2	2,3	1,9	1,4	1,8	2,3	17,47
Pouvoir d'achat	2,5	2,6	4,3	4,2	2,6	3,7	2,0	24,04

* Compte tenu d'un GVT positif chiffré à 1,8 % par an de 1980 à 1992, 1,9 % en 1993, 2 % en 1994 et 2,1 % en 1995 (source Insee)

L'on voit ainsi qu'en masse, la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) a progressé constamment plus vite sur la période 1990-1996, que l'augmentation générale des prix ce qui se traduit par des gains importants de pouvoir d'achat.

Ainsi, pour 1996, cette rémunération devrait continuer à augmenter, en dépit du "gel des traitements" décidé par le Gouvernement, de l'ordre de 2 %.

2. Les négociations salariales

L'accord salarial signé le 9 octobre 1993 garantit aux fonctionnaires et aux retraités de la fonction publique une hausse des traitements et des pensions de 5 %.

³ L'évolution en niveau correspond à la variation de date à date. Elle se compare donc à la variation du niveau des prix sur les 12 mois de l'année (augmentation des prix en glissements). L'évolution en masse sur une année correspond à l'écart avec la rémunération moyenne perçue au cours de l'année précédente. Cette dernière se compare à l'augmentation des prix en moyenne annuelle. L'effet en masse des revalorisations du point fonction publique correspond à la variation entre deux années de la valeur annuelle moyenne du point.

Ainsi, les fonctionnaires ont bénéficié au titre de cet accord des revalorisations suivantes :

- 0,7 % au 1^{er} janvier 1994 ;
- 0,5 au 1^{er} août 1994 ;
- 1,1 % au 1^{er} décembre 1994 ;
- 1,2 % au 1^{er} mars 1995 ;
- 1,4 % au 1^{er} novembre 1995.

L'accord salarial du 9 novembre 1993 comportait 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. Cet objectif a été atteint concernant la fonction publique de l'Etat.

Le coût global des mesures générales prévues par l'accord de 1993 s'élève à près de 21,38 milliards de francs pour la fonction publique de l'Etat au titre de la période 1994-1995, dont 15,32 milliards de francs pour la seule année 1995. A ce total s'ajoute le coût, de l'ordre de 8,62 milliards de francs de l'effet report en 1996 des mesures générales de 1995. De ce fait, pour l'ensemble des années 1994 à 1996, les dépenses induites par la fonction publique de l'Etat, c'est à dire les dépenses en frais de personnel et divers frais et taxes, auront augmenté de près de 30 milliards de francs, du fait de la mise en oeuvre de l'accord de 1993.

Les prochaines négociations salariales seront nécessairement marquées par l'étroitesse de la marge de manoeuvre consécutive à l'effort prioritaire de redressement des finances publiques et à une conjoncture économique moins favorable que prévue.

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" qui s'applique à la quasi-totalité des agents publics. Cet accord précise en effet les mesures destinées aux agents titulaires relevant des trois fonctions publiques et pose le principe de leur transposition aux militaires et aux agents non titulaires.

1. Le protocole Durafour

L'objectif de cet accord 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 1995 et 1996.

	1995		1996	
	Nombre d'agents concernés	Coût (en millions de F)	Nombre d'agents concernés	Coût (en millions de F)
Catégorie C	354.800	443.0	210.800	473.9
Catégorie B	115.500	661.2	27.000	412.2
Catégorie A	11.000	200.0	44.300	395,6
Total	481.300	1.304,2	282.100	1.281,7

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 1995.

Toutefois, on peut relever :

- la poursuite du plan de revalorisation de la condition des enseignants et corps assimilés ;
- la poursuite du protocole "aviation civile" ;
- l'organisation de concours exceptionnels dans quelques ministères ;
- la mise en oeuvre du plan de revalorisation des chefs d'établissements scolaires

III. LA GESTION DES PERSONNELS

A. LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS

Afin d'appréhender les effectifs réels de façon plus fine, y compris lorsque la déconcentration de certains actes de gestion rend cet exercice plus complexe, les ministères se sont dotés de moyens supplémentaires. C'est le cas, notamment, de répertoires des métiers et de référentiels destinés à analyser le contenu des activités, mais aussi les compétences requises pour les exercer.

De plus dans le cadre des mesures prévues par la circulaire du Premier ministre du 26 août 1994 relative à l'adaptation des règles de gestion des personnels de l'Etat au service de la déconcentration, une réflexion est menée par un groupe de travail mis en place par la direction générale de l'administration et de la fonction publique sur les filières professionnelles afin de déterminer dans quelle mesure pourraient être envisagés les rapprochements ou les fusions de corps au regard des similitudes de leurs missions.

Au début de 1994 un autre groupe de travail interministériel a été constitué pour traiter du volet de gestion prévisionnelle des effectifs, dans le cadre de l'accord salarial conclu le 9 novembre 1993.

Le suivi de l'accord salarial a fortement mobilisé les directions des personnels des ministères et provoqué une incontestable réflexion de fond sur une meilleure prévision de recrutement.

Le groupe de travail fut en particulier un lieu d'échanges très fructueux sur les expériences des administrations, notamment sur les méthodes de prévisions : moyens utilisés pour la réduction de vacances, par exemple sur les prévisions des départs en retraite et en temps partiel ; amélioration des taux de rendement des concours ; problèmes de remontée d'information liés à la déconcentration.

Les études du groupe de travail ont porté spécialement sur les points suivants :

Une analyse exhaustive de l'offre d'emplois dans la fonction publique d'Etat, avec distinction entre les diverses filières de recrutement dans les corps, à l'effet d'isoler l'offre susceptible de permettre des recrutements nets nouveaux (filières de recrutement externe).

Une analyse des résultats 1993 et 1994 sur les concours considérés comme les plus significatifs et représentant plus de la moitié de l'offre globale annuelle d'emplois.

Une analyse des prévisions de recrutement des administrations en gestion prévisionnelle des emplois, pour celles qui ont été en mesure de renseigner un tableau de bord de suivi de l'accord salarial élaboré par le groupe de travail.

Ces travaux de réflexions ont commencé à recevoir des applications concrètes. A titre d'exemples :

➤ **au ministère de l'Agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, la gestion prévisionnelle des effectifs a été fortement développée.

Selon le ministère de la fonction publique, il est possible d'affirmer que les recrutements vont connaître un meilleur taux de rendement du fait :

- d'une analyse des mouvements démographiques prévisionnels sur plusieurs années à l'avance et de l'exercice de simulations ;

- d'une meilleure gestion qui a permis, à l'intérieur de l'enveloppe des effectifs budgétaires, de mieux recenser les postes vacants ;

- d'une gestion globale des trois grands secteurs du ministère (enseignants - services déconcentrés - administration centrale), en respectant les dotations budgétaires de chaque corps ;

- enfin de la mise en place de logiciels de comptage en temps réel des effectifs dans le cadre de la gestion intégrée des personnels.

➤ **au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle**, la direction de l'administration et du personnel a prévu une formation des services académiques aux techniques de gestion prévisionnelle, en vue, notamment, d'une meilleure utilisation des emplois libérés par l'exercice du travail à temps partiel.

En 1996 se poursuivront les actions entreprises récemment par les administrations pour mettre en place ou améliorer la gestion prévisionnelle des emplois.

Le programme de formation interministérielle mis au point chaque année par la direction générale de l'administration et de la fonction publique comportera des actions de formation à la gestion prévisionnelle des effectifs destinées aux cadres.

Plus généralement, les initiatives déjà prises sur ce thème seront prolongées de façon à développer une gestion prévisionnelle de l'ensemble des effectifs de la fonction publique permettant d'optimiser le nombre des postes et leur répartition future par rapport aux missions à satisfaire.

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.

Comme cela avait déjà été suggéré dans les précédents travaux du Sénat, une réforme du dispositif de notation est souhaitable. Trop souvent considérée comme un exercice obligé, la notation ne joue pas son rôle d'instrument de motivation des agents et de valorisation du potentiel humain de l'administration.

A cet égard, il convient de relever que la modification du décret sur l'évaluation et la notation ⁴, à l'étude depuis 1991, devrait intervenir avant le 31 mars 1996 et permettre d'établir un meilleur lien entre la notation et la carrière.

Après l'adoption du décret relatif à l'évaluation et à la notation, le Premier ministre devrait préciser aux ministres, les conditions dans lesquelles il entend encourager la modulation des rémunérations en fonction de la performance pour les fonctionnaires ayant un niveau de responsabilité élevé.

En outre, les textes indemnitaires (décrets et arrêtés) seront désormais systématiquement publiés au Journal officiel.

⁴ Décret n° 59-308 du 14 février 1959 précité.

C. LES ACTIONS DE FORMATION CONTINUE DANS L'ADMINISTRATION

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 1994 et 1995.

Le bilan de l'accord de 1992, présenté aux organisations syndicales signataires le 7 juillet 1995 a démontré que celui-ci avait largement relayé la dynamique engendrée par le précédent accord et contribué au développement du dialogue social au sein des ministères.

Le Gouvernement semble déterminé à poursuivre dans cette voie contractuelle et devrait entamer la négociation d'un troisième accord.

Les orientations privilégiées pour 1996 seront liées à celles qui vont se dégager de la prochaine négociation issue d'un troisième accord sur ce sujet.

Par ailleurs, le ministère de la fonction publique devrait poursuivre en 1996 les efforts ces dernières années en matière de formation des agents de l'Etat. Plusieurs types d'actions devraient être mises en oeuvre :

1. L'organisation par le ministère de la fonction publique de formations interministérielles à caractère innovant proposées aux personnels des administrations centrales et des services extérieurs, chargés de fonctions d'encadrement.
2. 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.
3. Le financement d'actions de formation interministérielle destinées aux agents des services déconcentrés de l'Etat.
4. 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.
5. Le soutien financier accordé 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.

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. Ces formations sont organisées par l'école nationale d'administration ainsi que le cycle de management pour l'encadrement supérieur.

Les crédits affectés à l'ensemble de ces actions avait été fixé à 60,5 millions de francs en 1995. Après les mesures d'annulation des crédits de paiement, le montant des crédits s'est élevé à 55,45 millions. Pour 1996, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances s'élèvent à 57 millions de francs.

Les actions mises en oeuvre directement par le ministère de la fonction publique viennent compléter ou stimuler les formations assurées par chacun des ministères gestionnaires de personnel. Le volume des crédits correspondant à l'ensemble de ces formations est actuellement estimé à 9,2 milliards de francs.

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

A la suite de l'accord salarial du 9 novembre 1993 a été mis en place, dès juillet 1994, un dispositif législatif et réglementaire visant à faire du temps partiel un mode normal d'exercice des fonctions.

Il s'agit, en premier lieu, de la **loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique** et des décrets pris pour son application qui ont pour objet de renforcer les mesures relatives au temps partiel dans les trois fonctions publiques en assouplissant la condition d'accès.

L'organisation du temps partiel est permise non seulement dans un cadre hebdomadaire, mais aussi dans un cadre mensuel (sauf pour les personnels enseignants). De plus, à titre expérimental, une annualisation du temps partiel a été mise en place, à compter du 1^{er} janvier 1995, pour une durée de trois ans. Aucun refus ne peut être opposé à une demande de temps partiel sans entretien préalable entre l'agent et le responsable de service ; le refus éventuel doit être motivé dans les conditions définies par la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs.

La durée de l'autorisation d'assumer un service à temps partiel est donnée pour des périodes comprises entre six mois et un an ou égales à deux ans ou à trois ans (deux ou trois années scolaires pour les personnels de

l'éducation nationale). Cette mesure s'accompagne de l'instauration d'un préavis de trois mois en cas de retour anticipé à temps plein de l'agent. Toutefois, la réintégration peut intervenir sans délai en cas de motif grave.

Ces mesures ont été complétées par la modification du dispositif relatif à la cessation progressive d'activité (CPA), qui est une modalité du travail à mi-temps.

D'une part, la condition de vingt-cinq ans de services a été assouplie. Les services accomplis en qualité d'agent public sont dorénavant pris en compte ainsi que les périodes de congé parental ou de disponibilité pour élever un enfant de moins de 8 ans ou pour donner des soins à un enfant à charge, au conjoint ou à un ascendant atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne ou victime d'un accident ou d'une maladie grave. De même les fonctionnaires handicapés graves bénéficient d'une réduction de six ans de la condition de services.

D'autre part, le dispositif de la C.P.A. a été étendu aux agents non titulaires de l'Etat recrutés sur contrat à durée indéterminée et occupant un emploi permanent à temps complet.

En second lieu, **la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille** institue, un mi-temps de droit pour raisons familiales pour élever un enfant de moins de trois ans ou pour donner des soins au conjoint, enfant ou ascendant malade ou dépendant. La durée de ce mi-temps de droit n'est pas limitée tant que les conditions pour en bénéficier sont remplies.

Le Premier ministre a donné mission au ministre de la Fonction publique d'évoquer, dans le cadre de l'approfondissement du dialogue social, la question de l'aménagement du temps de travail avec le double objectif de développer le temps choisi et d'allonger la durée d'ouverture des services. A cet effet, le ministre de la Fonction publique a procédé le 12 juillet 1995 à l'installation d'un groupe de travail réunissant les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires qui est présidé par le directeur général de l'administration et de la fonction publique. Ce groupe devra remettre un rapport d'étape de ses travaux avant la fin de l'année.

En outre, il a été instauré un **comité de pilotage du temps partiel et de la cessation progressive d'activité**. Ce comité de pilotage qui regroupe les gestionnaires des différents ministères a une triple mission :

- assister les gestionnaires dans la recherche de solutions aux difficultés pratiques posées par la mise en place du nouveau dispositif,
- suivre qualitativement et quantitativement le phénomène temps partiel et cessation progressive d'activité au sein des administrations de l'Etat,

- proposer des adaptations de la réglementation compte tenu des objectifs fixés d'une part et des réalités des services, d'autre part.

S'agissant plus particulièrement des mesures budgétaires, il y a lieu de signaler que pour les quotités de 80 % et 90 %, il existe une "sur-rémunération" alors qu'il n'y en a pas pour les autres cas (50 %, 60 %, 70 %). Ainsi la rémunération d'un agent travaillant à 80 % est calculée en appliquant le taux de 85,7 % (soit 6/7^{ème}) et non celui de 80 %. Pour la quotité de 90 %, le taux retenu est de 91,4 % (soit 32/35^{ème}). Concernant la CPA, il existe également une "sur-rémunération", d'une toute autre ampleur, constituée par une indemnité exceptionnelle de 30 % du traitement. En contrepartie, le bénéficiaire de la CPA s'engage à ne reprendre une activité supérieure au mi-temps et à partir à la retraite dès qu'il bénéficie d'une pension à jouissance immédiate.

Par ailleurs, les fractions d'emplois libérées par le temps partiel sont placées hors dispositif de mise en réserve des emplois. Elles viennent s'ajouter aux emplois vacants qui sont offerts pour le recrutement des fonctionnaires.

Il importe également de signaler qu'un large effort d'information est entrepris tant en direction des agents que des gestionnaires. Un guide pratique du travail à temps partiel est en cours d'élaboration et des actions de formation à l'organisation du travail à temps partiel seront inscrites dans les plans de formation des ministères.

IV. LES POLITIQUES SPÉCIFIQUES

Hormis la politique des effectifs et celle des rémunérations, la politique du Gouvernement en matière de fonction publique a pour objet de rendre l'Etat plus proche des citoyens, de leurs difficultés et de leurs attentes. Cette objectif se traduira, d'une part, par une participation accrue de la fonction publique à l'effort commun de lutte pour l'emploi et, d'autre part, par une accélération du processus de réforme de l'Etat et de modernisation des administrations.

A. L'ACCÉLÉRATION ET L'AMPLIFICATION DU PROCESSUS DE RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE MODERNISATION DES SERVICES PUBLICS

Par circulaire du 26 juillet 1995, le Premier ministre a assigné à l'action du Gouvernement, dans le domaine de la réforme de l'Etat, cinq objectifs prioritaires : clarifier les missions de l'Etat et le champ des services publics, mieux prendre en compte les besoins et les attentes des usagers,

changer l'Etat central, déléguer les responsabilités et rénover la gestion publique.

Le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté a reçu la mission d'animer et de coordonner ce programme grâce au concours du **commissariat à la réforme de l'Etat** créé par un décret du 13 septembre 1995. Un **comité interministériel de la réforme de l'Etat** permettra d'associer l'ensemble des ministres à la définition et au suivi des actions engagées.

Dans ce cadre, le ministre de la fonction publique a reçu mandat **d'associer les partenaires syndicaux à la mise en oeuvre de ces orientations** en particulier au sein de la commission de modernisation des services publics placée auprès du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat.

Un **plan triennal**, en cours de préparation, devrait arrêter, d'ici la fin du mois de novembre 1995, une série de réformes à entreprendre dans les différents ministères. **Ce plan sera mis en application effective dès le début de 1996.**

Un **séminaire gouvernemental** tenu le 14 septembre 1995 a, avant même l'élaboration du plan triennal, adopté une série de décisions visant à rendre l'administration plus accessible pour le citoyen et plus efficace.

La rénovation de la gestion publique est un des objectifs majeurs de ce programme d'ensemble dans lequel le ministre de la fonction publique a un rôle central. Plusieurs innovations déjà engagées seront accélérées ; d'autres mesures seront prises afin d'adapter les services aux objectifs définis par le Gouvernement : rendre la fonction publique plus proche du terrain, accroître la transparence des rémunérations et la motivation des fonctionnaires et préparer la fonction publique aux mutations de l'avenir.

La gestion des personnels au niveau déconcentré devrait être facilitée et systématisée notamment par des mesures permettant d'accroître le nombre d'actes déconcentrés, de renforcer les modes de gestion à caractère interministériel et de développer le dialogue social sur le plan local.

Les ministres seront invités à mettre en place de façon systématique **un schéma directeur de déconcentration de la gestion des personnels.**

En plus de ce qui a déjà été dit sur la réforme de l'évaluation et de la notation des fonctionnaires, **l'autonomie de gestion des chefs de services déconcentrés** devrait être accrue par le développement des **centres de responsabilité**, dont les compétences seront élargies à certaines mesures de gestion de personnel, et par la mise en place de contrats de service.

L'ouverture des concours de recrutement devra systématiquement être précédée d'une **évaluation prévisionnelle à trois ou à cinq ans des besoins** du corps concerné.

Un profond **travail statutaire de rapprochement et de fusion des corps sera entrepris**. L'approche à travers la notion de "**filière professionnelle**" permettra d'aboutir à des travaux cohérents d'architecture statutaire. Celle-ci visera, selon le cas, à fusionner les corps, les doter de statuts communs ou imposer l'ouverture des concours internes. Au 1^{er} août 1997, 90 % des fonctionnaires de l'Etat devront être répartis dans un maximum de 200 corps.

Un **rapport annuel**, établi en commun par le ministre du budget le ministre de la fonction publique, **fera le point des évolutions de l'emploi public par corps ou par secteur d'activité** et notamment des secteurs qui connaissent une situation déficitaire ou excédentaire à cet égard. Ce rapport tiendra compte de l'évolution constatée pendant l'année en cours et de celle prévue dans le projet de loi de finances. **Il sera communiqué au Parlement.**

Une **cellule d'accompagnement des délocalisations et restructurations administratives** sera prochainement mise en place auprès de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Elle aura notamment vocation à faciliter une plus grande mobilité des agents concernés par les restructurations.

Une **enquête d'opinion** destinée à recenser les attentes des Français concernant l'ouverture des services au public sera réalisée et publiée avant la fin du mois de novembre 1995. Parallèlement, une enquête a été lancée pour recueillir les expériences d'ouverture du service public dans les services les plus innovateurs. Le ministre de la fonction publique a dès à présent engagé une concertation avec les organisations syndicales représentatives sur ce sujet, en vue d'un accord sur la **durée d'ouverture des services au public.**

L'effort entrepris pour la **formation professionnelle** des agents et la **valorisation des ressources humaines** sera consolidé, notamment dans le cadre de l'élaboration du nouvel accord-cadre en cours de préparation lequel prendra le relais du précédent, conclu en juillet 1992 avec les partenaires syndicaux. Il s'agira de mieux assurer l'égalité d'accès à la formation, d'aider les agents à la fois à valoriser leurs compétences professionnelles et à réaliser leur projet personnel de carrière.

B. LA PRÉSENCE DES SERVICES PUBLICS DANS LES MILIEUX DIFFICILES ET LA LUTTE POUR L'EMPLOI

Dans cette perspective, le Gouvernement entend que les services de l'Etat s'attachent à respecter les impératifs d'aménagement du territoire et de maintien de l'activité des services publics dans les zones rurales.

Les fonctionnaires affectés pour la première fois dans des quartiers en difficultés bénéficieront d'un accueil et d'une formation d'adaptation à l'emploi spécifiques, sur la base d'un projet pilote de formation à l'intégration dans les quartiers.

Le principe du tutorat sera généralisé à tous les jeunes fonctionnaires affectés dans les quartiers difficiles et les écoles administratives intégreront systématiquement dans la formation initiale des élèves fonctionnaires une sensibilisation aux problèmes des quartiers difficiles.

Le nombre de points publics en milieu rural sera accru.

La réflexion engagée, en relation avec les grandes organisations syndicales de la fonction publique, sur le **développement du temps partiel et la définition d'une organisation du travail mieux adaptée** sera poursuivie.

Enfin, **le recours à des agents de statut précaire dans l'administration sera progressivement limité**. De surcroît, le principe d'une remise en ordre des situations des auxiliaires et vacataires, dès lors que des fonctions permanentes à temps complet sont exercées par ces agents, est dorénavant posé.

C. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DE L'ENCADREMENT SUPÉRIEUR

La mobilisation de l'encadrement supérieur est considérée par le Gouvernement comme un atout majeur de la réforme des services de l'Etat.

Il s'agit en effet de rapprocher la haute fonction publique des services, du terrain et des citoyens. Les méthodes de gestion de l'encadrement supérieur seront modernisées et harmonisées au plan interministériel.

Le Gouvernement entend développer les possibilités d'affectation en services déconcentrés aux différents stades de la carrière, d'une part, en généralisant la possibilité d'affecter les membres des corps recrutés par la voie de l'ENA en services déconcentrés dès leur nomination dans le corps, d'autre

part en orientant prioritairement la mobilité statutaire sur les postes "hors administration centrale" (services déconcentrés, établissements publics, organisations internationales, collectivités locales...).

Les élèves de l'ENA réaliseront au cours de leur scolarité un stage dans un quartier difficile.

Une évaluation des besoins en recrutement dans les corps de la haute fonction publique au cours des prochaines années sera effectuée ; des propositions seront faites pour adapter durablement ces recrutements aux priorités que le Gouvernement entend donner à l'emploi et à la lutte contre l'exclusion.

Le Gouvernement prévoit d'accroître le caractère interministériel des corps d'encadrement supérieur. Il sera procédé périodiquement à une redistribution de l'allocation des postes par le moyen d'une réserve interministérielle d'emplois (administrateurs civils et attachés principaux) dont les effectifs seront accrus par redéploiement. Les offres d'emplois de l'encadrement supérieur feront l'objet d'une publicité plus précise. Des pôles de gestion interministérielle pour l'encadrement seront créés.

Votre rapporteur approuve ces orientations, mais il regrette néanmoins que rien n'ait encore abouti concrètement pour traiter le "malaise" de la haute fonction publique, dénoncé dans le rapport Prada. D'après les informations dont il dispose, votre rapporteur constate en effet que les orientations esquissées dans ce rapport, comme la revalorisation des postes-clefs de l'Etat, la simple "gestion de la haute fonction publique", la nécessité d'une plus grande mobilité des hauts fonctionnaires, l'actualisation des grilles indiciaires semblent, pour l'instant, être demeurées des vœux pieux. Il convient surtout de gérer le corps des administrateurs civils au plan interministériel et de prendre les mesures nécessaires pour assurer à ses membres tout à la fois une progression motivante de leurs carrières et une mobilité accrue d'un département ministériel à l'autre.

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

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

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

a) L'accès aux emplois publics

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 1992 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 1994 et n° 93-659 du 26 mars 1994)
- infirmier(e)s, assistant(e)s de service social et conseillers techniques de service social des administrations de l'Etat (décret n° 95-102 du 27 janvier 1995)
- surveillants chefs des services médicaux, personnels infirmiers, techniciens paramédicaux, agents des services hospitaliers de l'Institution Nationale des Invalides (décret n° 94-907 du 13 octobre 1994)
- surveillants chefs, infirmiers, aides-soignants des établissements de l'Office National des Anciens combattants (décret n° 95-679 du 9 mai 1995)

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

S'agissant des autres fonctions publiques européennes, les quatre secteurs prioritaires fixés par la Commission européenne : enseignement, santé, recherche, postes et télécommunications ont fait l'objet d'une ouverture effective et généralisée dans tous les Etats membres de l'Union européenne. Cette ouverture a déclenché un effet d'entraînement sur les autres secteurs d'activité des fonctions publiques.

b) La libre circulation en cours de carrière

L'objectif de libre circulation posé par le Traité de Rome ne pourra, à l'évidence, être durablement considéré comme satisfait par la seule possibilité d'accéder, en début de carrière, à la fonction publique française. Il devra donc être étendu, à terme, à la mobilité en cours de carrière.

Ce dossier, très sensible, a fait l'objet d'échanges de vues entre les ministres européens en charge de la Fonction Publique et le commissaire européen compétent, réunis à l'initiative de la France en février 1995. Ils ont donné mandat aux directeurs généraux de la Fonction Publique de réfléchir avec la Commission à des solutions globales aux divers freins ou obstacles à la libre circulation des agents publics.

A cette fin, deux groupes d'experts ont été constitués, qui se sont réunis une première fois sous présidence française, chargés respectivement de l'accès aux fonctions publiques et des questions relatives aux retraites des fonctionnaires. Il importe en effet que la libre circulation ne déstabilise ni la construction statutaire de chaque fonction publique nationale, ni l'équilibre des régimes de retraite.

Ces deux groupes d'experts devront rendre compte de leurs travaux aux directeurs généraux au 1^{er} semestre 1996.

c) La reconnaissance des diplômes délivrés dans les autres Etats européens.

Les décrets n° 94-741, n° 94-743 et n° 94-616 du 21 juillet 1994 relatifs à l'assimilation des diplômes délivrés dans d'autres Etats membres de la Communauté européenne, respectivement pour l'accès aux concours de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ont été adoptés.

Ces trois textes 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, les diplômes de niveau au moins équivalent délivrés dans un autre Etat de la Communauté européenne sont assimilés aux diplômes nationaux dans les conditions appréciées par des

commissions mises en place dans chaque ministère et auprès du ministre des collectivités locales.

Un arrêté du ministre de la fonction publique du 27 juillet 1995 fixe les règles de saisine, de fonctionnement et de composition des commissions instituées dans chaque ministère ou établissement public de l'Etat, à La Poste et à France Télécom. Les arrêtées concernant les fonctions territoriale et hospitalière vont également être pris sur le même modèle.

2. Les échanges avec les autres Etats membres de l'Union

a) Les programmes d'échanges bilatéraux et communautaires entre les Etats membres.

Des programmes d'échanges bilatéraux pour des séjours de courte durée (de une à trois semaines) ou de longue durée (en moyenne 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 français, britanniques et allemands 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 une décision concernant 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 1^{er} janvier 1993 et devrait concerner environ 1 900 participants. La durée des échanges est de deux mois.

La France est le pays le plus demandé par les candidats pour "KAROLUS". Depuis le début du programme, l'IIAP a enregistré 62 demandes, 47 étrangers ont été placés effectivement en France dont 21 pendant les six premiers mois de 1995.

Par ailleurs, il existe des programmes ministériels européens d'échanges de fonctionnaires, comme MATTHEUS (douaniers) ou INTERFISC (finances), gérés par le ministère de l'économie, des finances et du Plan.

b) Mobilité des fonctionnaires français dans d'autres fonctions publiques européennes

Le nombre de fonctionnaires français présents dans les administrations des Etats membres de la Communauté européenne, bien que difficile à évaluer précisément, est relativement faible.

Cela résulte, en premier lieu, du fait qu'il n'existe pas, parmi les positions statutaires du fonctionnaire, un cas de détachement auprès de l'administration d'un Etat membre de la Communauté. Les cas de détachement énumérés dans le décret du 16 septembre 1985 prévoient trois possibilités pour un fonctionnaire d'exercer ses fonctions à l'étranger que l'on peut chiffrer grâce à une enquête récente auprès des directions de personnels. Ainsi, au 31 décembre 1994, 2 816 fonctionnaires étaient détachés "pour accomplir une mission de coopération", 7 758 étaient détachés "pour dispenser un enseignement à l'étranger" et 1 177 étaient détachés "pour remplir une mission d'intérêt public à l'étranger ou auprès d'organismes internationaux".

En second lieu, la position statutaire de la mise à disposition n'est pas non plus utilisée pour placer des fonctionnaires auprès de l'administration d'un autre Etat, sauf convention exceptionnelle dans le cadre d'un programme d'échanges entre les fonctions publiques des Etats membres de la Communauté européenne et seulement pour la durée d'un stage.

En définitive, un fonctionnaire français souhaitant travailler dans l'administration d'un autre Etat membre peut le faire dans le cadre d'une disponibilité pour convenances personnelles (d'une durée totale de six ans sur l'ensemble de la carrière) ou pendant une disponibilité pour suivre son conjoint si celui-ci a été astreint à s'établir à l'étranger pour des raisons professionnelles. Dans ce cas, les administrations peuvent difficilement savoir si les fonctionnaires en disponibilité ont trouvé un poste dans l'administration d'un autre Etat membre.

Les modalités de la situation juridique des fonctionnaires français dans le pays d'accueil sont variables ; il peut s'agir d'un stage dans le cadre d'un programme d'échanges ; il peut s'agir d'un emploi de contractuel ou de fonctionnaire titulaire selon l'Etat d'accueil et le type de fonction publique (système d'emploi ou de carrière).

En principe, la jurisprudence communautaire qui a imposé l'ouverture à la libre circulation de certains secteurs des services publics s'impose de façon identique à tous les Etats membres et, pour pratiquement tous nos partenaires communautaires, l'ouverture a été réalisée dans les professions de l'enseignement, de la santé et de la recherche, quel que soit le statut des agents employés dans ces services.

Toutefois, il faut rappeler que l'appartenance à deux fonctions publiques différentes étant impossible au regard de la jurisprudence administrative française, la titularisation définitive dans l'administration d'un autre État entraînera la radiation des cadres de l'administration française.

Les réflexions en cours pour déterminer les conditions dans lesquelles une mobilité entre fonctions publiques européennes pourrait avoir lieu en cours de carrière, ne manqueront pas de concerner, également, la situation des fonctionnaires français candidats à des fonctions dans d'autres pays européens.

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...).

De même, les fonctionnaires appartenant à des corps issus de l'ENA peuvent réaliser leur mobilité statutaire dans des instances communautaires.

D'après les données réunies par le ministère des affaires étrangères, parmi les 82 fonctionnaires français recrutés en 1993 par les Communautés européennes, 53 étaient mis à disposition et 29 étaient détachés. On recensait en 1993 221 fonctionnaires français en poste dans les instances communautaires dont 202 de catégorie A.

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*

Depuis 1991, la formation à l'Europe est devenue l'une des priorités des actions de formation interministérielle organisées par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique en ajoutant aux deux stages précédemment cités (avec deux sessions du stage "mise en oeuvre et

exécution du droit communautaire") un "cycle de formation aux affaires européennes" organisé par l'I.I.A.P. (neuf sessions de 2 jours).

Chaque année, ce sont donc au total près de 400 fonctionnaires qui peuvent bénéficier d'actions de formation aux questions européennes.

Pour 1995, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, en collaboration avec l'Institut International d'Administration Publique et le Centre d'études européennes de Strasbourg, propose une série d'actions de formations interministérielles qui ont pour thèmes : la formation aux affaires européennes, la mise en oeuvre de l'exécution du droit communautaire, la prise de décision communautaire, le contrôle juridictionnel, la négociation dans l'Union européenne, les fonds structurels et les appels d'offre internationaux.

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.

De même que les élèves de l'ENA, 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 depuis 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 chaque année) et de sessions spécialisées de deux jours sur dix thèmes juridiques, politiques ou de prospective relatifs à la Communauté européenne.

Les IRA sont également chargés, dans le cadre de leur mission de formation professionnelle continue des agents et fonctionnaires de l'État, de développer plus spécialement certains thèmes ciblés sur les enjeux de la modernisation de l'administration. Parmi les thèmes proposés aux IRA par le ministre de la fonction publique, figure "l'adaptation de l'administration à la construction européenne".

c) *Le Centre des hautes études européennes de Strasbourg.*

Le Centre des hautes études européennes de Strasbourg (CEES) est un groupement d'intérêt public qui a été créé par arrêté du 17 mars 1995 portant approbation de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public.

Le Centre est sous tutelle du ministère de la fonction publique en liaison avec le ministère des affaires étrangères.

Les membres fondateurs en sont l'Etat (ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la fonction publique et des affaires européennes), l'école nationale d'administration, l'institut international d'administration publique, l'université Robert-Schuman de Strasbourg et le centre national de la fonction publique territoriale. Le Centre a reçu le soutien de la Commission européenne et du Parlement européen.

Pour l'essentiel, les enseignements sont assurés par des intervenants extérieurs : professeurs des universités françaises et des autres pays européens, hauts fonctionnaires français, hauts fonctionnaires des institutions de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, hauts fonctionnaires des administrations nationales et régionales d'autres Etats membres, cadres supérieurs d'entreprises et de chambres de commerce, consultants internationaux.

Un premier bilan de l'activité du Centre peut être dressé :

Pour la période du 3 octobre 1994 au 31 décembre 1994, le Centre a organisé des formations au droit communautaire tant pour les fonctionnaires français et étrangers que pour des publics extérieurs à la fonction publique. Ainsi, une dizaine d'actions ont été recensées :

- six stages de "formation européenne" dans des matières variées (économie, finances, organisation administrative, affaires étrangères, défense, affaires sociales, santé, travail, environnement, culture, éducation) ont été organisés ainsi que des visites au Parlement européen et au Conseil de l'Europe.
- des séminaires de formation aux règles communautaires ont été dispensés tant aux fonctionnaires français : commissaires de la police nationale, qu'aux fonctionnaires étrangers : 105 fonctionnaires étrangers ont bénéficié d'un séminaire sur les réponses de l'Union européenne aux défis du monde contemporain et sur les transformations de l'administration nationale résultant de la construction européenne.

Un stage franco-allemand de la fonction publique territoriale a été organisé par le CEES en liaison avec l'Euro Institut de KEHL.

Par ailleurs, le Centre est intervenu à l'occasion du programme MATTHEUS (douaniers) de la Communauté européenne et à la demande du ministère polonais pour l'intégration européenne sur le thème : "les procédures décisionnelles françaises en matière communautaire".

- un stage destiné à 60 élèves des grandes écoles (élèves des écoles d'ingénieurs) portant sur le système institutionnel et la mise en oeuvre des règles communautaires en France, ainsi que sur la politique de concurrence de la communauté européenne, formation qui est reconduite pour 1995.

Le programme de 1995 a donné lieu aux formations suivantes :

- des séminaires d'enseignement au droit communautaire ont été mis en place au profit des établissements placés sous la tutelle du ministère de la fonction publique (ENA, IIAP, IRA), de L'école nationale de la magistrature, ainsi que des cycles de formation au droit communautaire tant en formation initiale qu'en formation continue dans les écoles administratives telles que l'école nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), L'école nationale des douanes, L'école nationale supérieure de la police, L'école nationale de la santé publique.

Pour le ministère des affaires étrangères, le CEES a mis en oeuvre des sessions de formation à l'intention des secrétaires d'orient, agents des affaires étrangères, ambassadeurs, consuls généraux.

Pour le secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, le CEES a organisé deux sessions d'une semaine pour les fonctionnaires français ayant à traiter des questions européennes.

- certaines actions de formation ont été organisées conjointement par le CEES et le Centre national de la fonction publique territoriale pour créer un module européen à destination des ingénieurs en chef et administrateurs territoriaux, ainsi que pour les conservateurs des bibliothèques et les conservateurs du patrimoine ; le CEES et l'Euro Institut de KEHL en Allemagne se sont concertés pour mettre en oeuvre une étude de la fonction publique territoriale.

* *
*

CHAPITRE III

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

A l'issue de l'examen des crédits de la fonction publique et des principaux éléments de la politique du Gouvernement, votre commission entend cette année faire trois observations.

En premier lieu, il semble impossible de mener une politique volontariste des dépenses publiques sans faire un réel effort de maîtrise des dépenses induites de la fonction publique. En outre, une telle remise en cause passe nécessairement par une réforme réelle de la gestion des ressources humaines. Enfin, les efforts effectués pour améliorer les outils de gestion des effectifs doivent être poursuivis.

I. FREINER LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES INDUITES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Compte tenu du poids des dépenses induites de la fonction publique dans le budget de l'Etat (environ 40 %), il semble clair en effet qu'il ne saurait y avoir de réduction des dépenses publiques, sans remise en cause de ces dépenses induites.

De ce point de vue, la politique mise en oeuvre par le Gouvernement apparaît contrastée.

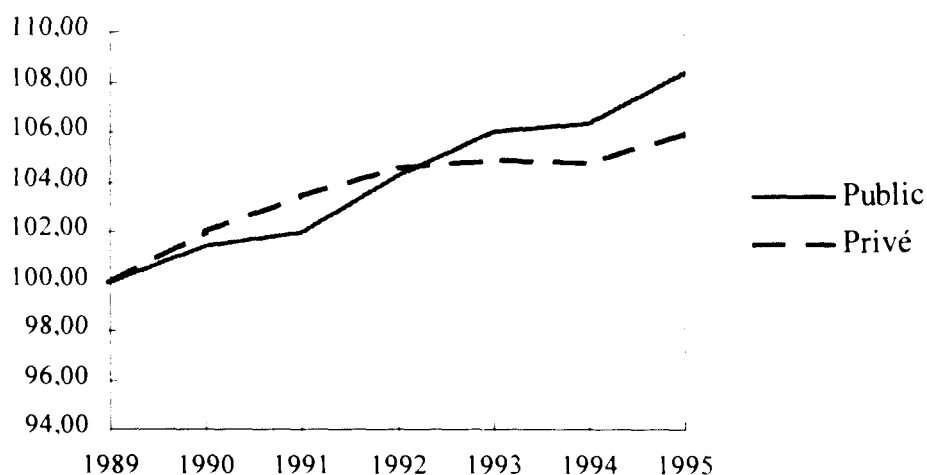
Ainsi, la décision de ne pas augmenter les traitements de la fonction publique va assurément dans le bon sens. Comme le montrent les tableaux ci-dessous, l'augmentation du pouvoir d'achat des fonctionnaires, mesurée en termes de salaires moyens nets de prélèvements a été constamment supérieure à celle des salariés du secteur privé depuis 1992. Il n'est donc pas illégitime que les fonctionnaires participent à l'effort général de redressement. De même, l'alignement sur le droit commun des durées d'activité prises en compte pour le calcul des pensions de retraite va incontestablement dans le sens de l'équité.

(En %)

Evolution du pouvoir d'achat	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Evolution sur la période
Fonction publique	1,4	0,5	2,3	1,7	0,3	1,9	8,36
Secteur privé	2,0	1,4	1,1	0,3	-0,1	1,1	5,93

Source : 1990-1993 : INSEE ; 1994-1995 Estimations budgétaires

Il s'agit des salaires moyens nets de prélèvements, la série relative au secteur privé intègre les différences de cotisations retra



Au demeurant, il est inexact de parler de "gel des salaires" dans la mesure où, indépendamment des mesures d'augmentation individuelles liées à l'avancement des personnels, les mesures catégorielles de revalorisation (accords *Durafour*) vont évidemment continuer de poursuivre leurs effets en 1996, ce qui entraînera, mécaniquement, une augmentation de la "feuille de paie" des fonctionnaires. Plus de 17 milliards de francs supplémentaires seront ainsi consacrés en 1996 à l'amélioration des rémunérations de fonctionnaires.

Les fonctionnaires ne sont ni des "nantis", ni des "privilegiés", mais, compte tenu de l'état de nos finances publiques, une pause de l'augmentation, en niveau, de leurs rémunérations s'imposait et, sur cet aspect, votre rapporteur ne peut être qu'en accord avec le Gouvernement.

En revanche, l'accroissement du nombre total des emplois budgétaires n'est pas un bon signal.

Il est vrai que le Gouvernement se trouve confronté, de la part de nos concitoyens, à une demande croissante de fonctionnaires. Ainsi, un récent sondage de mars 1995 montrait qu'à la question : "faut-il recruter de nouveaux fonctionnaires", 82 % des Français, donnaient une réponse positive. Un tel accord, au-delà des appartenances partisans, mérite d'être souligné.

Les nouveaux défis de l'Etat, notamment dans les banlieues difficiles, ainsi que la demande croissante de services collectifs (éducation, santé...) expliquent sans doute cette réponse.

Mais en choisissant d'augmenter le nombre des fonctionnaires, sans revoir leur répartition, le Gouvernement n'a pas fait preuve du volontarisme que l'on était en droit d'attendre de lui au lendemain de l'élection présidentielle.

Ce problème de la répartition des fonctionnaires est en effet au coeur la maîtrise des coûts de fonctionnement de l'Etat. A cet égard, il convient de dissiper l'assimilation abusive trop souvent faite entre le poids de l'Etat et le nombre de ses agents. D'après les rares comparaisons internationales chiffrées dont on peut disposer, le nombre des fonctionnaires en France n'est pas beaucoup plus important que celui des nations voisines. Le problème n'est donc pas tant dans le nombre que dans la répartition. Or, de ce point de vue, la situation française est une exception : les deux tiers des employés publics sont fonctionnaires de l'Etat central contre un tiers seulement dans les autres pays. Leur répartition est souvent inefficace du fait des rigidités du statut de la fonction publique, mais aussi de l'absence de volonté politique réelle visant à faire évoluer la situation.

Est-il normal en effet que les effectifs de l'Etat aient continué à croître sur la période 1982-1992, alors que la décentralisation a donné des compétences de plus en plus importantes aux collectivités locales et que la construction européenne a ôté à certaines administrations centrales un certain nombre de leurs prérogatives traditionnelles ?

A cet égard, il est sans doute paradoxal de constater que de 1982 à 1992, le nombre des fonctionnaires du ministère des affaires sociales a diminué de 9,3 %, alors que les effectifs du ministère de l'agriculture sont restés identiques (en dépit d'une diminution du nombre de paysans) et ceux de la Culture de 72 %. Inversement, la diminution de 20 % des effectifs du ministère des Affaires étrangères peut surprendre, alors que le nombre de nos représentations diplomatiques s'est sensiblement accru. Enfin, il conviendrait de s'interroger également sur les disparités dans la durée du travail, qui existent entre ministères.

Pour ces raisons, la réforme de l'administration doit être, plus que jamais, inscrite à l'ordre du jour et votre rapporteur approuve l'action entreprise par le Gouvernement sur ce point.

EFFECTIFS BUDGETAIRES	1981	1988	1992	1996	1981/1996 variation en effectifs	1981/1996 variation en %
Affaires étrangères	11.003	10.712	9.114	8.802	- 2.201	- 20,00
Coopération	1.265	1.178	1.119	1.062	- 203	- 16,05
Agriculture et pêche	30.296	29.903	29.568	30.275	- 21	- 0,07
Aménagement du Territoire, équipement et transports	103.038	114.893	110.216	103.660	622	0,60
Météorologie (1)	2.955	3.042	3.822		- 2.955	
Anciens combattants et V.G	5.551	4.150	3.244	2.507	- 3.044	- 54,84
Charges communes	158	8	8	8	- 150	- 94,94
Commerce et artisanat	37	119	115	67	30	81,08
Culture	8.478	11.943	12.151	14.647	6.169	72,76
Enseignement scolaire	852.653	905.894	936.826	946.319	93.666	10,99
Enseignement supérieur	90.856	95.584	111.633	120.080	29.224	32,17
Recherche	199	309	327	312	113	56,78
Environnement			2.110	2.351	2.351	
Industrie	5.491	6.197	6.183	5.875	384	6,99
Intérieur	141.375	154.718	161.582	163.832	22.457	15,88
Jeunesse et Sports	30.462	7.350	7.083	6.847	- 23.615	- 77,52
Justice	44.377	50.693	56.628	59.775	15.398	34,70
Outre-Mer	4.581	2.329	2.725	2.996	- 1.585	- 34,60
Santé Publique	15.172	12.311	11.552	14.328	- 844	- 5,56
Services du Premier ministre	1.778	2.534	2.279	2.179	401	22,55
Services financiers	179.739	181.013	178.937	177.830	- 1.909	- 1,06
Tourisme	907	199	352	333	- 574	- 63,29
Travail et Insertion professionnelle	8.187	8.478	8.465	9.911	1.724	21,06
Affaires sociales et Travail Sec. Comm	3.371	3.624	3.307		- 3.371	
total budget général	1.541.929	1.607.181	1.659.346	1.673.996	132.067	8,57
budgets annexes	3.128	10.229	10.342	10.695	7.567	241,91
Totaux budgets civils	1.545.057	1.617.410	1.669.688	1.684.691	139.634	9,04
Défense (hors appelés)	448.598	440.560	409.939	398.985	- 49.613	- 11,06
TOTAL GENERAL HORS APPEL	1.993.655	2.057.970	2.079.627	2.083.676	90.021	4,52

(Source : fascicules budgétaires - ministère du budget)

* hors Aviation civile et hors budget annexe des Postes et Télé

(1) La météorologie a été transformée en établissement public.

(2) Ces emplois ont été transférés aux budgets des affaires sociales et Travail emploi.

II. METTRE EN OEUVRE UNE RÉFORME RÉELLE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT

Afin de réformer l'administration, il semble indispensable d'identifier les blocages du statut de la fonction publique qui interdisent une gestion efficace des personnels.

De ce point de vue, les réformes entreprises par le Gouvernement vont assurément dans le bon sens. A titre d'exemples, le redéploiement en province de 10 % des effectifs parisiens ou l'obligation faite aux jeunes énarques de prendre pendant quelque temps le pouls des banlieues difficiles apparaissent opportunes. Mais ces mesures risquent de rester purement symboliques, si elles ne sont pas accompagnées d'une réforme réelle de la gestion des ressources humaines vers plus de responsabilisation et d'individualisation.

La modernisation de l'administration se heurte, à la base, aux statuts de la fonction publique et à la quasi impossibilité de sanctionner les fautes ou de récompenser les performances. Le système des primes, censé corriger cette situation, a été détourné de son objectif et a pour seul effet de rendre opaques les rémunérations réelles. Par ailleurs, la "nouvelle

bonification indiciaire" n'a pas donné les résultats escomptés. Il n'est pas sain que pour contourner la rigidité de la "grille unique" de la fonction publique, l'Etat soit obligé de recourir à 75.000 contractuels hors statut, sans compter les emplois-solidarité.

C'est pourquoi il serait légitime que dans les négociations salariales à venir, le Gouvernement **lie la question de l'augmentation des fonctionnaires à la rénovation de leur système de rémunération.**

La réforme de l'Etat doit avoir pour ambition et pour résultat de débloquer la "forteresse" fonction publique sans heurter les fonctionnaires. La restructuration de la politique du personnel de *France Télécom* montre qu'un tel changement est possible, dans le respect des grands principes. C'est à ce prix que pourra être résorbée l'incompréhension culturelle croissante entre fonctionnaires et salariés.

III. POURSUIVRE LES EFFORTS POUR AMÉLIORER LES OUTILS DE GESTION DES PERSONNELS

Dans la ligne des observations effectuées les années précédentes par M. René Trégouët, votre rapporteur donne acte aux services du ministère de la fonction publique ainsi qu'à ceux du ministère de l'économie pour les efforts déployés afin d'améliorer la connaissance des effectifs (notamment en matière d'entrées-sorties de la fonction publique) et pour fournir à la représentation nationale, les éléments indispensables à un examen approfondi des crédits.

Il n'en reste pas moins que les outils nécessaires à la bonne évaluation des dépenses de fonction publique ne sont pas encore totalement opérationnels. Ainsi, l'agrégat relatif aux "dépenses induites de la fonction publique", à défaut d'une identification par une méthode analytique rigoureuse et exhaustive, ne peut faire l'objet, lors de l'examen parlementaire que d'une approximation comptable, alors qu'il constitue l'une des données clefs de l'évolution des dépenses publiques.

Ainsi, les éléments permettant de réaliser une étude sur les perspectives d'évolution des charges de retraite font défaut. En particulier, il est surprenant qu'aucune évaluation des droits à retraite des fonctionnaires n'ait été effectuée. Ces lacunes sont à relier au problème de l'absence de gestion patrimoniale de l'Etat.

Il est impératif que l'Etat, à l'instar d'une entreprise, s'astreigne à la mise en place de méthodes lui permettant de gérer son personnel avec plus d'efficacité et de prévisibilité.

Réunie le 18 novembre, sous la présidence de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, la Commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget de la fonction publique pour 1996.

Imprimé pour le Sénat par la Société Nouvelle des Librairies-Imprimeries Réunies
5, rue Saint-Benoît, 75006 Paris

ISBN 2-11-100032-9



9 782111 000322

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 8,90 F