

COUR DES COMPTES

LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT

**RAPPORT AU PRESIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES REPONSES DES ADMINISTRATIONS**

DECEMBRE 1999

SOMMAIRE

	Pages
DELIBERE	3
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE - LE CADRE INSTITUTIONNEL ET BUDGETAIRE	7
Chapitre I - Le contexte institutionnel et juridique	8
Chapitre II - Le cadre budgétaire	38
Chapitre III - La charge induite par la fonction publique dans le budget de l'Etat	49
Chapitre IV - Les composantes de la rémunération des fonctionnaires	65
Chapitre V - Les emplois de l'Etat et leur évolution récente	72
Chapitre VI - La fonction publique française dans le contexte européen	101
DEUXIEME PARTIE - LA GESTION DE CERTAINS PERSON- NELS DANS CINQ MINISTERES : EDUCATION NATIONALE, ECONOMIE ET FINANCES, INTERIEUR, JUSTICE, EMPLOI ET SOLIDARITE	111
Introduction	113
Chapitre I - Les effectifs et la politique de recrutement des enseignants du secondaire	118
Chapitre II - Les personnels de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP)	137
Chapitre III - Les personnels des préfectures	162
Chapitre IV - Les personnels de la police nationale	182
Chapitre V - Les personnels de l'administration pénitentiaire	205
Chapitre VI - Les personnels des services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la solidarité	239
TROISIEME PARTIE - LES REMUNERATIONS DE CERTAINS PERSONNELS DANS CINQ MINISTERES : ECONOMIE ET FINANCES, INTERIEUR, JUSTICE, EQUIPEMENT, AGRICULTURE	267
Introduction	269
Chapitre I - Les rémunérations des personnels de la DGI et de la DGCP	271

Chapitre II - Les rémunérations des personnels des préfectures	303
Chapitres III - Les rémunérations des personnels de la police nationale	314
Chapitre IV - Les rémunérations des personnels de l'administration pénitentiaire	338
Chapitre V - Les rémunérations accessoires de certains personnels des ministères de l'équipement et de l'agriculture	363
CONCLUSION	389
ANNEXE 1 - Présentation des emplois dans les documents Budgétaires	393
ANNEXE 2 - Aperçu de la situation des emplois des principaux Ministères	398
REPONSES DES ADMINISTRATIONS	411

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT.

Conformément aux dispositions du chapitre VI du code des juridictions financières et de l'article 52 du décret du 11 février 1985, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu des projets qui avaient été communiqués au préalable aux administrations, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par celles-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Joxe, premier président ; MM. Marmot, Logerot, Berger, Mignot, Ménasseyre, Collinet, Brunet, présidents de chambre, MM. Morin, Lelong, Magnet présidents de chambre maintenus en activité ; MM. Maheu, Ullmo, Siebauer, Rastoin, Poyet, Mathieu, Fragonard, Perrin, Belle, Capdeboscq, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Sallois, Carrez, Delafosse, Lescuyer, Giquel, Bady, Bénard, Billaud, Lagrave, Berthet, Recoules, Paugam, Gravelin, Babusiaux, Mayaud, Hespel, Richard, Devaux, Rossignol, Arnaud, Descheemaeker, Bayle, Parthonnaud, Adhémar, Rémond, Gillette, Mme Boutin, MM. Benoist, Chabrol, Cieutat, Martin, Camoin, Mme Ruellan, MM. Monier, Schneider, Mme Cornette, MM. Guéhenno, Théron, Mme Froment-Meurice, MM. Mordacq, de Lapparent, Cazanave, Mme Bellon, MM. Nasse, Gasse, Moreau, Ritz, Duchadeuil, Paul, Mme Bazy-Malaurie, MM. Raynal, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Mme Pappalardo, MM. Schwerer, Gauron conseillers maîtres ; MM. Harel, Bresson, Monginet, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Guillard, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présente et a participé aux débats : Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Pouly, premier avocat général.

Mme de Kersauson, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

M. Deniel n'a pas pris part au vote.

Fait à la Cour, le 20 décembre 1999

INTRODUCTION

La Cour a entrepris une série de contrôles sur la fonction publique de l'Etat. Ces contrôles relèvent de la mission permanente de la Juridiction qui a déjà, dans ses rapports annuels, présenté des observations relatives aux dépenses de personnel.

Pour la période la plus récente, on citera, en particulier, au rapport annuel de 1988, l'insertion portant sur la gestion des personnels civils de l'Etat dans laquelle, après des investigations conduites dans sept ministères, la Cour avait relevé des insuffisances et des irrégularités dans la gestion des emplois budgétaires et des crédits de rémunérations principales du fait de la défaillance des systèmes d'information et de prévision et de l'inadaptation des procédures de contrôle et avait examiné la mise en œuvre et les conséquences d'orientations de la politique de l'époque concernant la réduction des effectifs, la modification des conditions d'emploi des non-titulaires et le développement du travail à temps partiel.

Ensuite, le rapport annuel de 1990 a comporté des insertions concernant les conséquences de la décentralisation sur la gestion des personnels de l'Etat, des régions et des départements ainsi que le recrutement et la formation des professeurs de l'enseignement secondaire.

La démarche de la Cour s'inscrit donc dans une continuité de contrôles, mais l'importance des enjeux a paru justifier désormais une approche globale et coordonnée de ce domaine : en 1998, les dépenses de rémunérations, pensions et charges sociales de l'Etat ont atteint 643 milliards de francs, soit 35,2 % des dépenses ordinaires. Les effectifs des trois fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière représentent environ 5 millions de personnes, en incluant les établissements publics administratifs.

La gestion d'un tel nombre d'agents, dont les missions et les compétences sont très diverses est nécessairement complexe ; elle fait intervenir pour l'Etat plus d'une vingtaine d'administrations gestionnaires.

Cette gestion est de surcroît opaque : les documents budgétaires et comptables ne permettent pas de prendre une vue exacte et précise des effectifs employés dans les services de l'Etat ni du montant et de la structure des rémunérations qui leur sont allouées.

La Cour poursuit donc d'abord un objectif de transparence : ses investigations portent en première ligne sur la connaissance des effectifs réellement à la disposition des services et sur l'examen des rémunérations principales et accessoires.

Au-delà, elle s'efforcera d'apprécier la gestion des personnels : gestion prévisionnelle, recrutement et formation des agents, gestion des carrières, organisation du travail.

L'analyse sera ensuite élargie aux autres charges et fonctions de l'Etat-employeur : charges de pensions, cotisations sociales à la charge de l'Etat et prestations dont bénéficient ses agents, action sociale en faveur de ceux-ci.

La démarche ne saurait évidemment se limiter à la seule fonction publique de l'Etat. Elle concerne aussi la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, faisant intervenir, de manière coordonnée, les chambres régionales des comptes.

L'ampleur et la complexité des contrôles ainsi programmés sur plusieurs années expliquent que la Cour ne soit, cette année, en mesure de ne présenter que de premiers résultats partiels concernant des ministères, services ou catégories de personnels ayant fait l'objet de contrôles au cours des deux dernières années. Elle rendra désormais régulièrement compte de l'avancement de ses travaux sur la fonction publique et l'Etat-employeur soit par des rapports publics particuliers, soit dans une rubrique de son rapport annuel.

Ce premier rapport public particulier comporte donc :

- une première partie d'introduction générale présentant le contexte institutionnel et juridique de la fonction publique de l'Etat replacé dans une perspective historique, le cadre budgétaire où s'inscrit l'évolution des emplois et des dépenses, la mesure de la charge induite par la fonction publique dans le budget de l'Etat, un aperçu comparatif de la fonction publique en France et dans l'Union européenne ainsi que les premiers résultats d'une enquête générale entreprise par la Cour sur les emplois de l'Etat et leur évolution récente ;

- une deuxième et troisième parties consacrées aux premiers résultats des contrôles par ministères et services sur la gestion des emplois et des effectifs d'une part, sur les rémunérations, d'autre part.

PREMIERE PARTIE
LE CADRE INSTITUTIONNEL
ET BUDGETAIRE

CHAPITRE I

LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE

La nécessité de faire assurer le fonctionnement de l'Etat par des agents spécialement recrutés à cet effet s'est imposée progressivement dans la deuxième moitié du XVIIIe siècle et au début du XIXe siècle. Le fonctionnaire moderne, professionnel du service public, s'est alors peu à peu distingué de l' « officier » d'ancien régime, détenteur d'une charge et de l'élu du peuple.

La prise en compte par l'Etat des dépenses correspondantes, tout en suscitant de manière quasi permanente un discours empreint d'inquiétude sur l'ampleur des charges qu'elle faisait apparaître, n'a conduit que très tardivement à envisager de manière centralisée les questions de personnel et à conduire l'Etat à avoir une politique de la fonction publique. Encore aujourd'hui, la définition de cette politique associe de nombreux acteurs au sein des structures gouvernementales dont les fonctions se recoupent parfois.

La définition même de la politique des emplois, de la politique salariale et de la politique sociale que l'Etat conduit à l'égard de ses employés mobilise à plein temps plusieurs directions d'administration centrale.

La fonction publique de l'Etat est depuis 1946 unifiée dans un statut commun, fixé aujourd'hui par les lois de 1983-1986 qui régissent les trois fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière. Un titre premier fixe les droits et obligations communs aux trois fonctions publiques, chacune voyant ses règles propres définies aux trois titres suivants, l'ensemble formant le « statut général ».

Ce statut général est appliqué par plusieurs dizaines de milliers d'agents des directions de personnel des ministères, des collectivités territoriales et des hôpitaux, de même que par les agents du ministère des finances chargés de l'exécution matérielle des dépenses de ces services.

Le nombre des agents publics soumis aux règles posées par le statut général entre 1983 et 1986 pour les trois fonctions publiques, le poids dans l'économie nationale des dépenses de rémunération de ces agents et des retraites des agents qui ne sont plus en activité font

de la définition de la politique de la fonction publique une des tâches majeures de l'activité gouvernementale.

I. - APERÇU DE LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE DE 1789 A 1945

A la Révolution, les premières dispositions unificatrices de la situation des agents publics concernèrent le régime des pensions de retraite fixé par une loi du 22 août 1790. La gestion de ce régime fut confiée à l'administration des finances¹.

Les conditions d'emploi et de rémunération des agents publics ne donnent pourtant pas lieu à la définition de règles de portée générale.

Sous le Premier Empire de nombreux corps de fonctionnaires voient les règles statutaires qui leur sont applicables fixées avec détail dans des textes particuliers. La conception de ces textes relève d'une vision fortement militarisée de l'administration, où l'avancement ne se concevait qu'au choix, mais cette vision elle-même n'a pas été codifiée.

Le souci de Napoléon d'assurer une formation initiale de qualité aux futurs administrateurs avec l'institution de l'auditorat au Conseil d'Etat cessa avec son régime.

Tout au long du XIX^{ème} et dans la première moitié du XX^{ème} siècle, la proportion des agents régis par des dispositions statutaires particulières ira croissante. L'approche statutaire reste cependant éclatée. Les principes posés à l'occasion de l'élaboration d'un statut ne deviennent applicables aux autres catégories qu'à travers leur consécration par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Chaque catégorie d'employé public voit ses conditions d'emploi et de rémunération fixées ministère par ministère².

¹ Toutefois, le régime de concession de ces pensions était si restrictif que chaque administration mit en place, dès le début du XIX^{ème} siècle, des « caisses de retenue », sortes de mutuelles de retraites.

² Ainsi le décret qui institue la direction du budget et du contrôle financier en 1919, spécifie-t-il, entre autres choses, les traitements du directeur, des trois sous-directeurs et des trois chefs de bureau.

Les points communs entre toutes les catégories restent le régime de pensions réformé et généralisé en 1853³ ⁴, une stabilité de l'emploi qui n'est pas garantie à tous en droit, et la possibilité de prendre un congé annuel. Le principe du recrutement par concours s'impose avec lenteur, de même que la généralisation des statuts particuliers à toutes les catégories.

L'importance de l'emploi public et la croissance des charges qu'il suscite sont des sujets d'inquiétude constants. La montée en charge des dépenses de pensions est déjà présentée comme un sujet de préoccupation de l'Assemblée nationale en 1874, dans un ouvrage technique consacré à ce sujet⁵. De même, au tout début de ce siècle, un traité de finances publiques⁶ s'inquiète, dès ses premières pages, de la progression rapide des dépenses publiques depuis 1870, notamment du fait de la croissance des dépenses de rémunérations. Les critiques ainsi formulées ne conduisent pas à proposer une direction unifiée de la politique d'emploi et de rémunération permettant d'en optimiser le coût et l'efficacité.

Le président du conseil n'a pas sous la III^{ème} République de compétence particulière en matière de fonction publique. La gestion de ces questions se fait, dès lors, dans une optique purement financière.

En effet le régime des pensions reste géré par le ministère des finances. Il assure également la paie des agents. De ce fait, tout au long du XIX^{ème} siècle et jusqu'en 1945, la direction de la fonction publique est assumée par les services chargés de la gestion des pensions, dette inscrite, et du budget, comptabilité publique.

Dans ce contexte, la sous-direction des personnels civils et militaires de la direction de la comptabilité publique puis du budget⁷, le « PCM », élabore une doctrine et crée des règles juridiques ou d'usage qui s'imposent à toutes les autres administrations.

Symétriquement, cette mise en forme de ce corps de règles juridiques applicables à l'ensemble des agents publics s'effectue sous la surveillance du Conseil d'Etat, non seulement en tant que juge du

³ La pension reste une faveur concédée et ne deviendra un droit qu'en 1924.

⁴ Elle permettra au ministère des finances de « nationaliser » les capitaux des « caisses de retenue ».

⁵ Eugène Ourry *Dictionnaire des pensions inscrites au Trésor Public, Paris 1874.*

⁶ *Éléments de la science des finances et de la législation financière française par Max Boucard et Gaston Jèze, Paris 1902.*

⁷ Toujours appelée « PCM » par les autres administrations, appellation juridiquement perdue depuis fort longtemps.

contentieux, mais aussi comme conseil du Gouvernement. L'essentiel des droits reconnus aux fonctionnaires découle des principes posés progressivement par la jurisprudence.

L'Etat est, tout au long de cette période, un employeur conservateur. Les avantages concédés à tous les agents publics servent certes de référence aux autres salariés. Ceux-ci n'obtiendront parfois que très tardivement certains des acquis premiers de la fonction publique⁸. Mais il est des domaines où les agents publics ne bénéficient pas des mêmes droits que les salariés. Il s'agit essentiellement de la négociation collective, du droit de grève et du droit syndical. Dans ces domaines, les avancées éventuelles bénéficiant aux agents publics découlent de trois facteurs, le rôle de la jurisprudence du Conseil d'Etat comme il vient d'être dit d'une part, d'autre part l'effet de « contagion » d'avancées obtenues par les salariés du secteur privé enfin les suites de conflits sociaux qui contraignent le pouvoir politique à renoncer à son immobilité.

L'unification éventuelle des règles de gestion des agents publics est un objet de débat. Des dispositions législatives demandant au gouvernement d'instituer un statut général restent lettre morte. Sur ce sujet, les organisations syndicales sont elles-mêmes divisées. Certaines penchent pour l'instauration d'un statut général, d'autres préféreraient le basculement de la fonction publique vers les règles du droit du travail jugé plus protecteur en matière de défense des intérêts collectifs.

A la veille de la seconde guerre mondiale, on constate finalement que partout des règles statutaires ont prévalu. Il est admis que chaque catégorie de fonctionnaires doit être régie par un statut particulier, mais ces statuts sont élaborés ministère par ministère.

Pour certaines administrations, essentiellement techniques, un système de formation initiale fait partie de la carrière des agents. Les officiers dont « l'état » est régi par une loi de 1834 reçoivent une formation initiale commune à chaque arme, après un recrutement sur concours, avant de se perfectionner dans des écoles d'application⁹. L'école polytechnique forme les cadres des corps techniques et une partie du corps des officiers suivant les mêmes principes.

Les effectifs d'élèves de l'enseignement secondaire sont suffisamment faibles pour que les quatre écoles normales supérieures

⁸ La mensualisation du paiement des traitements notamment.

⁹ La création de l'école de l'air est en 1935 suit ainsi immédiatement celle de l'armée de l'air.

puissent encore prétendre fournir une très forte proportion des enseignants. Tous les emplois de titulaires de l'enseignement secondaire sont pourvus par la voie du concours depuis plus d'un siècle. L'enseignement primaire réorganisé à la fin du XIXème siècle fonctionne suivant des principes inspirés par l'enseignement secondaire. Recrutés dans des écoles normales, les instituteurs ont une carrière et une retraite. Avec les agents des postes ils constituent déjà les « gros bataillons » de la fonction publique d'Etat.

Les nombreux travaux effectués dans l'immédiat avant guerre sur la réforme des administrations centrales et sur l'élaboration de règles statutaires communes trouveront un premier aboutissement dans le statut des fonctionnaires pris par le régime de Vichy en 1941. Ce statut ne recevra pas d'application.

II. - LES BASES DE LA FONCTION PUBLIQUE MODERNE : 1945-1958

L'ensemble des réformes issues de la Libération modifie profondément la situation. Ce bouleversement concerne autant les règles générales applicables qui deviennent pour la plupart écrites et communes que la répartition des responsabilités.

A. - LE TEXTE FONDATEUR

L'édifice institutionnel décrit dans l'observation précédente est bouleversé par cinq réformes conduites de manière presque simultanée, entre 1945 et 1948. On doit citer, parmi leurs principaux maîtres d'œuvre, Michel Debré et Roger Grégoire.

Le même texte¹⁰ crée l'Ecole nationale d'administration, le corps interministériel des administrateurs civils et la direction de la fonction publique.

Les deux autres réformes sont d'une part l'intervention du statut général de la fonction publique en 1946 qui consacre notamment le principe de l'existence de règles écrites communes à l'ensemble des administrations civiles ainsi qu'une forme de

¹⁰ Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile, JO du 10 octobre.

paritarisme¹¹ et d'autre part, la mise en place de la grille unique de rémunération à partir de 1948¹².

Fruit d'une volonté politique forte, la création d'une direction de la fonction publique remettait en cause les positions acquises tant par le Conseil d'Etat que par le ministère des finances. Cette création de la direction de la fonction publique fut suffisamment conflictuelle pour qu'à peine sa mission évoquée :

« Art. 15.- Il est institué à la présidence du Gouvernement une direction de la fonction publique qui est chargée :

1°) De préparer les éléments d'une politique d'ensemble de la fonction publique ;

2°) D'établir ou de faire établir une documentation et des statistiques d'ensemble concernant la fonction publique ;

3°) D'étudier toute proposition tendant à :

a) Améliorer la gestion des services publics ;

b) Coordonner les règles statutaires particulières aux divers personnels de l'Etat et des autres collectivités publiques ;

c) Aménager les principes de la rémunération et le régime de prévoyance de ces personnels. »,

deux alinéas viennent compléter l'énoncé :

« Le ministre des finances participe à l'étude de tous les projets élaborés ou examinés par la présidence du Gouvernement au titre du paragraphe 3°) ci-dessus.

Le ministère des finances signe ou contresigne tous les textes relatifs à la fonction publique ou aux fonctionnaires, qui ont des répercussions financières directes ou indirectes. »

Ce texte se devait d'être signalé en premier, puisque les textes postérieurs, même de valeur juridique supérieure, se conforment strictement à ce qu'il dit¹³.

¹¹ Loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires.

¹² Concrétisée par le décret du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois de la fonction publique.

¹³ Le statut général de 1946 renverra à l'ordonnance de 1945 et en précisera le contenu.

En effet, l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958 pose que le Premier ministre « dispose de l'administration ».

Dès lors et tout naturellement, la direction, devenue en février 1959 « générale de l'administration et de la fonction publique » (DGAFP), reste placée sous son autorité. Un ministre, ministre délégué ou secrétaire d'Etat, par délégation du Premier ministre, a toujours exercé les fonctions de ministre de la fonction publique, sans que jamais ce ministre soit également chargé de tout ou partie de l'économie et des finances.

Le décret d'attributions¹⁴ de l'actuel ministre de la fonction publique¹⁵ vise d'ailleurs expressément l'ordonnance de 1945.

De même en ce qui concerne les pouvoirs du ministre des finances, il faut rappeler que les dispositions combinées des articles premier 4ème alinéa et 37 de l'ordonnance n° 59-2 portant loi organique relative aux lois de finances¹⁶ lui ont confirmé les pouvoirs qui lui ont été dévolus par l'ordonnance de 1945.

A ces pouvoirs reconnus au ministère des finances a correspondu une réorganisation du Conseil d'Etat qui, de 1945 à 1963, a disposé d'une « commission de la fonction publique »¹⁷. Celle-ci a reçu des attributions calquées sur celles de la direction de la fonction publique, puisque outre les affaires statutaires, cette commission devait examiner tous les projets touchant à l'organisation des administrations. Présidée par un président de section, elle était composée de représentants des cinq sections du Conseil. Seules les pensions avaient été écartées de ce regroupement de compétence. Elles relevaient toujours de la section des finances.

Les réformes de 1945 marquent également la reconnaissance du droit des agents à être associés à certaines décisions importantes.

¹⁴ A la constitution de chaque Gouvernement des décrets d'attribution délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat déterminent les partages de compétences entre ministres.

¹⁵ n° 97-717 du 11 juin 1997

¹⁶ Art 1.- 4ème alinéa : « Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. » ; Art 37.- « Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre des finances prépare les projets de loi de finances qui sont arrêtés en conseil des ministres. »

¹⁷ Créée en application des dispositions de l'article 13 du décret du 31 juillet 1945 portant règlement intérieur du Conseil d'Etat. Ces dispositions autorisaient la création de commissions pour les questions intéressant plusieurs sections.

Il s'agit de la création des comités techniques et commissions administratives paritaires qui sont consultés pour les questions relatives à l'organisation des administrations (CTP) et aux conditions de déroulement des carrières (CAP). L'ensemble du dispositif paritaire est coiffé par un Conseil supérieur de la fonction publique et par la centralisation des procédures, alors très informelles, de discussion des évolutions salariales.

Parmi les représentants de l'administration nommés à ce conseil supérieur figurent à des qualités dix directeurs du personnel des ministères, des membres des corps de contrôle de l'Etat, ainsi que le directeur du budget.

Enfin, la mise en place de la grille indiciaire marque l'unification des règles de rémunération de l'ensemble des agents publics¹⁸. Cette grille, dans l'esprit des grilles « Parodi » du secteur privé, (voir encadré), établit pour l'ensemble des corps et grades de la fonction publique un classement hiérarchique publié. Celui-ci regroupe les agents par grandes catégories suivant le niveau de diplôme exigé lors de leur recrutement (aucun diplôme : catégorie D, brevet : catégorie C, baccalauréat : catégorie B, licence : catégorie A).

La grille a permis une remise en ordre de la politique de rémunérations en rendant homogène la rémunération servie à qualification égale dans chaque ministère. Dans le même temps, elle a, ce qui est son principal défaut, créé des liens « innommés » entre différentes catégories de grades, faisant ainsi qu'une amélioration accordée à une catégorie est le plus souvent revendiquée par l'ensemble des catégories comparables.

Au départ, la gestion des indemnités, les « primes », est restée très largement inspirée par les principes ayant conduit à l'élaboration de la « grille ». Des textes généraux applicables à toutes les catégories d'agents sont publiés. Il existe en outre de multiples régimes spécifiques à chaque administration, voire à certains corps ou à certains services.

L'évolution du système indemnitaire a abouti à des distorsions notables du classement résultant de la grille, de sorte que celle-ci ne correspond pas à la hiérarchie réelle des rémunérations. Des exemples de ces évolutions sont donnés dans la 3^{ème} partie du rapport. Elles s'expliquent par la rigidité qui vient d'être évoquée,

¹⁸ En fait le classement des agents situés en catégories « hors échelle » ne fait pas l'objet de publication, même si, le montant des traitements afférents à ces catégories est publié au Journal officiel depuis 1981, et si à travers la lecture des virements budgétaires, il est aisé de reconstituer l'information non publiée.

l'octroi de mesures indemnitaires catégorielles étant jugé moins dangereux pour l'équilibre d'ensemble.

En outre, dans les périodes de tension sur le marché de l'emploi, les avantages indemnitaires ont contribué, de façon très inégale suivant les corps et ministères, à rendre la fonction publique plus attractive. Par ailleurs, la non prise en compte, sauf exceptions dont certaines sont évoquées dans la 3^{ème} partie du rapport, des indemnités pour le calcul de la pension, diminue le « taux de remplacement » réel du dernier salaire et place les titulaires des plus hautes rémunérations dans une situation relativement peu avantageuse par rapport au secteur privé.

Au cours de la seconde guerre mondiale, l'ensemble des activités économiques est passé sous le contrôle étroit des autorités administratives. A la Libération, la fixation par l'Etat des prix et des salaires est restée la norme. Cependant, des écarts grandissants avaient pu être mesurés à la fois entre les évolutions respectives des prix et des salaires dans chaque branche de l'économie, de même que d'importantes disparités subsistaient entre régions. Dès sa nomination, à la tête du ministère du travail en septembre 1944, Alexandre Parodi a présidé à une concertation intense entre syndicats et patrons pour redéfinir un système de classification professionnelle cohérent et consensuel.

Il en est résulté la publication des « arrêtés Parodi » d'avril à décembre 1945. Pour chaque branche économique de véritables grilles de salaires ont été instituées. A la base le salaire minimum en région parisienne correspondant à la plus basse qualification de la branche a été défini. La prise en compte des qualifications supérieures correspondait à une majoration du salaire de base dans la limite de 1,7 fois sa valeur. Des abattements de zone géographiques étaient pratiqués sur ces valeurs minimales pour tenir compte des écarts de coût de la vie entre régions. Les zones géographiques définies par le gouvernement de Vichy faisaient simultanément l'objet d'une révision. Celle-ci étaient notamment inspirées par le souci de réduire les écarts entre régions, politique qui sera suivie avec constance jusqu'à la suppression totale des abattements de zone après 1968.

Une grille spécifique pour les fonctions d'encadrement était également définie.

La démarche supposait l'identification de l'ensemble des filières professionnelles de chaque branche et, partant, des « métiers » qui y étaient pratiqués. Dans un second temps, des équivalences devaient être définies entre différents types de métiers, de manière à les positionner sur la grille.

La première branche concernée fut la métallurgie.

Les grilles « Parodi-Croizat » survivent encore partiellement aujourd'hui dans certaines branches bien qu'elles soient devenues inadaptées sous la double influence d'une part des évolutions technologiques qui ont profondément modifié les classifications réelles dans les entreprises et d'autre part du salaire minimum garanti (1950) puis de croissance (1970) dont l'évolution a rattrapé les coefficients les plus bas.

Les lois « Auroux » de 1982 ont imposé une renégociation quinquennale des grilles et des classifications de manière à actualiser les grilles à la réalité des évolutions économiques.

A la fin des années 80, les partenaires sociaux étaient incités par le gouvernement à renégocier les classifications de manière à ce qu'aucun minimum ne soit inférieur au SMIC.

Les « grilles Parodi » ne concernaient pas que le seul secteur privé. En effet, les textes réglementaires de 1948 instituant la « grille de la fonction publique » rattachaient son indice minimum à celui de manœuvre dans l'industrie métallurgique de la région parisienne. Alors que le secteur privé pratiquait des abattements sur ce salaire compte tenu de la localisation géographique, ce salaire minimum de la fonction publique faisait lui l'objet de majoration au moyen de l'indemnité de résidence dont le taux en région parisienne était de 25 %. Tout comme dans le secteur privé, mais essentiellement en vue d'améliorer le niveau de vie des retraités, l'indemnité de résidence a été progressivement et presque complètement intégrée dans les traitements entre 1964 et 1984.

A l'époque de la discussion des lois « Auroux », le gouvernement engageait des travaux de réflexion avec les organisations syndicales sur la révision de la grille de la fonction publique qui n'aboutissaient pas compte tenu des contraintes pesant sur la politique économique et budgétaire.

Le mouvement de renégociation des conventions collectives du secteur privé trouvait également son pendant dans le protocole Durafour de 1990 dont l'objet premier était de moderniser la grille de la fonction publique.

Dans la mémoire collective des partenaires sociaux, les grilles « Parodi » restent un moment marquant de l'histoire sociale dans la mesure d'une part où leur élaboration relativement consensuelle a été ressentie comme un progrès déterminant pour les salariés face à un « arbitraire » patronal toujours redouté, tout en étant acceptées par le patronat pour lequel les grilles ne constituaient pas un obstacle à la fixation de salaires différents dès lors que les minimas étaient respectés, tout en donnant des repères dans la gestion de la politique de rémunération des salariés.

B. - COMMENTAIRE DU TEXTE FONDATEUR

La lecture de l'article 15 de l'ordonnance de 1945 montre assez bien, « en creux », ce que ne faisaient ni le ministère des finances ni le Conseil d'Etat.

La préparation d'une politique d'ensemble de la fonction publique qui n'aurait pas pour but premier d'en limiter le coût est par nature étrangère à la mission même du ministère des finances. Il est pourtant bien clair que ce ministère, ne serait ce qu'en raison de la permanence de sa compétence, a nécessairement une vue d'ensemble de la politique d'emploi et de rémunération dans la fonction publique, vision cohérente avec les objectifs financiers qu'il poursuit.

De même, le Conseil d'Etat a pu développer, à travers ses avis, sa jurisprudence et ses propres travaux internes, une approche globale des problèmes juridiques liés à l'existence d'agents publics. Mais, saisie par le Gouvernement ou bien par des plaignants, la Haute Juridiction ne pouvait bien évidemment pas préparer en détail la politique qu'un Gouvernement aurait entendu conduire.

En dehors de sa documentation propre et de ses archives la direction du budget ne se livre pas à des études statistiques ou documentaires ayant vocation à être publiées. Outre le compte rendu d'activité statistique de la « commission de la fonction publique » puis de la section des finances qui traite factuellement chaque année du sujet, on ne trouve qu'une douzaine d'études générales ou techniques publiées, depuis 1948, dans les Études et documents du Conseil d'Etat, puis dans son rapport annuel et consacrées aux agents publics¹⁹.

La coordination des règles statutaires porte en elle-même le risque d'un alignement sur les situations les plus favorisées. Elle n'a donc pas été nécessairement la priorité de la direction du budget. Sur ce point, saisie par les différentes administrations, elle a réagi à des demandes, elle n'a jamais eu à élaborer une approche statutaire générale et à son initiative. La même réflexion vaut pour le Conseil d'Etat, même si ses membres ont été toujours associés, individuellement ou collectivement, à toutes les réflexions conduites dans ce domaine depuis les origines.

¹⁹ On peut ainsi mentionner les études sur les centres de décision et de responsabilité (1971-1972), sur la gestion moderne et la fonction publique (1976-1977) et la responsabilité pénale (1996).

Cette mission qui n'était pas assurée pour les personnels d'Etat ne l'était pas non plus pour les personnels des autres collectivités publiques, communes, départements, établissements hospitaliers qui n'ont obtenu que très tardivement, postérieurement à 1945, des garanties statutaires.

C'est donc dans l'affirmation du rôle du chef du Gouvernement depuis la fin de la guerre et surtout depuis 1958 que s'est le mieux trouvée fondée la nécessité d'une direction de la fonction publique.

La DGAFP a ainsi joué un rôle réel dans la définition et l'application des politiques conduites en matière de fonction publique.

Ce rôle a connu une importance croissante avec l'institutionnalisation de plus en plus grande des relations avec les organisations syndicales. Toutefois ce rôle n'est jamais devenu celui de la direction centrale du personnel de l'Etat²⁰.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique n'a toutefois affirmé que progressivement son autorité. Il s'est longtemps agi d'un service aux effectifs limités. Aujourd'hui encore, elle doit faire appel aux autres administrations pour disposer de personnels compétents. Les compétences de gestion sont dans les ministères et l'intérêt tant de la DGAFP que des gestionnaires est de voir toutes les questions de personnel bien maîtrisées de part et d'autre, ce qui justifie des mises à dispositions pérennes.

Ces mises à dispositions sont d'autant plus nécessaires que les personnels d'encadrement propres à la direction, les administrateurs civils issus de l'ENA ou nommés au tour extérieur, y séjournent rarement plus que les quatre premières années de leur carrière. De même, la plupart des chefs de bureau ont connu des développements de carrière dans d'autres ministères avant d'être affectés à la direction.

Mais, si, depuis l'origine, les autres administrations ont mis à sa disposition suivant des formules administratives variées, une part importante des personnels dont elle a besoin, 35 sur 115 en 1986, 27 sur 117 en 1991, 32 sur 132 en 1996, 34 sur 133 au 31 décembre

²⁰ Lors de l'élaboration du statut général de 1946, le Gouvernement avait du renoncer à la création d'un secrétariat général qui aurait assuré la gestion de la totalité des moyens humains et de fonctionnement de l'administration. On en trouve trace dans la disposition du statut général de 1946 qui confie à la DGAFP une mission en matière de moyens matériels et de politique immobilière des administrations, article 17, 6°).

1997²¹, il est assez surprenant, cependant, de constater que la grande majorité de ces personnels mis à disposition proviennent de La Poste et de France Télécom et qu'ils occupent plutôt des fonctions de gestion ou de secrétariat, et d'autre part que ces personnels sont plutôt peu mobiles.

En outre, l'encadrement supérieur de la direction provient presque exclusivement d'autres administrations.

Ainsi, onze des douze premiers directeurs de la DGAFP provenaient du Conseil d'Etat, le douzième, magistrat à la Cour des comptes à sa nomination, avait été auparavant sous-directeur à la direction du budget²². Il a donc fallu attendre 1998 pour que soit nommé un directeur général de l'administration et de la fonction publique qui n'ait aucune attache avec l'un ou l'autre des deux grands partenaires du service.

Cette nomination a cependant, à bref délai, été accompagnée d'une réforme de la direction générale comprenant, notamment la création d'un poste de directeur, adjoint au directeur général, et confié à un membre du Conseil d'Etat²³.

A cette prééminence du Conseil d'Etat en matière de direction de la DGAFP a correspondu le maintien du rôle tout aussi éminent de la direction du budget dans le travail interministériel relatif à la fonction publique. Ce rôle a été souvent amplifié par la présence au cabinet du Premier ministre, voire à celui du ministre de la fonction publique d'anciens cadres de la direction du budget.

Enfin dès l'origine, la mission de la direction générale n'a pas été de se substituer aux directions du personnel des ministères. Celles-ci ont donc conservé leurs missions traditionnelles de recrutement, de formation et de gestion. De même, les inspections générales ministérielles ont conservé leur rôle spécifique de conseil et de vérification, la direction ne disposant par elle-même d'aucun moyen spécifique d'investigation.

²¹ Parmi les 100 agents relevant du budget des services généraux du Premier ministre où sont inscrits les crédits de la DGAFP, 11 sont payés sur d'autres crédits que ceux de la direction générale.

²² L'un des onze membres du Conseil d'Etat avait commencé sa carrière à la direction du budget. Il est également arrivé que le chef de service soit un ancien agent de la direction du budget.

²³ Arrêté du 13 juillet 1998 relatif à l'organisation de la DGAFP et décret du 15 juillet 1998 portant nomination du directeur, adjoint au directeur général.

Toutefois, il figure dans les attributions de la direction générale de cogérer l'ensemble des procédures de recrutement et de veiller à l'application des dispositions relatives à la formation continue des personnels.

Ces dispositions avaient pour objet de faire apparaître, ailleurs qu'au ministère des finances, un pôle de connaissance de l'ensemble des flux de recrutement et de tentative d'harmonisation des modes de recrutement et de formation initiale des agents engagés, ces formations étant largement dans la main de chaque ministère.

III. - L'ORGANISATION ACTUELLE : UN PARTAGE DES ROLES QUI N'A GUERE CHANGE DEPUIS 50 ANS EN DEPIT D'EVOLUTIONS RECENTES

La gestion de la fonction publique implique un grand nombre d'acteurs, politiques, juridictionnels, administratifs et syndicaux. Alors qu'entre 1983 et 1986 une œuvre considérable d'unification des règles applicables à l'ensemble des agents publics est intervenue avec l'élaboration d'un nouveau statut général, les méthodes présidant à la définition de la politique de la fonction publique n'ont que peu évolué. Tout juste faut-il noter que le droit communautaire vient désormais remettre en cause certains des principes les mieux ancrés du droit de la fonction publique (voir encadré).

Cette gestion suppose une activité préalable à la formalisation des décisions qui associe ces acteurs tout au long des procédures.

A. - L'ORGANISATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

La Constitution de 1958 dispose dans son article 20 que la politique de la Nation est déterminée et conduite par le Gouvernement. L'article 21 précise que l'action du Gouvernement est dirigée par le Premier ministre.

Le Parlement, selon la Constitution, fixe d'une part les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, et vote d'autre part les crédits et les mesures affectant le nombre et la qualité des emplois.

De fait, un nouveau statut général ayant été pris par voie d'ordonnance en février 1959, le Parlement, sous la Vème République, n'a débattu de l'ensemble des questions relatives au

statut général des fonctionnaires qu'au début des années 80 avec les lois « Le Pors ».

Cela ne veut pas pour autant dire que le Parlement ne connaisse que rarement des questions intéressant la fonction publique. D'une part les trois statuts généraux ont fait l'objet d'adaptations fréquentes²⁴. D'autre part, certaines catégories d'agents publics continuent à disposer d'un statut législatif particulier, magistrats et militaires notamment. Enfin, lors de la discussion du projet de loi de finances, le débat sur les crédits gérés par le ministre de la fonction publique est l'occasion d'une discussion d'ensemble sur la politique suivie en matière de fonction publique d'Etat. Il en va de même pour les deux autres fonctions publiques, à l'occasion des discussions budgétaires relatives aux budgets de l'intérieur et des affaires sociales, ou de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale, pour la fonction publique hospitalière.

Il reste que le Parlement, sur ces questions, est le plus souvent saisi par le Gouvernement.

La reconnaissance au sein du Gouvernement de la prééminence du Premier ministre, écrite depuis 1946, mais qui s'est affirmée surtout depuis 1958, permet aux administrations qui ne parviennent pas à trouver un accord sur un sujet d'intérêt commun à demander l'arbitrage du chef du Gouvernement.

Ce rôle est personnel, c'est-à-dire qu'il ne conduit pas, comme en Allemagne, à faire prendre la décision par la collégialité ministérielle.

Cette responsabilité est effectivement exercée, au nom du Premier ministre et sous son autorité par un cabinet, lui-même assisté par les services du secrétariat général du Gouvernement.

Les compétences au sein du cabinet du Premier ministre sont calquées sur la structure gouvernementale. Certains conseillers ont une compétence horizontale, comme ceux ayant en charge les questions budgétaires et la fonction publique. Il est plus que fréquent

²⁴ L'édition, au 10 octobre 1997, de la brochure des Journaux officiels relative au statut général des fonctionnaires de l'Etat mentionne neuf modifications législatives du Titre I, Droits et obligations des fonctionnaires, treize pour le Titre II, Dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, vingt-sept du Titre III, Dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et seize du Titre IV, dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

que ces deux conseillers aient servi à la direction du budget avant que d'occuper ces fonctions²⁵.

Les travaux interministériels associent indifféremment autour de membres du cabinet du Premier ministre et d'un représentant du secrétariat général du Gouvernement, les représentants des services des autres ministères, les membres des cabinets ministériels voire les ministres lors de « réunions de ministres » ou de comités interministériels présidés par le Premier ministre²⁶.

B. - LA PLACE DE LA DGAFP DANS L'ORGANISATION DU TRAVAIL INTERMINISTRIEL

Les grandes décisions à prendre dans le domaine de la fonction publique ont presque toujours un aboutissement légal ou réglementaire ou bien nécessitent l'intervention d'une circulaire.

Les textes peuvent être le sujet ou bien l'aboutissement du travail interministériel préparatoire. Ils en sont rarement dissociés. Par nature ces textes sont soumis à la signature d'au moins deux ministres, voire trois, quand il ne s'agit pas de l'ensemble du Gouvernement.

Dans ces conditions la fonction d'arbitrage décrite ci-dessus trouve fréquemment à s'exercer.

Le Premier ministre n'exerce pas directement les pouvoirs qui lui sont dévolus en matière de fonction publique, on l'a vu *supra*. Il donne délégation de pouvoir au ministre chargé de la fonction publique dans son décret d'attributions. Vis-à-vis du cabinet du Premier ministre et du secrétariat général du Gouvernement, le ministre chargé de la fonction publique est dans la situation d'un ministre comme un autre, tout en restant, vis à vis des organisations syndicales l'interlocuteur s'exprimant au nom du Gouvernement.

²⁵ On notera également que sur la dizaine de conseillers sociaux des quinze Premiers ministres qui se sont succédé depuis 1958, trois étaient d'anciens cadres de la direction du budget.

²⁶ Les « réunions de ministres » associent autour du Premier ministre et sur un sujet ponctuel les ministres intéressés accompagnés parfois de membres de leur cabinet et exceptionnellement de fonctionnaires. Les comités interministériels correspondent à des formations réunies sur une base plus ou moins régulière mais prévue par des textes. Les réunions dénommées « conseils » sont présidées par le chef de l'Etat.

Ce ministre dispose d'un cabinet propre qui ne compte pas de membres appartenant simultanément au cabinet du Premier ministre²⁷.

Cependant, bien que budgétairement rattachée aux Services généraux du Premier ministre, la direction générale de l'administration et de la fonction publique ne fait pas partie des services placés directement sous l'autorité du secrétaire général du Gouvernement.

En effet, les décrets d'attributions des ministres chargés de la fonction publique la placent systématiquement sous l'autorité de ce membre du Gouvernement.

Enfin, les délégations de signature aux agents de la direction interviennent dans les mêmes formes, c'est à dire qu'elles sont bien concédées par le ministre chargé de la fonction publique. On notera toutefois que la compétence spécifique du Premier ministre, réservée par un certain nombre de textes, notamment en matière de gestion des positions statutaires de certains fonctionnaires et par le statut particulier des administrateurs civils, font, exceptionnellement, l'objet d'une délégation de signature distincte du Premier ministre au directeur général, sans l'intermédiaire du ministre chargé de la fonction publique²⁸.

Jusqu'à la réforme de juillet 1998, ces textes organisaient la DGAFP, autour d'un directeur général, assisté d'un chef de service, en trois sous-directions. La première était chargée des statuts. La seconde était chargée de l'encadrement et de la formation. La troisième était chargée de la modernisation et de la qualité.

La DGAFP était alors composée au total de dix bureaux. Huit se consacraient de manière prioritaire aux missions liées à la politique de la fonction publique. L'effectif global était d'environ 130 personnes.

Sous des appellations diverses, la DGAFP a eu en charge, depuis l'origine, les questions de modernisation de l'administration et de relations de l'administration avec les usagers. La politique de modernisation engagée en 1989 a entendu lier beaucoup plus intimement la modernisation du service public à la gestion et à l'animation des personnels. La création d'un Commissariat à la réforme de l'Etat, en 1995, faisant suite à une mission de réflexion sur ce même sujet, a pu rendre cette politique moins lisible.

²⁷ Alors que ce type d'organisation, pratiqué au ministère des finances dans le domaine des synthèses budgétaires, commence à se rencontrer dans les administrations ayant plusieurs ministres à leur tête.

²⁸ Par exemple arrêté du 14 novembre 1995 modifié.

C'est pourquoi, en juillet 1998, les deux services ont été réunis sous l'autorité du directeur général de l'administration et de la fonction publique, poste se doublant désormais des fonctions de délégué interministériel à la réforme de l'Etat.

Dans la nouvelle organisation, les risques de redondance des compétences paraissent avoir été réduits par le regroupement dans la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, nouvelle appellation du Commissariat à la réforme de l'Etat, des compétences liées à la modernisation des services publics.

La nouvelle organisation distingue les services traditionnels organisés en sous-directions et bureaux des services organisés en missions. L'ensemble de la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat est organisé en missions, la direction générale en comporte trois d'inégale importance.

Cette réorganisation laisse à la DGAFP l'ensemble des tâches de gestion et de « soutien » de ces deux administrations.

La DGAFP participe aux réunions interministérielles, à la procédure d'élaboration des lois, décrets, arrêtés et des circulaires d'application dans les mêmes conditions que les autres administrations.

Il convient de noter que pour les questions relatives à la politique salariale, seuls les ministères des finances et celui de la fonction publique en liaison avec le cabinet du Premier ministre, sont impliqués dans la préparation de la négociation avec les organisations syndicales, alors même que l'un des aboutissements de la négociation, les décrets augmentant la valeur du point de base servant à calculer les rémunérations sont délibérés en conseil des ministres et donc signés par l'ensemble des membres du Gouvernement.

Cette situation découle de la disposition traditionnelle du décret d'attributions du ministre chargé de la fonction publique qui lui confie la conduite de la politique salariale.

Les décisions préparatoires relatives aux évolutions statutaires propres à chaque ministère, voire à la modification du statut général associent, outre le ou les ministères intéressés, la DGAFP et la direction du budget, « chaperonnées » par leurs cabinets respectifs.

C. - LES AUTRES ADMINISTRATIONS

1° LE MINISTERE CHARGE DES FINANCES

Le ministre chargé des finances, c'est-à-dire, dans la pratique le ministre, ministre délégué ou le secrétaire d'Etat au budget, et dans la gestion quotidienne, le cabinet de ce ministre et la direction du budget, donne son contreseing à la quasi totalité des textes, puisque tous ou presque ont une incidence financière.

La direction du budget comprend dans sa plus importante sous-direction, le «PCM», une quarantaine d'agents.

Compte tenu des tâches de gestion et celles relatives à la modernisation de l'administration assumées par la DGAFP, les deux services disposent de moyens humains qui ne sont pas fortement dissemblables sur le cœur des missions intéressant la fonction publique, politique des rémunérations, politique sociale et gestion des questions statutaires. Outre le « PCM », deux autres sous-directions sont concernées par les activités de la DGAFP, la 3ème sous-direction pour la tutelle des établissements publics, ENA, IRA et IAAP²⁹ et les questions budgétaires relatives aux services généraux du Premier ministre, la sixième pour toutes les questions afférentes aux régimes de retraite et à la protection sociale.

Si l'on compare le reste des effectifs de la direction du budget aux services auxquels elle s'adresse dans les autres domaines³⁰, il apparaît nettement que ce service reste très investi sur les affaires de personnel. L'une des raisons tient plus à la masse des textes à instruire qu'à celle des crédits en jeu. A moins de renoncer à jouer le rôle actif qu'elle a toujours revendiqué, la direction du budget est contrainte d'entretenir ce grand nombre d'agents très spécialisés par l'abondance de la production législative, réglementaire et de circulaires.

Il est vrai toutefois qu'une partie des compétences du « PCM » va au delà de celle de la DGAFP, notamment en matière de politique salariale et de politique des effectifs.

En effet, co-tuteur de l'ensemble des établissements publics nationaux et exerçant une partie des pouvoirs dévolus au ministre chargé de l'économie par les textes relatifs au contrôle économique et

²⁹ École nationale d'administration, Instituts régionaux d'administration, Institut international d'administration publique.

³⁰ Les budgets des enseignements scolaire et supérieur sont suivis par quatre agents au total, celui du ministère des finances par trois agents.

financier de l'Etat³¹, le ministre chargé du budget est en charge de la politique salariale appliquée à l'ensemble du secteur public, tout comme la direction du budget gère, sous l'autorité des ministres chargés de l'économie et des finances, les procédures spécifiques de fixation de la rémunération des dirigeants des établissements et entreprises publics.

La définition de la politique salariale, tout comme celle des effectifs, compte tenu de leurs répercussions sur la politique économique générale et sur la politique budgétaire impose au ministre chargé du budget d'envisager cette question sous un jour qui dépasse les seules relations du Gouvernement avec les organisations syndicales appelées aux discussions salariales, reflet du climat social dans la fonction publique. Il y a là l'un des éléments majeurs de compréhension de l'importance de son rôle, au delà des compétences dévolues par les textes.

En effet, la préparation des budgets futurs est fortement conditionnée par les décisions qui peuvent être prises dans l'année en cours. Elles viennent se surajouter aux effets des décisions anciennes datant parfois de plusieurs dizaines d'années. Ainsi, le poids des retraites payées aujourd'hui est-il l'exact reflet des politiques de recrutement et de rémunérations menées ces cinquante dernières années, ainsi que des avantages catégoriels concédés aux actifs, ceux-ci étant de manière quasi automatique étendus aux retraités.

Cet argument sous-tend de manière permanente la position du ministère des finances à l'égard de toute demande d'amélioration de la situation des agents ou d'accroissement des effectifs.

Le « PCM » est composé de cinq bureaux, l'un d'entre eux se consacre exclusivement à la politique d'emploi et de rémunération dans la fonction publique d'Etat et le secteur public. Un second exerce une compétence sur les questions statutaires générales, sur quelques ministères et sur la fonction publique territoriale. Les autres bureaux se « partagent » les autres ministères ainsi que la fonction publique hospitalière.

Les contrôleurs financiers centraux placés dans les ministères et, plus récemment, les contrôleurs financiers régionaux sont, en

³¹ Loi du 10 août 1922 modifiée relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, décret n° 53-707 du 9 août 1953 modifié relatif au contrôle économique et financier de l'Etat sur les entreprises nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique et financier, décret n° 55-733 du 26 mai 1955 modifié portant codification ... et aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'Etat.

outre, les correspondants permanents de la direction du budget. Ils ont pour mission, en visant la plupart des actes de gestion, de s'assurer qu'un certain nombre de règles juridiques et financières ont été respectées.

La direction du budget dispose en outre de l'assistance des autres services du ministère des finances. Il s'agit :

- du service des pensions qui gère administrativement les retraités après la liquidation de leur pension par l'administration à laquelle ils appartenaient ;

- de la direction générale de la comptabilité publique dont le réseau comptable paie la quasi-totalité des rémunérations d'activité des personnels civils et la totalité des pensions de retraite ;

- de la direction de la prévision chargée, notamment, de l'étude de l'impact macro-économique des mesures envisagées par le Gouvernement.

C'est notamment parce que la direction du budget établit des synthèses à partir des données élémentaires de la paie détenues par le service des pensions et la direction générale de la comptabilité publique que l'évaluation des dépenses passées et les prévisions de coût de mesures envisagées peuvent être effectuées. La direction du budget dispose naturellement et facilement de ces informations. Leur transmission à la DGAFP nécessite souvent des délais plus longs.

Enfin, la direction générale de l'INSEE³² joue un rôle particulier. Par ses publications et sa maîtrise, *a posteriori*, des processus d'analyse des fichiers de paie, l'INSEE est en mesure de publier de manière régulière des études sur l'évolution des rémunérations dans la fonction publique. Ces études gardent cependant un caractère très global et ne décrivent jamais l'évolution des rémunérations sur des critères de distinction statutaire autres que les grandes catégories A, B et C. Pour autant, les chiffres publiés par l'INSEE servent souvent de référence, bien qu'ils ne puissent pas se comparer directement aux chiffres servant aux discussions entre le Gouvernement et les organisations syndicales.

2° LES MINISTÈRES DE L'INTÉRIEUR ET DES AFFAIRES SOCIALES

Ces deux ministères ont en charge les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

³² Institut national de la statistique et des études économiques.

Ce rôle leur était déjà implicitement dévolu par l'ordonnance de 1945, puisque la DGAFP n'avait dans ce domaine qu'un rôle de coordination.

L'une des grandes novations statutaires de ces quinze dernières années a été, en effet, de donner un statut législatif équivalent à celui des agents de l'Etat aux agents des collectivités territoriales et des hôpitaux publics.

Les deux ministères préparent les textes statutaires relatifs à ces deux fonctions publiques. En fait, cette responsabilité donne également lieu à l'intervention de la DGAFP et de la direction du budget. Pour la DGAFP, il s'agit de son rôle statutaire prévu dès 1945. Pour la direction du budget, il s'agit bien évidemment, dès lors que les finances publiques sont lourdement impliquées dans l'un et l'autre champ³³, de rester informée des conditions dans lesquelles les avancées statutaires et indemnitaires concédées aux personnels de l'Etat sont étendues aux deux autres fonctions publiques.

Enfin, les ministres de l'intérieur et des affaires sociales assurent la gestion matérielle des Conseils supérieurs des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

On notera que ces deux ministères ne sont pas normalement associés à la définition de la politique salariale conduite dans la fonction publique, pas plus d'ailleurs que les organismes représentant les élus des divers niveaux de collectivités territoriales ou des hôpitaux publics.

Toutefois, les ministres de l'intérieur et de la santé ont signé le protocole « Durafour » de 1990 qui comprenait des dispositions intéressant les agents des fonctions publiques relevant des « Titres III et IV », de même que, comme l'ensemble des membres du Gouvernement, ces deux ministres contresignent le décret en conseil des ministres décidant la modification de la valeur du point de base servant à calculer les rémunérations.

3° LES AUTRES MINISTERES

Ces ministères interviennent pour toutes les questions relevant des personnels qu'ils administrent, de même que pour la

³³ L'Etat participe directement au financement des collectivités locales par des crédits budgétaires et par un prélèvement sur ses recettes. De même, l'évolution des dépenses sociales et notamment hospitalières est fortement influencée par l'évolution des rémunérations.

mise en place des différentes filières de la fonction publique territoriale.

Ils sont à l'origine de la part la plus importante de la production réglementaire. La gestion de certains corps communs à plusieurs ministères donne parfois lieu à des débats extrêmement longs entre ministères. On citera ainsi le cas du corps des bibliothèques commun à l'enseignement supérieur et à la culture. L'élaboration de ce statut particulier nécessita près d'une trentaine de réunions interministérielles.

Le rôle des directions du personnel tend cependant à s'amenuiser en ce qui concerne les actes de gestion des personnels. En effet, la déconcentration de ces actes a pour objet de transférer aux services déconcentrés à l'échelon régional ou départemental, la responsabilité de la gestion quotidienne des agents.

La déconcentration du contrôle financier à l'échelon régional pourra permettre, à terme, d'amplifier encore ce mouvement.

D. - LE CONSEIL D'ETAT ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Le rôle dévolu à la Haute Juridiction reste double, conseiller du Gouvernement et juridiction suprême de l'ordre de juridiction appelé à contrôler la légalité des actes. En effet, la plupart des textes statutaires concernant la fonction publique de l'Etat sont examinés en premier lieu par la section des finances, compétente pour l'ensemble de ces matières.

Le Conseil d'Etat s'attache à faire respecter un certain nombre de principes quant à la forme et quant au fond.

Quant au fond, il s'agit de veiller à la cohérence de l'ensemble de l'édifice. Dans une procédure où, jusqu'à cette étape, les interventions des administrations dans le travail interministériel ont pu être fortement contraintes par des choix arrêtés d'emblée par les ministres, le Premier d'entre eux ou bien les cabinets ministériels, le passage devant le Conseil d'Etat est l'ultime occasion de rappeler au respect des règles et principes écrits ou jurisprudentiels qui gouvernent le droit de la fonction publique.

Quant à la forme, le Conseil d'Etat veille notamment à ce que le Gouvernement, dans ses projets, respecte les règles de présentation des textes, de manière à ce que les textes composant

les éléments d'un statut particulier soient bien pris suivant une procédure uniforme.

La juridiction administrative assure enfin par sa jurisprudence, l'interprétation qui doit prévaloir des textes. Elle définit aussi les règles à appliquer lorsque les textes sont silencieux.

Avec la fixation, par écrit, de la plupart des règles, le champ laissé à la juridiction administrative pour établir de nouveaux principes applicables à l'ensemble des agents publics s'est rétréci. Il subsiste cependant encore des zones où le droit écrit reste lacunaire.

Le cas le plus remarquable concerne l'exercice du droit de grève. Le préambule de la Constitution de 1946 appelait une réglementation de l'exercice de ce droit. En fait aucun texte ne l'a défini de manière exhaustive.

En ce qui concerne le secteur public, les textes intervenus ne visent que les modalités de déclenchement de la grève, les sanctions pécuniaires qui y sont attachées ou bien les catégories d'agents auxquels le droit de grève n'est pas reconnu.

La jurisprudence a eu ainsi à définir comment devaient se concilier les impératifs de libre exercice du droit de grève et de continuité des services publics. Les règles jurisprudentielles ainsi définies ont paru suffisamment acceptables par tous pour que le législateur ou le pouvoir réglementaire se dispensent d'en rechercher la codification.

L'importance des effectifs concernés fait enfin, du contentieux né de l'application du statut, une source importante de l'activité des juridictions administratives.

E. - LES ORGANISATIONS SYNDICALES

Refusée jusqu'en 1945 par la jurisprudence³⁴, mais tolérée dans les faits, l'existence des organisations syndicales a longtemps été cantonnée aux institutions représentatives. Ce n'est que beaucoup plus récemment que l'exercice du droit syndical a été codifié. La participation des organisations syndicales aux négociations collectives relève, aujourd'hui, d'un droit légalement fondé depuis 1983, qu'il n'a cependant jamais paru possible d'organiser suivant des procédures strictement comparables à celles du secteur privé.

³⁴ Et encore interdite aujourd'hui pour les agents relevant de certains corps.

1° LES INSTITUTIONS REPRESENTATIVES

Dans le dispositif législatif issu du statut général de 1983-1986, et pour les trois fonctions publiques, la loi reconnaît aux fonctionnaires le droit de participer « par l'intermédiaire de leurs délégués, siégeant dans des organismes consultatifs, à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière. »³⁵.

Dans chaque ministère existe au moins un comité technique et des commissions administratives paritaires, ainsi qu'un comité d'hygiène et de sécurité.

Les Conseils supérieurs de la fonction publique de l'Etat, territoriale et hospitalière siègent au niveau national. Ils examinent notamment tous les projets de statuts particuliers en ce qu'ils dérogent au statut général ainsi que les projets de modification du statut général.

Ces institutions paritaires jouent un rôle consultatif. Cette consultation constitue une formalité substantielle à laquelle il n'est pas possible de se soustraire. Compte tenu de leurs compétences respectives, la plupart des projets législatifs et réglementaires intéressant la totalité de la fonction publique de l'Etat, conseil supérieur, ou les différentes administrations, comités techniques ou, enfin, les étapes essentielles du déroulement de la carrière des agents en place, commissions administratives paritaires sont donc soumis à l'avis des représentants des personnels.

En droit, l'avis que ces commissions peuvent émettre ne lie en rien l'autorité administrative, si aucune disposition ne prévoit que la décision à prendre doive être conforme à l'avis émis. La pratique administrative, notamment en matière de gestion des personnels, a pu paraître plus nuancée.

Dans ces instances de représentation, il n'existe pas de liberté de présentation des candidatures au premier tour. Seuls sont autorisées à ce stade les candidatures présentées par les organisations syndicales représentatives.

³⁵ Loi du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires, article 9 .

2° L'EXERCICE DU DROIT SYNDICAL

L'exercice du droit syndical dans la fonction publique a connu un cheminement parallèle à celui du secteur privé. Le statut de 1946 donnait un large champ à l'expression des organisations syndicales dans la mesure où la consultation des CAP et des CTP était obligatoire. Le statut du 4 février 1959 était, sur ce point, en retrait. Les principes fixés en 1946 ont été rétablis dans l'actuel statut général.

Pour autant, jusqu'en 1968, la pratique concrète de l'exercice de la liberté syndicale ne faisait l'objet d'aucune disposition. L'activité de responsable syndical ne pouvait en théorie s'effectuer qu'en dehors du service.

Une instruction du premier ministre de 1970, reprise par un décret en 1982 est venue fixer des règles en matière d'attribution de locaux, de droit de réunion et de décharges syndicales. Ces règles se sont largement inspirées du droit applicable au secteur privé.

3° LES NEGOCIATIONS COLLECTIVES

Les négociations que l'Etat employeur conduit avec les organisations syndicales présentent deux particularités qui doivent être soulignées.

Il convient tout d'abord de rappeler que les pouvoirs publics ne sont pas, au plan juridique, dans la même situation qu'un employeur privé lorsqu'ils rencontrent les organisations syndicales. En effet, le Premier ministre ne peut, par contrat, lier son pouvoir de faire les règlements ou de prendre l'initiative des lois.

Les négociations que conduit, au nom du Gouvernement, le ministre chargé de la fonction publique aboutissent soit à des accords soit à des relevés de conclusions, signés, le cas échéant par les syndicats. Dans ces relevés de conclusions, le Gouvernement dresse la liste des mesures qu'il entend faire intervenir³⁶. La plupart de ces mesures nécessitent l'intervention d'instruments juridiques, lois ou décrets.

Cette particularité explique que l'article 8 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose : « Les

³⁶ Le protocole de rénovation de la grille des rémunérations et des classifications des trois fonctions publiques dit protocole « Durafour », publié au Journal officiel du 3 avril 1990, se définit dans son texte même, comme un accord.

organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le Gouvernement des négociations préalables à la détermination des rémunérations et pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives à l'organisation et aux conditions de travail. »

Des commissions de suivi permettent de faire, à intervalle régulier, le point sur l'application des mesures annoncées. Dans le cas du protocole « Durafour », dont l'application s'est étalée sur sept ans, les travaux de la commission de suivi ont donné lieu à la préparation de volumineux rapports reprenant point par point les dispositions du protocole et en détaillant les modalités d'application.

Ainsi, en dépit des difficultés budgétaires rencontrées depuis 1990, les dispositions du protocole ont fait l'objet d'une application scrupuleuse aux échéances fixées dans la plupart des ministères, voire anticipées.

De même, la plupart des dispositifs salariaux ayant fait l'objet d'un « accord » donnent lieu à des mesures de suivi, ne serait ce que pour examiner les conditions de mise en œuvre éventuelle d'une clause de sauvegarde.

La seconde particularité tient à la représentation des personnels militaires auxquels l'adhésion à un syndicat est interdite.

Sur ce plan, des dispositifs particuliers de représentation des agents sont prévus par le statut spécial de 1972. La représentation de ces personnels exclut toute élection et favorise le tirage au sort. Il reste que les dispositifs de concertation en vigueur au sein du ministère de la défense, sans associer donc des représentants élus des personnels d'active, ont su ne pas laisser ces agents à l'écart des grands plans de revalorisation, tout comme les problèmes spécifiques à l'encadrement supérieur y restent posés dans les mêmes termes que pour l'administration civile où pourtant les agents disposent de puissants moyens de faire valoir leurs doléances.

4° L'ACTION SOCIALE

La gestion des crédits sociaux est dans le droit comme dans les faits le seul domaine où l'administration a reconnu une prééminence aux organisations syndicales. En effet, le Comité interministériel consultatif des services sociaux de l'administration de l'Etat, créé en 1970, appelé aujourd'hui CIAS, Comité interministériel d'action sociale est composé en majorité de représentants désignés

par les organisations syndicales. Le CIAS est relayé en région depuis 1995 par des sections régionales interministérielles d'action sociale.

La primauté donnée aux organisations syndicales dans la gestion des crédits sociaux se retrouve également à l'échelon départemental.



Dans la gestion de la fonction publique au sens large, l'Etat doit assurer, simultanément, plusieurs tâches :

- assurer le fonctionnement régulier de l'ensemble des procédures légales et réglementaires qui encadrent les conditions d'emploi des fonctionnaires, c'est à dire les recruter, les former, les payer et gérer leur carrière pour chaque individu sur plusieurs dizaines d'années ;
- définir une politique d'emploi et de rémunération, dans le respect d'un cadre légal strict mais qui par son effet de masse a à la fois un effet d'entraînement macro-économique et un éventuel effet de « contagion » sur le reste de l'économie ;
- faire fonctionner le dialogue social dans un cadre où la liberté des uns et des autres est fortement contrainte.

Il est venu s'y ajouter le « pilotage » des deux autres fonctions publiques. L'Etat central garde, en effet, une part prépondérante dans la fixation des conditions d'emploi et de rémunération des agents territoriaux et hospitaliers.

La mise en œuvre de cette politique implique nécessairement un grand nombre d'acteurs. L'action des administrations gestionnaires doit être coordonnée et doit respecter les orientations d'une politique de fonction publique, les contraintes financières et les règles juridiques qui lui sont propres.

Le principe de prééminence du Premier ministre pour s'exercer suppose un travail d'instruction préalable puis de suivi qui met en œuvre la collégialité des ministères intéressés.

La synthèse de ces travaux est l'œuvre conjointe des ministères chargés des finances et de la fonction publique.

Statut général, statuts particuliers agents civils, magistrats, militaires, droit de grève

Le statut général des fonctionnaires ne concerne que les agents des administrations civiles, à l'exclusion des militaires, des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats judiciaires³⁷.

L'exclusion des militaires est traditionnelle. Elle trouve son origine dans l'antériorité dont ont bénéficié les officiers en matière statutaire. Leur « état » a été fixé une première fois par une loi de 1834. La spécificité des obligations imposées aux militaires, absence de droit syndical, interdiction du droit de grève, obligation de réserve renforcée justifiait, en tout état de cause, l'intervention de dispositions législatives particulières. Le statut de l'ensemble des militaires, officiers, sous-officiers, hommes du rang et appelés est régi par une loi de 1972.

L'exclusion des magistrats judiciaires du statut général est dictée à la fois par l'article 34 de la constitution qui prévoit que le statut des magistrats est du domaine exclusif de la loi et par l'article 64 du même texte qui précise qu'une loi organique régira leur statut. Ce statut a été fixé par une ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée à de nombreuses reprises. Il ne concerne que les magistrats professionnels du siège et du parquet constituant le corps judiciaire.

La spécificité du statut des fonctionnaires des assemblées parlementaires a pour cause la séparation des pouvoirs. Les assemblées fixent elles-mêmes les conditions d'emploi de leurs personnels. Celles-ci ne sont pas moins avantageuses que celles des agents de l'Etat.

La constitution prévoit que seule est réservée à la loi la fixation des règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat. Il s'agit du statut général. L'essentiel des normes d'application de ces garanties est donc déterminé par la voie réglementaire³⁸. En ce qui concerne les agents non-titulaires, c'est la totalité de leurs relations avec l'employeur qui sont déterminées par un cadre non législatif.

Un certain nombre d'agents civils de l'Etat sont à l'inverse régis en tout ou partie par des dispositions législatives dérogatoires au statut général, notamment pour les agents privés du droit de grève ou de celui de se syndiquer ou bien pour les agents devant bénéficier d'une protection particulière.

³⁷ Aux termes de l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

³⁸ Un statut particulier est composé d'au moins trois textes, un décret portant statut particulier du corps concerné, un décret distinct classant les grades de ce corps dans la grille hiérarchique, un arrêté fixant l'échelonnement indiciaire applicable aux carrières de ces grades. En outre, des textes spécifiques peuvent être pris pour fixer le régime des rémunérations annexes, primes ou indemnités, lorsque la situation particulière du corps le justifie.

Dans la mesure où la réglementation du droit de grève relève de la loi, ces dispositions spécifiques, applicables notamment aux personnels de la police nationale et de l'administration pénitentiaire ont nécessité l'intervention de dispositions législatives spéciales.

Il en va de même pour l'interdiction du droit syndical qui porte atteinte à une liberté légalement protégée.

Les agents devant bénéficier d'une protection particulière sont les magistrats des juridictions administratives dont l'indépendance fait l'objet d'une protection législative particulière. Elle leur garantit l'inamovibilité.

Les administrations civiles au sens du titre premier du statut général sont donc l'Etat, les collectivités locales, les établissements hospitaliers, ainsi que les établissements publics à caractère administratif qui dépendent de ces collectivités. S'y ajoutent certaines entreprises publiques ayant le caractère de sociétés anonymes comme France Télécom ou l'Imprimerie nationale, ou bien celui d'établissements publics à caractère industriel et commercial comme La Poste ou l'Office national interprofessionnel des céréales.

CHAPITRE II

LE CADRE BUDGETAIRE - EMPLOIS ET REMUNERATIONS

Le dispositif législatif et réglementaire qui régit la fonction publique rend les inscriptions budgétaires relatives aux emplois et aux rémunérations inévitablement complexes quant à leur structure et à leur mode de calcul.

Les principales caractéristiques du dispositif juridique et budgétaire sont présentées ci-après. Les difficultés que rencontre la mise en œuvre de ce dispositif, les dérives que comporte cette mise en œuvre seront analysées dans la suite du rapport, dans les observations relatives à la gestion des emplois et aux rémunérations des personnels de plusieurs ministères. Il a paru d'ores et déjà possible d'en dégager certaines remarques de portée générale, qui figurent en introduction des II^{ème} et III^{ème} parties.

I - L'EMPLOI PUBLIC ET LE BUDGET

A. - EMPLOI PUBLIC ET FONCTION PUBLIQUE

a) La notion d'emploi, au sens du droit budgétaire, est corrélée par la législation et la jurisprudence constitutionnelle et administrative, à la notion d'emploi au sens du droit de la fonction publique.

L'emploi permanent que le fonctionnaire, titularisé dans un grade, a vocation à occuper selon les lois du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'Etat, est entendu comme une fonction administrative juridiquement identifiée.

L'emploi, créé par la loi des finances, est le support budgétaire qui correspond à cet emploi permanent, via le corps, le grade, ou l'emploi fonctionnel. En effet, l'article 1^{er}, 5^{ème} alinéa, de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose que « les créations et transformations d'emplois

ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances »³⁹.

b) Il n'y a cependant pas adéquation entre le champ de l'emploi public et le champ d'application du statut général de la fonction publique. En dehors des fonctionnaires titulaires, les documents budgétaires font apparaître deux autres catégories de personnels recrutés et payés sur des emplois ouverts en lois de finances :

- les ouvriers de l'Etat : il s'agit d'une catégorie d'agents publics qui, sans être des fonctionnaires au sens du statut général, bénéficient de conditions d'emploi quasi identiques à celles de la fonction publique. Leur rémunération est fixée par référence aux salaires du commerce et de l'industrie. Les emplois qu'ils occupent ne conduisent pas à pension. Ces agents ont, en effet, leur propre régime de retraite⁴⁰. Les ouvriers de l'Etat relèvent principalement des services techniques de la défense (arsenaux), du ministère de l'équipement (parc des DDE), mais également des ministères de l'agriculture et de l'économie, des finances et de l'industrie ;

- les contractuels sur emplois : il s'agit d'emplois ressemblant en tous points à des emplois de titulaires (libellé, plage indiciaire) mais qui ne correspondent à aucun corps ou grade de la fonction publique. Les contrats susceptibles d'être conclus sont ainsi conditionnés par l'inscription budgétaire. Certains personnels contractuels sont, par ailleurs, recrutés sur des emplois de titulaires « bloqués » : il s'agit d'emplois libérés par la renonciation de l'administration gestionnaire à y employer des titulaires⁴¹.

Les emplois de contractuels ne conduisent pas à pension. Ceux qui les occupent sont affiliés au régime général de sécurité sociale et à une caisse de retraite complémentaire, l'IRCANTEC⁴².

³⁹ Le même alinéa du même article précise à la suite : « Toutefois, des transformations d'emplois peuvent être opérées par décret en Conseil des ministres puis après avis du Conseil d'Etat. Ces transformations d'emplois, ainsi que les recrutements, avancements et les modifications de rémunération ne peuvent être décidés s'ils sont de nature à provoquer un dépassement des crédits annuels préalablement ouverts ».

⁴⁰ Le fonds spécial de prévoyance des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE).

⁴¹ Cette sous-catégorie d'emplois contractuels est décrite dans les paragraphes budgétaires spécifiques où apparaissent le montant des crédits et le nombre d'emplois bloqués, mais sans description détaillée.

⁴² Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

Par contre, il existe d'autres personnels non titulaires, les vacataires et les intérimaires qui ne disposent pas d'emplois budgétaires et sont, pour cette raison, dénommés « contractuels sur crédits », par opposition aux « contractuels sur emplois ». Ces emplois sur crédits ne sont pas limités en nombre. Le gouvernement peut employer autant d'agents de cette catégorie qu'il l'entend, sous réserve de ne pas dépasser le montant des crédits ouverts.

c) Cependant l'emploi public ne se limite pas aux catégories qui viennent d'être mentionnées. En effet, au-delà des agents employés directement par l'Etat, une série d'organismes sous tutelle (établissements publics) ou subventionnés (associations, fondations, mutuelles, groupements d'intérêt public) ou sous contrat (établissements d'enseignement privé) emploient des personnels payés en totalité ou partie par l'Etat au travers de la contribution financière que celui-ci leur consent. Dans la mesure où la perte de ce concours entraîne la suppression de l'emploi, il y a bien lieu de considérer qu'il s'agit d'emplois publics.

A côté des emplois directs (supposant un lien juridique entre l'agent et l'Etat), on retiendra donc qu'il existe des emplois indirects dont le financement est largement assuré par des fonds publics.

Cette acception large de l'emploi public, qui donne une plus exacte mesure des engagements financiers de l'Etat en matière de personnel et de son poids sur le marché du travail, a été retenue par la Cour dans les données générales présentées dans la suite du rapport sur l'évolution récente et la répartition de l'emploi public⁴³.

B. - LA DESCRIPTION DES EMPLOIS BUDGETAIRES DANS LES LOIS DE FINANCES ET LEURS ANNEXES

En dépit de la formulation de l'article 1^{er}, 5^{ème} alinéa de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances⁴⁴, le texte même des lois de finances ne contient aucune disposition relative aux emplois. Ceux-ci, depuis 1997 seulement, font l'objet d'une mention particulière dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances où un tableau récapitule par « section ministérielle » le total des mouvements d'emplois. Mais ce tableau n'a qu'une valeur informative.

Cependant, en application des articles 32 et 43 de la même ordonnance, les annexes explicatives « services votés – mesures

⁴³ Cf. ci-après, pages 72 à 99.

⁴⁴ Cf. ci-avant, page 38.

nouvelles » - couramment dénommées « bleus » budgétaires – détaillent les crédits et les emplois qu'il est proposé de conserver et de modifier dans le projet de loi de finances. A la fin de ces annexes, qui, elles, ont valeur législative⁴⁵ figure un « tableau de présentation des emplois » retraçant, par chapitre et par article, les mouvements de créations et de suppressions des emplois faisant l'objet d'une description détaillée comportant un libellé et une plage indiciaire. Seuls les emplois signalés dans ce tableau sont tenus pour des « emplois budgétaires ».

Les décrets pris en application de l'article 43 de l'ordonnance organique pour répartir par chapitre pour chaque ministère les crédits votés ne comportent pas non plus de dispositions sur les dotations en emplois. Celles-ci figurent dans les annexes à ces décrets – couramment dénommées « verts » budgétaires -. Ces dotations résultent nécessairement des dispositions de la loi de finances, explicitées par les « bleus », sous réserve naturellement des modifications décidées par le Parlement.

Ainsi, les « verts » ou budgets votés détaillent l'ensemble des crédits et des emplois ouverts au ministre dont relève la « section ministérielle » qu'ils décrivent. Ces annexes portent la référence de la loi de finances ainsi que du décret de répartition propre à la section ministérielle concernée. Les emplois qui y sont décrits correspondent exactement à ceux du tableau de présentation des emplois du « bleu » de l'année. S'y ajoutent des crédits de rémunération servant à payer des agents dont ni les caractéristiques d'emploi, ni le nombre ne sont parfaitement détaillés. On peut ainsi suivre, année après année, l'enchaînement des évolutions de la structure d'emploi des ministères. Le « vert » d'une année se lit toujours, sous réserve des amendements apportés lors de la discussion de la loi de finances au Parlement, comme le « vert » de l'année précédente, corrigé des modifications apportées par le « bleu » de l'année.

En cours de gestion, certains textes d'application des lois de finances, de transformation d'emplois, arrêtés de transfert, arrêtés d'annulation comprennent une description précise des emplois qu'ils affectent.

L'analyse de l'ensemble des budgets votés montre que les emplois sont d'autant mieux décrits qu'ils correspondent à des emplois destinés à être occupés de manière stable et permanente ou bien à des besoins stables. Ainsi, les emplois de titulaires, de contractuels sur emplois propres sont précisément énumérés et leurs

⁴⁵ Cf. la décision du Conseil constitutionnel n° 164 DC du 29 décembre 1983.

caractéristiques citées. Ils correspondent aux emplois budgétaires. Il s'agit d'agents qui, en droit ou en pratique, ont un droit à l'emploi à vie. En revanche, les possibilités de recrutements de contractuels sur emplois bloqués, de personnels de remplacement, de personnels auxiliaires ou de vacataires divers ne sont définis, au mieux, que par le nombre d'heures qu'il est possible de payer au vu du crédit ouvert.

C. - LES EMPLOIS ET LES EFFECTIFS

Alors que dans une entreprise la distinction entre emplois et effectifs n'a guère cours car le « budget annuel » n'est qu'un document prévisionnel qui lie peu et est rarement accompagné d'un état du personnel préalablement arrêté, cette distinction est essentielle s'agissant de l'Etat.

Si l'emploi est, comme il vient d'être dit, le support juridique et budgétaire qui permet de recruter, de gérer et de payer les personnels conformément aux dispositions statutaires - ou aux autres dispositions réglementaires - qui les régissent, les effectifs sont les agents - les personnes physiques - employés dans les services de l'Etat.

Entre emplois et effectifs il peut y avoir coïncidence : à un emploi déterminé correspond une personne physique. Mais la réalité est plus complexe et il y a très largement déconnexion entre emplois et effectifs. Toute enquête sur les personnels de l'Etat doit impérativement examiner la situation sous ce double aspect et c'est évidemment la démarche suivie par la Cour dans les observations présentées dans le présent rapport et les rapports à venir.

En premier lieu, il est admis que deux ou plusieurs agents, à mi-temps ou à temps partiel, peuvent être recrutés sur un emploi budgétaire. En prévoyant expressément la possibilité de recruter plusieurs fonctionnaires sur un même emploi pour compenser, globalement dans chaque ministère, le temps de travail perdu du fait des autorisations de service à temps partiel, le législateur⁴⁶ a établi une correspondance juridique entre emplois budgétaires et effectifs d'agents.

En second lieu, et à l'inverse, un emploi ouvert en loi de finances peut rester vacant, l'autorisation donnée par le Parlement ne valant jamais obligation de recruter. Ces vacances peuvent résulter des mesures de gestion des personnels qui interviennent de façon continue (recrutements, départs, avancements, mutations). Elles

⁴⁶ Article 37 de la loi précitée du 11 janvier 1984 modifiée par la loi du 25 juillet 1994, article 16.

peuvent aussi provenir d'une politique délibérée du Gouvernement de « mises en réserve » d'emplois - couramment appelées « gels d'emplois » - dont l'ampleur et les modalités sont variables, les gels pouvant - mais pas nécessairement - déboucher sur des annulations. Les rapports de la Cour au Parlement sur l'exécution des lois de finances analysent ces pratiques qui sont également évoquées dans la suite du présent rapport.

Mais d'autres facteurs expliquent les écarts souvent importants entre emplois budgétaires et effectifs. Il s'agit principalement de la pratique des surnombres, c'est-à-dire des recrutements ou affectations intervenant au-delà des autorisations budgétaires. Ces pratiques sont examinées et critiquées dans la deuxième partie du rapport, consacrée aux emplois et aux effectifs⁴⁷.

L'analyse de la réalité doit aussi prendre en compte la diversité des ministères, ainsi que le montreront les observations de ce premier rapport. Alors que la notion d'unité de l'Etat renvoie à l'idée que l'Etat est une personne morale dont l'organisation et le fonctionnement sont soumis à des règles spécifiques (le droit public) dont la bonne application relève d'un ordre particulier de tribunaux (les juridictions administratives), il existe en réalité une véritable « sociologie des ministères » qui fait apparaître des traditions, des comportements, un « esprit de corps » extrêmement varié d'un ministère à l'autre. Les modes de gestion des personnels – et la qualité de cette gestion - sont souvent éloignés les uns des autres : l'armée qui paie directement la solde des militaires a gardé des procédures qui lui donnent une grande autonomie, l'éducation nationale, l'intérieur, les finances ont des spécificités dues au fait que ces ministères doivent gérer des effectifs très nombreux : professeurs, policiers, douaniers, personnels des impôts...

Cette diversité apparaît également dans le vocabulaire utilisé. L'hétérogénéité des « langages » employés pour la gestion du personnel ne caractérise pas seulement les départements ministériels, mais aussi les différents services qui les constituent. Le vocabulaire n'est pas le même dans les administrations civiles et à la défense, entre les « spécialistes » de la gestion du personnel et les autres directions, entre l'administration centrale et les services extérieurs, à Lille, Nice ou Saint-Denis de la Réunion.

On se réfère facilement à des usages, des conventions ou des concepts propres au service et aussi variés que les milieux administratifs eux-mêmes.

⁴⁷ Cf. ci-après, pages 111 à 266.

Cette hétérogénéité est une réalité, sous-tendue cependant par un code de référence commun, le budget de l'Etat.

Seule la loi de finances annuelle avec ses annexes documentaires offre un cadre non seulement juridique mais conceptuel à l'étude de l'emploi public. Ce cadre est, en effet, commun aux administrations, aux contrôleurs financiers, au ministère de l'économie et des finances (budget et comptabilité publique), au Parlement et, in fine, à la Cour des comptes. C'est pourquoi les travaux que celle-ci a entrepris dans le domaine des emplois, des effectifs et des rémunérations prennent comme point de départ les lois de finances.

II. - LES CREDITS DE REMUNERATION

Les crédits servant à rémunérer les personnels employés directement par l'Etat sont normalement regroupés dans la première partie du titre III du budget, d'où l'appellation des chapitres concernés de chapitres « en 31 ». Des crédits de rémunérations notamment indemnitaires et des emplois peuvent figurer dans un autre titre ou dans une autre partie du titre III. Toutefois, les principes d'exposition de ces crédits et de ces emplois sont les mêmes. Ils s'appliquent également aux contrats des enseignants relevant des établissements sous contrat avec l'Etat, décrits au titre III du budget de l'agriculture et au titre IV du budget de l'enseignement scolaire. Ces personnels payés directement par l'Etat sur crédits budgétaires ne sont pourtant pas des agents publics.

A. - DESCRIPTION GENERALE

Au sein d'un chapitre, les crédits sont ventilés par article et paragraphe. L'article regroupe les crédits et les emplois d'un service ou d'une direction. Le paragraphe sert à distinguer les différentes catégories d'emplois, titulaires, contractuels, éventuellement militaires, ainsi que les différents accessoires de traitement.

Le chapitre est l'unité élémentaire sur laquelle porte l'autorisation budgétaire annuelle donnée par le Parlement. Le gouvernement n'est pas libre de réaffecter les crédits entre chapitres comme il l'entend. En revanche au sein d'un chapitre, les crédits peuvent être ventilés en cours de gestion sans difficulté. Plus le chapitre est important, moins il est nécessaire de faire appel au pouvoir réglementaire ou bien au législateur pour procéder aux éventuels ajustements. C'est pourquoi, dans le courant des années 80, le ministère des finances a encouragé les ministères à réduire le

nombre des chapitres de dépenses de personnel. Dans la pratique, l'objectif recherché d'un seul chapitre de rémunérations principales et d'un seul chapitre indemnitaire n'a pas pu être atteint. La description qui suit s'attache donc à expliciter le contenu des catégories de chapitres de rémunérations.

B. - LES DIFFERENTS TYPES DE CHAPITRES

Les chapitres en « 31 » décrivent quatre sortes de crédits de rémunérations :

Les premiers regroupent les rémunérations principales⁴⁸ afférentes aux emplois de titulaires, de contractuels sur emploi de titulaires bloqués et sur emplois de contractuels.

La seconde catégorie décrit les crédits servant à payer les rémunérations principales et accessoires afférentes aux emplois des ouvriers de l'Etat.

La troisième regroupe les crédits servant à rémunérer les auxiliaires, les contractuels sur crédits et les vacations accordées à divers collaborateurs du service public.

Les chapitres indemnitaires décrivent les crédits de primes et indemnités alloués aux agents payés sur les chapitres de première catégorie.

Seuls les chapitres de première et deuxième catégories décrivent ce qu'il est convenu d'appeler des emplois budgétaires. Cette notion sert seulement à distinguer, dans les multiples crédits servant à rémunérer des personnels, ceux d'entre eux qui sont assortis d'une limitation à la fois physique et financière du nombre d'emplois pouvant être pourvus à tout moment. Les crédits de rémunérations non assortis d'emplois ne comportent pas de limitation quant au nombre d'agents pouvant être employés à un moment donné.

C. - LES MODALITES DE CALCUL DES CREDITS

Les crédits nécessaires au paiement des agents titulaires et non titulaires sur emplois autres que les ouvriers de l'Etat sont calculés de la manière suivante.

⁴⁸ Par rémunérations principales on entend les traitements et les accessoires de ceux-ci, par opposition aux indemnités ou primes. Le traitement est la rémunération à laquelle a droit un agent. Il est fonction du grade auquel il appartient et de l'ancienneté qu'il a acquise.

A chacun des grades ou types d'emploi définis correspond un indice moyen. Cet indice moyen est égal à la moitié de la somme des indices de début et de fin de carrière. Le produit de cet indice moyen par le nombre d'emplois de chaque catégorie donne une masse indiciaire. Celle-ci est elle-même multipliée par la valeur du point fonction publique⁴⁹ pour donner un montant en francs. La somme ainsi calculée est ensuite corrigée de plusieurs facteurs, chaque correction faisant l'objet d'une ligne descriptive. Parmi ces lignes figurent :

- La ligne d'ajustement des crédits à la situation réelle des personnels. En effet, l'indice moyen défini arithmétiquement ci-dessus ne correspond pas toujours à l'indice réel dont bénéficient les agents. Cette ligne, baptisée en jargon budgétaire « ligne souple », est soit positive soit négative.

- Eventuellement une ligne de déduction au titre des recrutements en année partielle.

- En tant que de besoin, une ligne de déduction afférente aux emplois de titulaires bloqués déjà évoquée ci-dessus.

- Le cas échéant une ligne de déduction au titre des fonds de concours rattachés à ce paragraphe, c'est-à-dire aux recettes qui pourront être perçues à divers titres en vue de participer à la rémunération des agents en cause.

En ce qui concerne les ouvriers de l'Etat, les crédits sont calculés à partir d'une estimation du taux de salaire moyen attendu en cours d'année.

Les crédits de rémunérations de personnels payés sur crédits sont actualisés chaque année, suivant les sections ministérielles, de la variation du point fonction publique ou de l'indice prévisionnel des prix. Suivant les ministères ces crédits décrivent sommairement ou non les possibilités d'emplois qu'ils autorisent, estimation d'un nombre d'heures ou de personnes qu'ils permettent de payer.

⁴⁹ La valeur du point fonction publique mentionnée dans les budgets votés et qui sert au calcul des crédits correspond à une estimation de la valeur moyenne de ce point pendant l'année. La dépense supplémentaire qui peut résulter d'une valeur réelle supérieure est prise en charge par un chapitre « réservoir » du budget des charges communes pour les budgets civils. Ce chapitre contient une provision dont le montant peut être, le cas échéant, modifié en cours d'année. Si nécessaire, cette provision est répartie entre chapitres de rémunérations à la fin de l'exercice. Les problèmes que soulève la gestion de ce chapitre sont régulièrement détaillés dans les rapports de la Cour sur l'exécution des lois de finances.

Pour les chapitres de première catégorie, la description des emplois et des crédits afférents est complétée des indemnités accessoires nécessaires du traitement. Il s'agit de l'indemnité de résidence en métropole, outre-mer ou bien à l'étranger, du supplément familial de traitement, des indemnités perçues pendant les périodes de formation et de la nouvelle bonification indiciaire. Ces indemnités figurent dans les chapitres de rémunérations principales parce que leur service est dû aux agents dès lors qu'ils remplissent des conditions réglementaires qui ne sont pas liées à la manière de servir.

D. - LES CHAPITRES INDEMNITAIRES

Les chapitres indemnitaires comprennent en règle générale dans leur libellé la mention « indemnités et allocations diverses ». En dehors des indemnités de certains corps techniques, des ministères de l'équipement et de l'agriculture, et d'indemnités versées à certains personnels du ministère des finances, ces chapitres retracent en principe l'intégralité des primes et indemnités allouées aux agents de l'Etat.

En application des dispositions de l'article 20 du titre premier du statut général des fonctionnaires, les primes et indemnités doivent nécessairement avoir un fondement législatif ou réglementaire. C'est pourquoi les chapitres indemnitaires comportent pour la plupart des catégories d'indemnités qu'ils décrivent, la référence du texte qui les institue et, lorsque ces indemnités ne sont pas indexées sur la valeur du point fonction publique, la mention du texte fixant le taux ayant servi à calculer le montant des crédits.

Les crédits indemnitaires sont soit indexés sur la valeur du point fonction publique soit fixés en valeur absolue. Dans ce cas, les montants peuvent faire l'objet d'une actualisation périodique qui n'est pas nécessairement annuelle. La direction du budget a pour pratique de ne pas accepter de périodicité supérieure au quinquennat. Autrement dit, toute indemnité dont le taux n'a pas été revu depuis cinq ans voit son niveau définitivement gelé en francs courants.

Les crédits d'indemnités forfaitaires pour heures supplémentaires sont calculés de manière un peu plus complexe⁵⁰.

⁵⁰ Ces indemnités se substituent aux indemnités pour heures supplémentaires effectivement faites à compter du 8^{ème} échelon de la carrière type de la catégorie B. Les crédits sont calculés à partir d'un taux moyen par emploi, le taux étant lui-même indexé sur le point fonction publique. Ainsi, l'enveloppe indemnitaire est complètement liée à l'évolution des effectifs, ce qui n'est pas automatiquement le cas des autres indemnités.



Les contrôles de la Cour s'attachent à vérifier la régularité des régimes de rémunérations accessoires ainsi qu'à déceler les rémunérations se situant en dehors du cadre juridique et budgétaire et à apprécier leur importance.

CHAPITRE III

LA CHARGE INDUITE PAR LA FONCTION PUBLIQUE DANS LE BUDGET DE L'ETAT

I. - DIFFERENTES MANIERES D'INTERPRETER LA CHARGE DE LA FONCTION PUBLIQUE

A. - L'ANALYSE DES CREDITS ET DES DEPENSES DE PERSONNEL

Dans la comptabilité privée, le recensement des dépenses de personnel est relativement simple. Les comptes de la classe 64 : « Charges de personnel » retracent les charges salariales et sociales relatives aux personnels liés par un contrat de travail avec l'entreprise. Les autres dépenses de personnel pour lesquelles l'entreprise ne conclut pas de contrat de travail, intérimaires, personnels détachés ou prêtés à l'entreprise, rémunérations versées sous forme d'honoraires, sont recensées dans les comptes de classe 62 : « Autres services extérieurs ».

La présentation des dépenses de personnel dans le budget de l'Etat ne répond pas à celle du plan comptable. Elle s'inspire d'un souci similaire de recensement des charges directes liées à l'emploi d'agents. Traditionnellement y sont ajoutées des dépenses de rémunérations d'activité ou d'inactivité supportées par l'Etat, ainsi que toutes les dépenses juridiquement indexées sur le point fonction publique.

De ce fait, la lecture des grandes subdivisions du budget de l'Etat ne permet pas de percevoir d'emblée le coût de la fonction publique. Les retraitements auxquels il doit être procédé (voir encadré page 55) sont présentés au Parlement tous les deux ans dans une annexe au projet de loi de finances. Cette annexe s'est substituée aux informations contenues dans une autre annexe, non publiée depuis, réalisant une présentation fonctionnelle du budget général.

Par ailleurs, le rapport d'activité de la direction générale de l'administration et de la fonction publique reprend ces données chaque année, ainsi que d'autres données à caractère statistique et financier relatives à la fonction publique de l'Etat.

L'approche de ces publications est celle du crédit. Sont ainsi présentées les autorisations budgétaires initiales et non pas les

crédits effectivement disponibles ou bien la dépense exécutée. Pour connaître cette dernière, le projet de loi de règlement définitif du budget considéré, éclairé par le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances, constitue le seul document d'information mis à la disposition du public. Toutefois, la présentation qui est faite de ces dépenses suit l'ordre logique des titres et parties et ne fait pas de synthèse de la dépense sur le même modèle que celui des documents de prévision.

B. - L'ANALYSE DE L'EVOLUTION DES REMUNERATIONS

A la mesure de ces évolutions brutes de dépenses, il est souvent préféré une analyse de l'évolution des rémunérations elles-mêmes. Cette approche qui part des facteurs d'évolution des rémunérations individuelles répond elle aussi à des critères d'analyse désormais bien fixés. Les termes utilisés rendent possibles les comparaisons des évolutions salariales entre les différentes branches de l'économie et entre la fonction publique et le secteur privé. L'encadré page 59 rappelle quels sont ces différents concepts d'analyse.

Il en est rendu compte dans les documents déjà cités, rapport biennal au Parlement, rapport annuel de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Le rapport au Parlement, progressivement enrichi depuis sa première parution, retrace à la fois l'évolution des crédits initiaux, rappelle le contenu des « accords » salariaux, leur effet sur l'évolution des rémunérations. Il contient des développements spécifiques sur les dépenses de pensions.

En outre, l'INSEE procède de son côté à une mesure périodique de l'évolution des rémunérations dans les trois fonctions publiques. Cette mesure s'effectue à partir de l'analyse des fichiers de paie. Elle est réalisée par année civile. L'INSEE ne « redresse » pas ses constats des conventions de présentation utilisées par l'Etat et les organisations syndicales. Les principaux écarts tiennent à l'éventuel effet rétroactif donné à certaines mesures. Pour l'INSEE celles-ci s'imputent entièrement sur l'année de paiement.

Les études de l'INSEE sont réalisées chaque année. Elles ne présentent un caractère exhaustif que tous les deux ans.

II. - PRESENTATION DE L'EVOLUTION DES CHARGES DE PERSONNEL DANS LE BUDGET DE L'ETAT AINSI QUE CELLE DES REMUNERATIONS

A. - EN PREVISION

La charge des dépenses de personnel progresse rapidement quel que soit l'instrument de mesure utilisé. Cette évolution contribue à rendre plus rigide le budget de l'Etat.

Evolution des dépenses induites⁵¹ depuis 1993 (en loi de finances initiale)

(en millions de francs)	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Rémunérations d'activité	328 318	334 982	349 260	360 614	368 448	378 895
Pensions et cotisations	186 733	194 679	203 423	210 108	226 995	234 878
Autres	73 401	74 823	78 106	78 325	77 492	77 463
Total	588 452	604 484	630 789	649 047	672 935	691 236
Dépenses indexées	533 071	548 877	573 427	591 751	615 806	632 438
%	90.59%	90.80%	90.91%	91.17%	91.51%	91.49%
Rémunérations d'activité	55.79%	55.42%	55.37%	55.56%	54.75%	54.81%
Pensions et cotisations	31.73%	32.21%	32.25%	32.37%	33.73%	33.98%
Autres	12.47%	12.38%	12.38%	12.07%	11.52%	11.21%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : rapports sur les rémunérations de la fonction publique, 1995, 1997 et 1999

Une partie de la croissance des crédits de pensions résulte de la budgétisation en 1997 des crédits afférents aux pensions des anciens agents de France Télécom, mouvement achevé en 1999 avec le même processus pour La Poste.

Entre 1993 et 1998, la progression des dépenses induites est de 17,5 % contre 16,2 % pour l'ensemble des crédits hors dette du budget général, et 18,1 % y compris la charge de la dette.

Dès lors et dans un contexte de forte croissance de la charge de la dette et de freinage des autres dépenses du budget de l'Etat, le poids des crédits afférents aux dépenses induites dans le budget

⁵¹ CF. ci-après, encadré page 55.

général s'est accru dans les proportions décrites dans le tableau suivant :

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépenses induites/budget hors dette	44.9%	44.6%	45.3%	44.2%	45.0%	45.4%
Dépenses induites/budget y c. dette	39.5%	38.9%	39.3%	38.3%	38.9%	39.3%

Source : rapports annuels de la DGAFP, loi de finances initiale pour 1998

B. - EN EXECUTION

En exécution, les données individualisées dans les rapports de la Cour sur l'exécution des lois de finances (à l'exclusion des frais de déplacement, taxes et autres charges connexes)⁵² ont évolué de la manière suivante depuis 1993.

(en milliards de francs)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1998/1993
Rémunérations d'activité	329.8	341.4	354.9	364.6	371.1	382.5	
Progression		3.5%	4.0%	2.7%	1.8%	3.1%	16.0%
Pensions et allocations	144.9	150.0	158.0	164.9	170.7	177.7	
Progression		3.5%	5.3%	4.4%	3.5%	4.1%	22.6%
Charges sociales	63.6	68.6	69.1	72.3	75.7	78.7	
Progression		7.9%	0.7%	4.6%	4.7%	4.0%	23.7%
Enseignement privé	31.2	32.5	34.0	35.6	36.5	37.6	
Progression		4.2%	4.6%	4.7%	2.5%	3.0%	20.5%
Anciens combattants	22.3	22.4	22.2	21.7	20.9	20.6	
Progression		0.4%	-0.9%	-2.3%	-3.7%	-1.4%	-7.6%
Total	591.8	614.9	638.2	659.1	674.9	697.1	
Progression		3.9%	3.8%	3.3%	2.4%	3.3%	17.8%

Source : rapports sur l'exécution des lois de finances 1993 à 1998

Cette progression des dépenses induites de près de 18 % en 5 ans est à rapprocher de l'évolution des charges du budget général

⁵² qui ne sont pas individualisées au niveau du chapitre.

17,3 %, et 16 % hors dette. Les prix à la consommation ont, quant à eux, augmenté de 7 % sur la même période.

Au sein de ces dépenses, on voit que ce sont les dépenses de pensions et de cotisations sociales qui progressent le plus vite. Le fort dynamisme de ces dépenses est appelé à se poursuivre dans les décennies à venir du fait du départ à la retraite de classes d'âge de plus en plus nombreuses. Le nombre de départs annuels qui est d'environ 45.000 en 1998 devrait s'élever à 65.000 en 2012 ; ainsi, en à peine plus de dix ans, 45 % des agents civils actuellement en fonction seront amenés à prendre leur retraite.

Ces nouveaux retraités bénéficient d'un indice de liquidation de leur pension qui progresse également rapidement, +7,5 % entre 1993 et 1998 pour le flux de retraités et 3,3 % pour le stock sur la même période.

Le coût des pensions devrait ainsi s'accroître à un rythme annuel moyen de 4 % en volume d'ici à 2015.

La progression des charges de l'enseignement privé est imputable aux effets des accords de revalorisation de la situation des maîtres intervenus ces dernières années.

La décroissance lente des pensions militaires d'invalidité ne suffit pas, enfin, à contenir la progression des autres charges.

Rapportées au budget général, ces dépenses représentent la proportion suivante :

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépenses en exécution (*)	1 768.2	1 792.4	1 859.0	1 936.8	2 008.3	2 074.8
dont dette brute	196.6	209.1	235.4	240.0	240.9	251.4
Dépenses induites	591.8	614.9	638.2	659.1	674.9	697.1
Dépenses sur budget	33.5%	34.3%	34.3%	34.0%	33.6%	33.6%
Dépenses sur budget hors dette	37.7%	38.8%	39.3%	38.8%	38.2%	38.2%

(*) Ensemble des charges définitives du budget général hors budgets annexes.

Source : Rapports sur l'exécution des lois de finances

Dans le cadre du pacte de stabilité, la France s'est engagée à réduire de manière significative ses déficits publics d'ici à 2002. Compte tenu de la charge de la dette, le poids des dépenses de personnels dans le budget de l'Etat, en se maintenant à un niveau élevé conduit mécaniquement à un accroissement de l'effort d'économies imposé aux autres dépenses du budget, qu'il s'agisse des investissements, des dépenses de fonctionnement ou d'intervention.

Le changement radical des conditions de fonctionnement de notre économie, une croissance faible à modérée, associée à une très faible inflation conduit, par le jeu de mécanismes de carrière mis en place à une époque de forte croissance et d'inflation à accorder des gains de pouvoir d'achat aux agents des collectivités publiques. C'est ce qui apparaît lorsque l'on passe de l'analyse de l'évolution des dépenses budgétaires à celle de l'évolution des rémunérations.

	1994	1995	1996	1997	1998
Evolution de l'année					
Prix	1.4%	1.7%	1.9%	1.1%	0.7%
Point 100	1.1%	2.6%	1.4%	0.5%	1.1%
Mesures générales	1.2%	2.5%	1.4%	0.5%	1.1%
Catégoriel	0.4%	0.4%	0.4%	0.2%	0.9%
Mesures de réforme de la grille	0.5%	0.5%	0.5%	0.4%	-
G1VT (1)	2.3%	2.2%	2.1%	2.2%	2.2%
G2 (1)	-1.1%	-1.3%	-1.2%	-1.3%	-1.3%
GVT solde (1)	1.2%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%
Evolution des différents instruments d'analyse					
Point 100	1.1%	2.6%	1.4%	0.5%	1.1%
Mesures générales	1.2%	2.5%	1.4%	0.5%	1.1%
Masse Toutée (1)	2.1%	3.4%	2.2%	1.1%	2.0%
RMPP (1)	4.4%	5.6%	4.3%	3.3%	4.2%
MSEC (1)	3.3%	4.3%	3.1%	2.0%	2.9%
Evolution annuelle du pouvoir d'achat					
Point 100	- 0,3 %	0,8 %	- 0,5 %	- 0,6 %	0,4 %
Mesures générales	- 0,2 %	0,8 %	- 0,5 %	- 0,6 %	0,4 %
Masse Toutée	0,7 %	1,7 %	0,3 %	0,0 %	1,3 %
RMPP	2,9 %	3,9 %	2,3 %	2,2 %	3,5 %
MSEC	1,9 %	2,6 %	1,1 %	0,9 %	2,2 %

Source : rapport sur les rémunérations de la fonction publique, prix 1998

(1) La définition de ces concepts est donnée dans l'encadré « les données techniques de mesure des rémunérations » (pages 59 à 64).

Sur la période 1993-1998 l'évolution cumulée du pouvoir d'achat s'établit, suivant les modes de calcul, à :

Point 100	-0.1%
Mesures générales	-0.1%
Masse Toutée	4.0%
RMPP	15.7%
MSEC	9.0%

La progression des rémunérations, mesurée en termes de masse salariale à effectif constant, montre que le système de progression des carrières fait que la stabilisation du pouvoir d'achat du point fonction publique, jointe à « l'effet des entrées-sorties », conduit néanmoins à accroître le coût unitaire des agents de près de 1,8 % par an.

Les modes de regroupement des crédits induits par la fonction publique

Les crédits réservés dans le budget de l'Etat à la fonction personnel recouvrent cinq concepts différents. Les trois premiers concepts englobent d'une manière de plus en plus large ces crédits, à partir d'une sommation des crédits ouverts sur certains chapitres. Il s'agit :

1. des rémunérations d'activité ;
2. des frais de personnel ;
3. des dépenses induites par la fonction publique.

Les deux autres concepts conduisent à une analyse fine des dépenses pour savoir si les crédits appartiennent ou non à la masse salariale, et s'ils sont ou non indexés sur le point fonction publique.

Les rémunérations d'activité :

Les crédits servant à la rémunération des agents en activité sont inscrits sur les chapitres de première partie du Titre III de chaque « section budgétaire ministérielle ». Ils englobent les rémunérations :

1. Principales et accessoires des personnels permanents payés sur emplois ;
2. Des personnels payés sur la base des salaires du commerce et de l'industrie, ou ouvriers de l'Etat ;
3. Des personnels payés à la vacation et sur crédits.

Les rémunérations d'activité autres que celles des ouvriers et des vacataires sont considérées comme appartenant à la masse salariale au sens budgétaire. Elles englobent ainsi les seuls personnels occupant un emploi permanent à temps complet rétribués sur la base de la grille indiciaire de la fonction publique⁵³.

L'exclusion des salaires des ouvriers de la masse salariale tient au fait que leurs salaires ne sont ni négociés, ni fixés souverainement par les pouvoirs publics. Le Gouvernement s'est obligé par décret à les indexer sur l'évolution des salaires constatés dans les établissements industriels relevant de la convention collective de la métallurgie en région parisienne.

La masse salariale ainsi définie est le concept qui rattache la dépense budgétaire à la négociation salariale. Elle recouvre un champ de dépenses analogue à la masse salariale telle qu'elle est entendue dans le secteur privé.

Cette distinction n'a pas de fondement juridique. Elle est effectuée au moyen d'une codification économique que l'on retrouve dans les "verts" ou budgets votés.

Les crédits en faveur des rémunérations d'activité représentaient près de 379 milliards de francs en 1998, dont 368 au titre de la masse salariale.

Les frais de personnel :

Les frais de personnel comprennent, outre les rémunérations d'activité, les crédits afférents aux cotisations sociales pesant sur l'employeur, aux prestations sociales versées par l'Etat, 82,5 milliards de francs et aux pensions de retraite, 150 milliards de francs, pour un total de 614 milliards de francs en 1998.

Ce concept de frais de personnel se rapproche des dépenses de personnel des entreprises du secteur privé, retracées dans le compte 64 du plan comptable général. Il décrit le coût complet des agents en activité.

Les frais de personnels recouvrent les trois premières parties du Titre III :

- Personnel.- Rémunérations d'activité, chapitres "en 31" ;
- Personnel en retraite.- Pensions et allocations, chapitres "en 32" ;
- Personnel en activité et en retraite.- Cotisations sociales, chapitres "en 33".

Il serait erroné de vouloir calculer un taux de charges sociales à partir du rapport entre la somme des chapitres « en 32 » et « en 33 » et les chapitres « en 31 ».

⁵³ Définition donnée dans l'annexe explicative au projet de loi de finances pour 1999 sur les rémunérations des fonctionnaires, page 14, note 2.

En effet, le coût des charges sociales ne peut pas se lire directement à partir des inscriptions budgétaires.

- Les chapitres concernés au numérateur et au dénominateur ne sont pas tous dotés en loi de finances du montant des crédits correspondant à la dépense qui y sera enregistrée, notamment en raison du rattachement de fonds de concours et des opérations de fin de gestion. La budgétisation des principaux fonds de concours à compter de la loi de finances pour 1999 devrait réduire cet écart.

- Les assiettes de cotisations sociales « employeurs » ne sont pas identiques dans le secteur public et le secteur privé. Ainsi, les primes et indemnités échappent à toute cotisation sociale, mais sont assujetties à la CSG et au RDS et à une imposition spécifique au secteur public, la contribution de solidarité.

- Les modes de règlement de certaines charges patronales dérogent au droit commun. C'est le cas des cotisations d'allocations familiales, puisque l'Etat prend directement à sa charge ces prestations et procède à un apurement avec la Caisse nationale d'allocations familiales⁵⁴.

- Le principe de non-contraction des recettes et des dépenses conduit à majorer les frais de personnel du montant de la retenue pour pension prélevée sur les traitements des personnels titulaires, ainsi que :

1. Depuis 1997 du montant de la cotisation employeur versée par France Télécom ;

2. Depuis 1998 de l'amortissement progressif de la soulte versée par cette même société en 1997 ;

3. A compter de 1999 de la budgétisation de la contribution de La Poste à ces mêmes dépenses. Elle faisait jusque là l'objet de rattachement par voie de fonds de concours.

Cette surévaluation des crédits de pension et donc de l'ensemble des frais de personnel porte sur les montants mentionnés aux lignes 501, 502 et 507 des recettes non fiscales, soit environ 23,6 milliards en 1996, 33,9 milliards en 1997, 36,3 milliards en 1998 et 52,7 milliards en 1999, avec l'inclusion du versement de La Poste dans la prévision de recette, soit une correction à la baisse du taux de charge d'environ 7 points correspondant à la part de ces recettes prélevées sur les fonctionnaires rémunérés par le budget général.

Ainsi, les crédits inscrits sur les chapitres de pensions donnent encore une vision imparfaite du coût réel pour l'Etat du régime de retraite de ses fonctionnaires. Il reste que sur longue période, le ratio entre le montant des dépenses et l'assiette des retenues pour pensions, c'est à dire les traitements soumis à retenue, augmente de manière continue. En 1998, il s'établissait à 47,6 % dont 39,8 % représentaient le coût des pensions civiles.

⁵⁴ Cette question est évoquée chaque année, depuis 1995, dans le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances.

Les dépenses induites :

Dans le budget de l'Etat d'autres crédits liés directement ou indirectement à la fonction publique subsistent. Les deux plus importants sont les pensions d'anciens combattants, 23,7 milliards de francs en 1998, et les rémunérations de l'enseignement privé sous contrat, 37,2 milliards de francs, ainsi qu'environ 16 milliards de francs liés à la taxe sur les salaires et aux frais de déplacement. Le rattachement des crédits de rémunérations de l'enseignement privé sous contrat et des pensions d'anciens combattants à la fonction publique tient à la fois à ce que l'évolution de ces rémunérations est indexée sur la valeur du point fonction publique et au fait que ces crédits rémunèrent des personnes qui participent à un service public, les enseignants, ou bien qui ont été au service de la nation, les anciens combattants et leurs ayants-droit.

C'est au sein des dépenses induites par la fonction publique qu'est calculé le second concept auxiliaire. Il s'agit des dépenses indexées sur le point fonction publique. Il recouvre la totalité des crédits dont la variation est conditionnée par l'évolution de la valeur du point. Ce concept permet de recenser sans délai le coût pour les finances de l'Etat du relèvement de la valeur du point. Comme pour la masse salariale, l'indexation fait l'objet d'une codification économique spécifique dans les budgets votés.

Ce sont ces dépenses induites qui représentent environ 40 % des dépenses du budget de l'Etat, soit en 1998 691,2 milliards de francs dont 632,4 étaient indexés sur le point fonction publique.

Les données techniques de mesure de l'évolution des rémunérations

a) Concepts théoriques :

L'évolution de la rémunération des agents peut se mesurer de différentes manières .

- « Évolution en glissement » appelée encore « évolution en niveau » où l'on compare les rémunérations perçues à deux dates précises, par exemple le salaire de décembre 1999 et celui de décembre 1998.

Les mesures d'augmentation salariale sont nécessairement des mesures en niveau, puisque l'on fixe à une date donnée une nouvelle valeur au taux de salaire⁵⁵.

- « Évolution en masse » appelée encore « évolution en moyenne » où l'on compare la somme des revenus perçus sur deux périodes. La mesure de la progression des revenus d'un agent entre 1998 et 1999 suppose ainsi de comparer la somme de ses douze bulletins de paie de 1998 et celle de ses douze bulletins de 1999. Ce concept est celui qui s'approche le plus de la dépense.

Lorsque le salaire de décembre est supérieur au salaire moyen de l'année, le salaire moyen de l'année suivante sera supérieur à celui de l'année précédente. La différence s'appelle « l'effet report » ou « effet d'extension en année pleine ».

Il découle de ces deux définitions que le raisonnement en niveau et le raisonnement en masse sont liés. Une mesure en niveau a un effet sur la rémunération moyenne, mais cet effet est décalé dans le temps.

Les négociations salariales dans la fonction publique conjuguent niveau et masse. Jusqu'en 1982, les négociations salariales s'effectuaient « en niveau ». Avec le blocage des prix et des salaires du printemps de 1982, l'ensemble du dispositif de négociation des rémunérations dans le secteur public a été revu. Le système en place a été remplacé par un dispositif retenant une négociation « en masse », prévoyant une indexation des rémunérations sur l'évolution prévisionnelle des prix en moyenne. La totalité des causes d'évolution des rémunérations devait être prise en compte.

⁵⁵ Traditionnellement les mesures de revalorisation de la fonction publique s'effectuent en taux additif, c'est à dire que les revalorisations annoncées portent sur les niveaux de salaire du 1er janvier. Dans le secteur privé les mesures ont un effet multiplicatif, c'est à dire qu'elles portent sur les taux de salaire de l'instant où l'augmentation se produit. Ainsi, dans la fonction publique deux hausses de 1 % de la valeur du point à six mois d'intervalle conduisent à une hausse de la valeur du point de 2 % contre $1,01 \times 1,01 = 1,0201$, soit 2,01 % pour le taux de salaire du privé. En période de faible inflation l'écart n'est pas notable, il l'est beaucoup plus si les revalorisations approchent les 10 % annuels.

Les mesures qui sont annoncées dans les relevés de conclusions salariales applicables aux agents publics restent définies pour partie en niveau, (évolution de la valeur du point fonction publique, autres mesures générales) et pour partie en masse (crédit consacré à l'amélioration de la situation de telle ou telle catégorie d'agents). Ces relevés n'ont jamais, jusqu'ici, fait apparaître clairement dans leur texte l'effet complet en masse des mesures annoncées.

En revanche, les calculs effectués par l'Etat employeur et la présentation qu'il donne, dans le rapport biennal au Parlement, des résultats des négociations sont exposés en masse.

De même, la négociation ne prend pas en compte l'évolution des rémunérations annexes. Celles-ci sont, pour une part, indexées sur le point fonction publique. Toutefois, il existe des régimes indemnitaires dont la clef d'évolution n'est pas nécessairement liée à la valeur du point fonction publique.

- salaires bruts et salaires nets : par convention, les négociations salariales portent sur l'évolution des salaires bruts, c'est à dire que les cotisations sociales à la charge des salariés ne sont pas prises en compte.

Ce principe connaît des exceptions. En 1998, l'indemnité exceptionnelle concédée aux agents dont la rémunération nette s'est trouvée diminuée par la réforme du financement de l'assurance maladie a été prise en compte dans la mesure de l'évolution des rémunérations au titre des mesures catégorielles.

- conventions calendaires : la négociation salariale n'est qu'imparfaitement calée sur l'année civile. Le cycle d'un « relevé de conclusions salariales » comprend le plus souvent une clause de sauvegarde. Sa mise en œuvre peut conduire à attribuer à une mesure un effet rétroactif, alors qu'elle constitue, financièrement parlant, une mesure de l'année.

- indice des prix servant à mesurer l'évolution du pouvoir d'achat : depuis 1992, l'indice des prix retenu est l'indice hors tabac, c'est à dire que l'incidence de la politique de revalorisation du prix du tabac a été sans incidence sur l'évolution des rémunérations publiques.

b) Nécessité de rendre les grandeurs comparables

La mesure des évolutions salariales porte sur une situation fictive, c'est à dire celle où l'activité de l'organisme où elle se déroule est restée constante d'une année sur l'autre. Il est donc fait abstraction de l'évolution des effectifs, ainsi que des éléments de rémunérations qui sont directement liés à l'activité de l'organisme, comme l'intéressement ou les heures supplémentaires qui ne seraient pas forfaitisées.

Dans la fonction publique, il ne s'agit à titre quasi exclusif que de l'évolution des effectifs, ainsi que des rappels ou retenues au titre des exercices antérieurs. Les crédits d'heures supplémentaires sont indexés sur le point fonction publique. De plus, ces crédits sont dépensés en totalité.

c) Éléments constitutifs de la masse salariale au sens de la négociation collective

La masse salariale budgétaire, diminuée de l'incidence de la variation des effectifs et, le cas échéant, de la variation de l'activité, s'appelle la masse salariale à effectif constant (MSEC). Elle permet de calculer le salaire moyen par tête (SMPT).

Son évolution peut se décomposer en plusieurs éléments : les mesures générales, les mesures catégorielles, les effets de la réforme de la grille et les effets des mesures individuelles et de la variation de la structure des emplois, communément appelé le GVT ou « glissement vieillesse technicité ».

- Les mesures générales se composent, dans l'ensemble des collectivités et organismes où les rémunérations sont payées sur la base du point fonction publique, de la variation de la valeur du point. S'y ajoutent d'autres avantages salariaux distribués de manière non discriminée à tous les agents.

Outre l'évolution de la valeur du point fonction publique, deux types de mesures générales peuvent se rencontrer :

- * les points d'indice attribués de manière non hiérarchisée à l'ensemble des agents ;

- * les primes uniformes attribuées dans les mêmes conditions.

L'effet des mesures générales peut se calculer en niveau ou en masse.

- Les mesures catégorielles sont les mesures décidées en faveur d'une partie des personnels. Il s'agit en général de mesures ministérielles.

Ces mesures ont une traduction dans les projets de lois de finances. Elles sont ainsi comptabilisées de manière contradictoire par le ministère des finances, le ministère bénéficiaire et les services du ministre chargé de la fonction publique. Il suffit d'en rapporter le montant à la masse salariale de l'année précédente pour en déterminer le poids.

Cette évaluation contradictoire est nécessaire. Ces mesures se traduisent en effet juridiquement par des créations et des suppressions d'emplois, accompagnées le cas échéant par des crédits destinés à financer des modifications des régimes indemnitaires. Or tous les

mouvements sur les emplois contenus dans les lois de finances ne correspondent pas nécessairement à des mesures catégorielles. Ils peuvent relever de nécessités fonctionnelles qui n'ont pas donné lieu à une négociation avec les organisations syndicales.

Le coût des mesures catégorielles tel qu'il est présenté aux organisations syndicales est un coût prévisionnel. En effet, même si l'intervention effective des mesures, c'est à dire le reclassement des agents dans les nouveaux emplois, intervient au cours d'une année différente de celle où les emplois ont été ouverts, ce coût est imputé à l'année de financement de la mesure et pour le montant affiché en loi de finances.

- Les mesures de réforme de la grille :

Il s'agit du plan « Durafour » de 1990. Il a fait l'objet d'une comptabilisation distincte dans la présentation de l'évolution des rémunérations, puisqu'il concernait l'ensemble des agents des diverses catégories, quel que soit leur corps d'appartenance.

- Le GVT ou les effets de structure :

Le « glissement vieillesse technicité » est composé d'éléments appelés G1, T, V, G2, la somme de ces éléments s'appelant le GVT solde.

* G1 et T : G1 recouvre l'incidence des promotions et des avancements pour lesquels l'automatisme ne joue aucun rôle. La composante T décrit les augmentations salariales automatiquement acquises par l'acquisition d'une qualification nouvelle.

Dans la fonction publique, le jeu des promotions au choix est le plus souvent conditionné par des règles statutaires et l'esprit même du système de la carrière qui conduit à régler avancements et promotions sur le rythme des vacances, et non sur des indicateurs de coût. Ces règles ne laissent aux gestionnaires que le choix des bénéficiaires des promotions et non de leur quantum.

La composante T est accolée au G1 dans la fonction publique car, en dehors des armées, il n'existe quasiment pas de droit à promotion automatique du fait de l'acquisition d'un diplôme, pratique reconnue par certaines conventions collectives du secteur privé.

* V : Il s'agit là de la composante vieillissement. Elle retrace le coût des avancements automatiques à l'ancienneté. La fonction publique reposant sur un système de carrière, garantissant une progression minimale de carrière à l'ancienneté, cette composante est de loin la plus importante.

Peu de conventions collectives conduisent à réserver à l'ancienneté un rôle aussi grand dans la progression des rémunérations principales que celui qui lui est dévolu dans la fonction publique. Suivant

les catégories de fonctionnaires, la progression de carrière minimale garantie par les statuts varie de 20 à 40 % dans la catégorie C à environ 130 à 190 % pour les agents de catégorie A.

G1, V et T constituent ce que l'on appelle le GVT positif car ces composantes alourdissent la dépense salariale. Pendant de nombreuses années, l'incidence du GVT positif n'a été calculée que de manière théorique, les outils d'analyse statistique faisant défaut.

* G2 : Du jour où les composantes du GVT ont commencé à être analysées à la fin des années 60, le G2 ou « effet des entrées-sorties » a été la sous variable explicative entre les évolutions relativement bien quantifiées, G1, V, T et le GVT solde, somme de toutes les composantes.

G2 recouvre deux notions, l'effet de noria et l'effet de structure :

* L'effet de noria est celui qui, à structure constante, voit des agents âgés remplacés par des agents appartenant aux mêmes grades mais plus jeunes et donc moins payés ;

L'effet de noria se traduit par une économie là où G1, V et T se traduisent par des dépenses supplémentaires.

* L'effet de structure découle de ce que, dans la réalité, les agents âgés ne sont pas remplacés par des personnes de qualification équivalente. Tendanciellement, les agents partant en retraite sont remplacés par des agents plus diplômés et recrutés à un niveau supérieur.

* Le GVT solde est donc la somme de tous les autres éléments.

d) Les différents instruments de mesure de l'évolution des rémunérations

Les évolutions salariales peuvent être mesurées à quatre niveaux :

- Les mesures générales : il s'agit de l'évolution du seul point fonction publique et des mesures allouées à l'ensemble des agents ;

- La masse « Toutée »⁵⁶ est composée des mesures générales et des mesures catégorielles ;

- La « RMPP » ou rémunération moyenne des personnels en place est composée de la masse « Toutée » majorée du seul GVT positif. Elle concerne donc les seuls agents présents deux années de suite, c'est à

⁵⁶ Du nom du président de la section des finances du Conseil d'Etat, chargé par le Gouvernement, après la grève des mineurs de 1963, de proposer un mode d'analyse des évolutions salariales dans les entreprises du secteur public qui permette de comparer, dans des termes équivalents, la politique menée dans chaque entreprise.

dire ceux qui n'ont pas été recrutés et qui n'ont pas quitté la fonction publique pendant la période d'observation ;

- La masse salariale à effectif constant permet de déterminer le salaire moyen par tête. Elle est composée de la RMPP, à laquelle on ajoute le G2⁵⁷. C'est la grandeur la plus facilement comparable avec le secteur privé.

Toutefois les résultats de ces comparaisons ne sont pas aisément interprétables. Il faut tenir compte d'une part de la différence considérable de la structure des emplois entre la fonction publique d'Etat et le secteur privé et d'autre part des mécanismes d'évolution salariales qui sont très différents.

⁵⁷ La valeur du G 2 peut être négative, cette addition peut donc avoir pour effet de minorer l'évolution mesurée.

CHAPITRE IV

LES COMPOSANTES DE LA REMUNERATION DES FONCTIONNAIRES

Le fonctionnaire a droit à une rémunération après service fait. Le traitement de base, ou traitement brut, est l'élément principal de la rémunération du service fait. Selon le principe consacré par l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983, le montant de ce traitement est « fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu ou de l'emploi auquel il est parvenu ou de l'emploi auquel il a été nommé ». En sus de son traitement, le fonctionnaire peut percevoir – et perçoit – des indemnités, prime ou autres rémunérations accessoires⁵⁸. Le système français des rémunérations de la fonction publique se distingue par la diversité des rémunérations accessoires et leur part relative dans la rémunération globale des fonctionnaires.

Sur le plan juridique, aux termes de l'article 20 de la loi du 20 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui reprenait les dispositions des statuts généraux antérieurs, la rémunération comprend, outre le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, les « indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire ». Le décret n° 85-730 du 17 juillet 1985 dispose (article 1^{er}) que les fonctionnaires relevant de la fonction publique de l'Etat ne peuvent bénéficier d'aucune indemnité autre que celles fixées par une loi ou un décret⁵⁹.

Sur le plan budgétaire, les dépenses de rémunérations sont normalement imputées aux chapitres de rémunérations principales ou accessoires⁶⁰ qui doivent être dotés de crédits en lois de finances, s'agissant de charges permanentes de l'Etat (article 6 de l'ordonnance organique).

A. – LA REMUNERATION PRINCIPALE : LA GRILLE ET LES INDICES

La grille indiciaire de la fonction publique se lit comme une suite de coefficients. Il existe deux séries de coefficients, les indices

⁵⁸ Ces termes sont le plus souvent employés indifféremment et ne correspondent pas à des catégories identifiées du point de vue juridique ou du point de vue budgétaire.

⁵⁹ Du fait de ce décret, la question de savoir si, en raison de la formule « texte législatif ou réglementaire » utilisée dans la loi de 1983 une indemnité pourrait être créée par un arrêté ou un autre texte réglementaire pris par un ministre appelle une réponse négative.

⁶⁰ Cf. ci avant chapitre II, page 45.

bruts et les indices nouveaux majorés. Les indices bruts sont utilisés pour déterminer le « classement hiérarchique » des agents. Ces indices ne servent pas à calculer la rémunération mais à situer chaque carrière dans la grille. Ces indices bruts s'étalent en théorie de l'indice brut 100 à l'indice brut 1015.

Les coefficients servant à calculer le montant des traitements sont appelés indices nouveaux majorés. Multipliés par la valeur du point de base ou « point 100 », ils donnent la valeur annuelle du traitement des agents considérés.

Il existe un tableau de correspondance entre indices bruts et indices majorés. La coexistence des deux grilles permet de distribuer des points d'indice majorés à différents niveaux de la grille et de manière discriminée sans qu'il soit besoin de réviser l'ensemble des classements hiérarchiques. Ainsi la correspondance entre indices bruts et indices majorés qui se lisait, en 1968 comme une relation mathématique de type linéaire sur la totalité des coefficients a-t-elle été déformée du fait de l'attribution d'un plus grand nombre de points d'indices nouveaux majorés en bas de la grille.

Au 1^{er} décembre 1999, la grille des indices nouveaux majorés se déploie entre les indices nouveaux majorés 253 et 820.

L'indice 253 correspond à ce qui est appelé le traitement minimum. Aucun agent à temps complet ne peut percevoir de rémunération inférieure au traitement correspondant à cet indice. Au 1^{er} décembre 1999 ce traitement brut minimum s'élève à 7.047 francs mensuels.

Dans l'espace indiciaire compris entre le bas et le haut de la grille s'inscrivent les carrières des corps de fonctionnaires. Chaque catégorie de fonctionnaire, A, B et C n'utilise qu'une part de la grille, mais ces parts se recoupent.

La catégorie C occupe l'espace compris entre les indices nouveaux majorés 253 et 415, la catégorie B les indices compris entre 288 et 513, la catégorie A à partir de l'indice 347.

Un effort permanent d'harmonisation des carrières a permis de définir des carrières types pour chaque catégorie. Pour la catégorie C, il existe cinq échelles de rémunérations sur lesquelles sont alignés la plupart des statuts en dehors de ceux de la police nationale. Pour la catégorie B, il existe trois carrières types, pour la catégorie A, il en existe beaucoup plus, bien que le protocole de

rénovation de la grille du 9 février 1990 (dit protocole Durafour) ait conduit à harmoniser les carrières d'un grand nombre de corps.

Ce protocole a également eu pour effet d'assouplir les limites supérieures fixées aux plages indiciaires des différentes catégories. Au dessus de la catégorie C a été institué un nouvel espace indiciaire (NEI), tout comme au dessus de la catégorie B a été mise en place une catégorie indiciaire intermédiaire (CII).

L'indice 820 correspond au sommet de « l'échelle chiffres », il ne constitue pas l'indice maximum de la fonction publique. En effet, depuis 1957 ont été instituées des rémunérations appelées « hors-échelle ». Il s'agit d'une grille spécifique comprenant huit groupes de rémunérations dont les cinq premiers, A, B, B bis, C et D, comprennent trois échelons appelés « chevrons ». Ces chevrons sont « tuilés » c'est à dire que le dernier chevron d'un groupe correspond au premier chevron du groupe suivant. Le sixième groupe, E, ne comprend que deux chevrons, les groupes F et G comprennent un chevron unique. Le traitement brut mensuel de la hors-échelle G est de 41.774 francs.

Les rémunérations hors-échelle sont servies aux fonctionnaires occupant les emplois les plus élevés de la hiérarchie, soit qu'ils y parviennent en cours de carrière (professeurs agrégés, enseignants-chercheurs, ingénieurs des grands corps techniques, anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration) soit que les fonctions occupées justifient (on parle alors d'emploi fonctionnel) une surrémunération par rapport à celle acquise dans le corps d'appartenance, sous-directeurs, chefs de service et directeurs d'administration centrale, chefs de services déconcentrés.

Historiquement, les groupes hors-échelle avaient été créés pour « sortir » de la grille les rémunérations des hauts fonctionnaires. La grille hors-échelle qui n'était pas publiée jusqu'en 1982, pouvait être modifiée par simple arrêté. En fait et très vite, cette grille a été stratifiée et n'est plus aujourd'hui que le prolongement de la grille chiffrée, au point que aux lettres correspondent des valeurs chiffres connues de tous et appelés indices implicites.

De ce fait, les gouvernements s'étant privés de cette possibilité d'ajustement des plus hautes rémunérations se sont obligés à recourir aux ajustements des primes et indemnités pour tenir compte des écarts pouvant naître entre les rémunérations des agents les plus hauts placés dans la hiérarchie et celles des

personnes occupant des emplois comparables dans le secteur privé. Les derniers ajustements des rémunérations hors-échelle auxquels il a été procédé en 1981 et 1983 ont eu pour effet de réduire l'équivalent indiciaire des rémunérations, ainsi 68 points ont été retirés à la hors-échelle G à cette époque.

Depuis 1981, la conjugaison de ces mesures et des hausses successives du minimum fonction publique passé de l'indice nouveau majoré 191 à 253 a eu pour effet de réduire le rapport du traitement le plus élevé au traitement le moins élevé de 1 à 8,16 en 1981 à 1 à 5,93 aujourd'hui. Une appréciation complète devrait toutefois tenir compte de l'évolution des rémunérations accessoires pour les emplois hors-échelle.

On rappellera enfin que les rémunérations de base des parlementaires, comme celles des ministres sont fixées par référence aux traitements hors-échelle auxquels sont ajoutés divers accessoires. Le traitement de base d'un ministre correspond à la hors-échelle G, celui d'un parlementaire correspond à la moyenne des traitements hors-échelle.

B. – LES REMUNERATIONS ACCESSOIRES

L'analyse des systèmes indemnitaires conduit à distinguer :

- les indemnités communes à tous les fonctionnaires : outre le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence, indissociables de la rémunération principale, il s'agit essentiellement d'indemnités liées à la résidence administrative (prime spéciale d'installation, indemnité d'éloignement, prime pour service en Corse), au temps de travail (indemnités forfaitaires ou horaires pour travaux supplémentaires – IFTS ou IHTS – primes pour travail de nuit et pour travail les dimanches et jours fériés), ou à certaines sujétions (indemnité forfaitaire pour sujétions spéciales) ;

- les indemnités propres à certains ministères, services, corps, emplois ou fonctions. Des exemples significatifs en sont donnés dans les observations ci-après. Cette deuxième catégorie est celle qui suscite les critiques les plus nombreuses du point de vue de la régularité et de la clarté (voir ci-après, 3^{ème} partie).

Les comparaisons entre ministères qui ne peuvent encore qu'être esquissées à ce stade des enquêtes de la Cour, font apparaître des situations très contrastées : alors que les agents appartenant à certains corps ou relevant de certains ministères ne

perçoivent guère que les indemnités communes à l'ensemble de la fonction publique, d'autres bénéficient de régimes beaucoup plus avantageux où les indemnités peuvent représenter une proportion élevée de la rémunération principale. Il arrive même que le montant des rémunérations accessoires pose la question du respect des règles relative aux cumuls d'emplois et de rémunérations (voir ci-après).

C. – LES CUMULS D'EMPLOIS ET DE REMUNERATIONS PUBLIQUES

Les agents publics doivent normalement travailler exclusivement pour la personne publique qui les emploie. Cette obligation comporte l'interdiction de toute activité privée lucrative, indépendante ou salariée. Cette règle actuellement posée par l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 figurait également dans les deux précédents statuts généraux. Elle est inspirée par le double souci de garantir aux collectivités publiques que leurs employés se consacrent intégralement à la tâche qui leur est confiée et de protéger l'indépendance des agents publics.

Les conditions dans lesquelles il peut y être dérogé sont fixées par un texte plus ancien que le premier statut général, le décret-loi du 29 octobre 1936, dont la dernière modification remonte à 1963. Ce texte règle également la question des cumuls de retraite dont il ne sera pas question ici. Cette réglementation générale peut être complétée par des textes particuliers à certaines catégories d'agents organisant différemment notamment, le régime des exceptions, cas par exemple des praticiens hospitalo-universitaires ou des chercheurs.

Le champ d'application de cette réglementation est très large. En effet, sont soumis aux dispositions du texte de 1936, l'ensemble des personnels relevant des administrations de l'Etat, des départements et des communes, leurs établissements publics administratifs ainsi que les établissements publics à caractère industriel et commercial et les entreprises publiques figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat et enfin tout organisme dont les ressources sont alimentées à plus de 50 % par des subventions publiques ou bien des ressources de nature fiscale ou perçues par voie d'autorité.

Cette définition reste incomplète. Les régions érigées en collectivités territoriales en 1982 ne sont pas concernées, la liste des établissements et entreprises publiques concernées ne répond à aucune logique, l'appréciation de la part des financements publics

dans des structures juridiques privées ne s'avère pas toujours aisée.

Les interdictions définies concernent, outre l'exercice des activités privées déjà mentionnées, l'occupation simultanée de plusieurs emplois relevant du champ d'application, la réalisation de bénéfices industriels et commerciaux se rattachant à l'exercice d'une fonction publique⁶¹, la participation individuelle des agents des corps techniques de l'Etat, des départements et des communes à des projets, plans travaux d'architecture ou de topographie au profit de collectivités territoriales ou de particuliers, le fait de donner des consultations, procéder à des expertises ou plaider en justice contre l'un des organismes relevant du champ d'application⁶².

Les exceptions correspondent :

* sans limitation ni autorisation, à la production d'œuvres scientifiques, littéraires et artistiques et à l'exercice libéral de leur art pour les personnels scientifiques et techniques des établissements d'enseignement et les personnels relevant des affaires culturelles ;

* avec plafonnement de la rémunération obtenue et autorisation préalable, à des missions de consultation ou d'expertise à la demande d'une autorité administrative, à l'enseignement ressortant aux compétences exercées.

Les mécanismes de plafonnement des rémunérations limitent le total des rémunérations pouvant être perçues, y compris le traitement et les primes afférentes à l'activité principale, à 200 % du traitement, dès lors qu'est exercée une activité publique supplémentaire. En effet, le Conseil d'Etat considère que le plafond de 100 % ne concerne pas les agents n'exerçant qu'une seule activité⁶³, alors que le ministère des finances s'efforce de plafonner le montant des primes de certains corps au moyen de cette réglementation. En cas de pluriactivité, tout gain reçu au-delà de ce plafond doit, selon des modalités organisées par un décret du 11

⁶¹ Cas, par exemple, du concierge des lycées qui, avant guerre, vendait des produits d'hygiène aux internes.

⁶² La jurisprudence considère que cette interdiction ne s'applique pas aux affaires pénales, sauf en matière pénale fiscale, Conseil d'Etat 6 octobre 1976, Badinter et Bredin. Cela signifie a contrario que les professeurs des universités des disciplines juridiques, compte tenu des spécificités de leurs statut, peuvent librement exercer la profession d'avocat dès lors qu'ils ne plaident que dans des litiges opposant des personnes ne se situant pas dans le champ d'application de la réglementation.

⁶³ CE, 20 janvier 1967. Dame Clastries et plus récemment 12 juin 1998. M. Ducrocq.

avril 1958 être reversé à l'employeur principal. Les activités privées légalement exercées ne sont soumises à aucun plafonnement.

Aussi bien le respect des prohibitions que la mise en œuvre du mécanisme de plafonnement des rémunérations se sont avérés difficiles à mettre en œuvre.

Les causes en sont multiples. L'ancienneté des textes et l'accroissement du nombre des organismes privés relevant du champ d'application rendent parfois complexe l'appréciation de la situation des agents au regard de la réglementation des cumuls. De même, la mise en œuvre du plafonnement des rémunérations et du reversement des trop perçus crée souvent des difficultés, notamment du fait de l'importance croissante des indemnités.

Afin de mettre un terme à ces lacunes et à ces difficultés d'application, le gouvernement a demandé au Conseil d'Etat d'étudier les voies et moyens d'une réforme de cette réglementation.

CHAPITRE V

LES EMPLOIS DE L'ETAT ET LEUR EVOLUTION RECENTE

La Cour a entrepris depuis quatre ans de recenser, pour chaque exercice budgétaire les emplois financés sur le budget de l'Etat. Cette enquête, menée contradictoirement, ministère par ministère, avec les services gestionnaires et les contrôleurs financiers, a pour objet de fournir aux contrôles sectoriels dont les premiers résultats sont présentés dans les 2^e et 3^e parties du présent rapport, un cadre harmonisé, nécessaire aux agrégations et comparaisons ultérieures.

A partir de 1999, l'enquête sur les emplois sera complétée par une tentative de recensement des effectifs réellement à la disposition des administrations.

Ces travaux de la juridiction se distinguent d'autres analyses quantitatives de la fonction publique. Celles-ci sont souvent réalisées en fonction de considérations particulières (cas de la direction du Budget) ou à partir d'informations disponibles sur les seuls emplois budgétaires (cas de la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique). La Cour, elle, s'intéresse à l'ensemble des emplois, directs ou indirects, financés par l'Etat et s'est efforcée d'aller à la source de l'information en confrontant les données issues des documents budgétaires aux éléments en possession des services gestionnaires comme des contrôleurs financiers. Cette méthode, certes plus lourde, a permis de faire émerger des "gisements d'emplois" qui n'avaient jusque-là pas retenu l'attention.

Les tableaux statistiques réalisés par l'INSEE, de leur côté, sont issus du retraitement de données disponibles sur la paie en provenance des services de la comptabilité publique. Cette approche à partir des effectifs payés n'est pas sans intérêt pour l'étude des effectifs, mais elle ne permet pas de recoupement immédiat avec les emplois.

En l'absence de dispositif interministériel de suivi des emplois dans les services de l'Etat (et de l'emploi public en général), l'enquête de la Cour vise à donner une vue d'ensemble d'une question rarement analysée sous tous ses aspects.

Cette enquête a permis de relever un certain nombre de lacunes dans la présentation des documents budgétaires appelant

des observations, voire des correctifs. Ces lacunes sont évoquées en annexe 1 au rapport.

Avant les premiers résultats de l'enquête, seront présentées les grandes lignes de la méthode de recensement qui a été utilisée.

I. - LA METHODE UTILISEE

A. - CHAMP DE L'ENQUETE

L'enquête de la Cour a porté jusqu'à présent sur quatre exercices : 1995, 1996, 1997 et 1998, et a permis de faire ressortir les évolutions de la période.

Plusieurs critères ont été retenus pour en préciser le champ :

1° L'ETUDE A PORTE ESSENTIELLEMENT SUR LES EMPLOIS CREEES EN LOI DE FINANCES

Cette définition exclut deux catégories d'agents de l'Etat dont l'importance numérique n'est pourtant pas négligeable :

- il s'agit, en premier lieu, des personnels qui ont gardé la qualité de fonctionnaires alors que le service où ils sont affectés a changé de statut et est devenu une entreprise à statut d'établissement public (cas de La Poste) ou de société anonyme (cas de France Télécom ou de l'Imprimerie nationale). La réserve est d'importance si l'on admet que, selon des statistiques en provenance du ministère de la Fonction publique, les emplois de l'espèce s'élèvent à environ 260 000 à la Poste et 150 000 à France Télécom.

- il s'agit ensuite des personnels qui relèvent d'établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat, mais qui ne bénéficient pas de subventions. Ces organismes collectent suffisamment de ressources propres pour s'affranchir d'un concours budgétaire. Cette situation a conduit à ne pas prendre en compte leurs personnels quand bien même ceux-ci auraient un statut d'agent public. Se trouvent dans ce cas les personnels des agences de l'eau ou ceux du Conseil supérieur de la chasse. Toutefois, pour l'avenir, il semble qu'une distinction doive être faite entre les organismes dont les recettes sont purement ou principalement d'ordre commercial et ceux qui tirent leurs ressources de taxes parafiscales ou de financements obligatoires, ces derniers ayant vocation à entrer dans le champ des enquêtes de la Cour.

Enfin, n'ont pas été recensés parce qu'ils relèvent de travaux parallèles de la Cour ou des chambres régionales des comptes, les emplois créés ou financés par les collectivités locales (régions, départements, communes) et leurs établissements publics, ainsi que les emplois du secteur hospitalier public.

2° N'ONT ETE RETENUS QUE LES PERSONNELS AYANT LA QUALITE DE FONCTIONNAIRES DE L'ETAT OU LIES A L'ETAT PAR UN CONTRAT DE TRAVAIL QUEL QU'EN SOIT LE DEGRE DE FORMALISATION
(dans certains cas, il est apparu qu'il n'existait pas de contrat écrit)

Ont été écartés, en revanche, les personnels mis à disposition en vertu de contrats de prestation de service (et "a fortiori" de marchés de fournitures ou de travaux), alors même que ces contrats peuvent conduire à ce que des personnels soient mis durablement au service d'une administration dans les locaux de celle-ci.

3° LES INVESTIGATIONS SE SONT LIMITEES AUX EMPLOIS FINANCES SUR LES TITRES III ET IV DU BUDGET DE L'ETAT (RELATIFS AUX DEPENSES DE FONCTIONNEMENT)

A l'expérience, il est apparu que cette définition était sans doute trop restrictive et que des crédits servant à la rémunération de personnels pouvaient se trouver sur les titres V et VI (concernant les dépenses d'équipement de l'Etat). Certains programmes conduits à l'étranger impliquent ainsi l'embauche de personnels financés sur le titre V. De même, certaines opérations menées dans le cadre de la politique de la ville passent par l'emploi de personnels payés sur le titre VI.

Ces emplois n'ont pas été comptabilisés mais ils devraient l'être à l'avenir car, s'ils semblent encore peu répandus, rien n'en limite juridiquement, ni budgétairement le nombre.

4° LE TITRE II « POUVOIRS PUBLICS »

Pour des raisons diverses, tenant à la tradition historique et constitutionnelle, les documents budgétaires ne font apparaître aucune information sur le nombre d'emplois financés sur les crédits du titre II du budget de l'Etat relatif aux Pouvoirs publics : Présidence de la République, Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel, Cour de justice de la République.

5° LES OPERATIONS INTERMINISTERIELLES

Les opérations interministérielles qui font appel au personnel de plusieurs services ont rarement pu être prises en compte en raison de la difficulté de déterminer les quote-parts de financement imputables aux différents ministères. Il en va ainsi des emplois dans les crèches, colonies de vacances, restaurants administratifs relevant de plusieurs administrations ou des emplois suscités par le développement des politiques interministérielles comme la lutte contre la toxicomanie, l'action dans les banlieues ou la protection de la jeunesse.

6° LA DATE DE RECENSEMENT DES EMPLOIS

Le recensement des emplois a été effectué au 31 décembre de chaque année. Le choix de cette date répond à un double souci : faire apparaître les créations d'emplois de la loi de finances tout en tenant compte des mouvements intervenus en cours de gestion : autorisations de surnombres, blocage d'emplois, "gel" interministériel des emplois vacants par suite du décès, du départ à la retraite ou du détachement de leurs titulaires.

7° L'EXTENSION AU-DELA DES EMPLOIS BUDGETAIRES

L'enquête de la Cour porte, comme on l'a indiqué plus haut, sur l'ensemble des emplois publics, au-delà des seuls "emplois budgétaires" traditionnellement recensés. Par rapport à l'analyse traditionnelle, le champ des investigations a fait l'objet d'une double extension : en direction des "emplois non-budgétaires", d'une part, les postes de contractuels de toute nature (vacataires, stagiaires, intérimaires...) ayant été pris en compte, en général en équivalents temps plein et, d'autre part, en direction des emplois que l'Etat finance de manière indirecte dans les établissements placés sous sa tutelle ainsi que dans les organismes qu'il subventionne.

Le champ de l'étude est donc très vaste et si le tableau de l'emploi public qu'il a été possible de dresser au 31 décembre pêche sur un point, ce ne peut être que par défaut ; l'exploration des voies par lesquelles l'Etat crée directement ou indirectement des emplois reste à poursuivre.

B. – METHODE DE COMPTABILISATION DES EMPLOIS UTILISES

Plusieurs situations peuvent se présenter selon que l'on considère la loi de finances elle-même ou les mesures prises en gestion après accord du ministère de l'économie et des finances.

La loi de finances initiale décrit, outre les crédits ouverts par chapitre et article, les emplois d'agents publics autorisés par le législateur. Au-delà, les crédits inscrits permettent l'emploi d'agents qui n'ont théoriquement qu'un statut précaire (stagiaires, vacataires, auxiliaires..).

Le terme " d'emploi budgétaire " définit, comme on l'a vu, l'assise juridico-budgétaire qui permet de recruter des titulaires, des ouvriers de l'Etat, ainsi que pour la durée de leur engagement, des personnels contractuels.

Les emplois " non-budgétaires " aussi doivent retenir l'attention car ils permettent de mesurer la " force de travail " d'un ministère ainsi que le degré d'engagement de l'Etat à l'égard de ses personnels.

Les emplois budgétaires sont décrits aux différents chapitres de la 1ère partie du titre III (exceptionnellement aux 6ème et 7ème parties du titre III pour certains contractuels) qui précisent le type, le corps, le grade, l'échelonnement indiciaire, ainsi que le coût budgétaire moyen de ces emplois.

Les emplois non-budgétaires sont rarement décrits et même dénombrés dans les virements budgétaires. Seuls les services gestionnaires et parfois les contrôleurs financiers en ont une connaissance exacte.

L'analyse comporte donc deux parties, une première décrivant la situation des agents directement employés par l'Etat, la seconde, les emplois créés dans les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou placés sous sa tutelle.

Les emplois ouverts au 31 décembre, date choisie comme référence, peuvent enfin différer des emplois autorisés par la loi de finances initiale pour des raisons inhérentes à la procédure législative elle-même ou à des mouvements intervenus en cours de gestion.

II. – LES EMPLOIS DE L'ETAT AU 31 DECEMBRE 1998

La comptabilisation des emplois de l'Etat comporte plusieurs étapes.

On doit, en premier lieu, s'intéresser aux emplois directs. On peut aussi considérer les emplois financés indirectement par l'Etat dans les établissements publics sous tutelle ou les organismes subventionnés.

On est ensuite porté à procéder à l'agrégation de ces emplois. Enfin, il faut évoquer les emplois que les différents ministères se sont constitués " hors budget ".

La définition de l'emploi budgétaire est donnée au chapitre II ci-avant, pages 38 à 44.

Les développements du présent chapitre font appel aux concepts définis ci-après :

- les emplois non-budgétaires ne donnent pas lieu, en général, à une description en loi de finances. Il s'agit, le plus souvent, de moyens financiers (crédits) ouverts aux administrations pour leur permettre d'embaucher des personnels non-titulaires. Le nombre de ces emplois est quelquefois indiqué dans les verts ministériels, sinon, il se déduit des effectifs réellement constatés ramenés en équivalent temps plein. Sous le même intitulé se trouvent aussi les lignes de crédits (et quelquefois les emplois) des titulaires qui se trouvent en position de congé de longue durée ou dans toute autre position prévue au vert autre que l'activité ;

- les emplois directs permettent la rémunération des agents, titulaires ou non, qui ont un lien direct avec l'Etat. Juridiquement, l'Etat est leur débiteur ;

- les emplois indirects permettent la rémunération sur fonds publics de personnels n'ayant pas de lien direct avec l'Etat. Les personnes morales (établissements publics, associations, fondations...) qui les emploient font écran entre ces personnels et l'Etat. Celui-ci n'est que leur débiteur indirect par l'intermédiaire des subventions qu'il accorde aux organismes en cause ;

- les emplois « hors budget » sont des emplois-types d'un ministère créés sur le budget d'un autre département ministériel (exemple : les emplois de gendarmes créés au budget du Premier ministre) ;

- les emplois créés ou financés en loi de finances initiale (LFI) sont l'addition des emplois budgétaires et non-budgétaires tels qu'ils sont dénombrés en loi de finances ;

- les emplois disponibles en LFI sont l'addition des mêmes emplois que précédemment après prise en compte des correctifs apportés par la loi de finances elle-même aux emplois ouverts (blocages, surnombres, transferts d'un budget à l'autre) ;

- les emplois constatés au 31 décembre sont l'addition des emplois disponibles et de toutes les mesures affectant les emplois intervenues en cours d'année par la voie réglementaire (transferts reçus ou donnés, blocages d'emplois à des fins de gage ou de « gel », surnombres autorisés en gestion...).

A. - LES EMPLOIS OUVERTS DIRECTEMENT AU BUDGET DE L'ETAT

Il convient de distinguer ici entre les emplois ouverts en loi de finances, les emplois budgétaires, les emplois disponibles et les emplois constatés au 31 décembre.

1° LES EMPLOIS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES POUR 1998

Le total des emplois créés ou financés dans les services de l'Etat par la loi de finances initiale pour 1998 (LFI - 98) est de 2 374 230.

Ce chiffre représente le total des autorisations budgétaires figurant au Vert de chaque département ministériel, qu'il s'agisse d'emplois budgétaires "stricto sensu" ou de moyens financiers inscrits en loi de finances pour la rémunération des personnels non-titulaires (emplois "non-budgétaires").

- a) En considération du nombre d'emplois qu'ils accueillent, plusieurs "strates" peuvent être distinguées dans la taille des ministères

Les deux plus gros départements ministériels sont l'éducation nationale, hors enseignement supérieur (1 018 622 emplois, soit 42,90 % du total des emplois créés) et la défense (560 544 emplois, soit 23,60 %) ; à eux seuls, ces deux départements ministériels représentent 66,51 % du total des emplois directs de l'Etat.

Quatre autres départements ministériels dépassent également les 100 000 emplois :

- l'intérieur : 185 482 emplois (7,81 %)
- le ministère de l'économie et des finances : 182 432 emplois (7,68 %)
- l'enseignement supérieur : 131 583 emplois (5,54 %)
- l'équipement (urbanisme et services communs) : 101 378 emplois (4,27 %).

[L'addition de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur porte le chiffre des emplois créés à l'Education nationale à 1 150 205, soit 48,44 % du total.]

Ces six ministères totalisent 2 180 041 emplois, soit 91,82 % des emplois ouverts en LFI au budget de l'Etat (8,18 % pour les autres) ;

Deux ministères comptent entre 30 et 60 000 emplois : la justice : 62 359 (2,62 %) et l'agriculture : 30 690 (1,29 %).

Cinq ministères ou service se situent entre 10 et 20 000 emplois :

- les affaires sociales : 15 973 (0,67 %)
- la culture : 15 168 (0,64 %)
- les affaires étrangères : 14 638 (0,61 %)
- le travail : 10 564 (0,44 %)
- l'aviation civile (budget annexe) : 10 600 (0,44 %)

Tous les autres départements ministériels ou services autonomes comptent moins de 10 000 emplois.

b) Il existe un écart significatif entre les emplois budgétaires " stricto-sensu " et le total des emplois ouverts au budget de l'Etat

On rappellera que les " emplois budgétaires " accueillent des fonctionnaires, des agents contractuels ou des ouvriers d'Etat.

Les autres emplois ou "emplois non-budgétaires " permettent d'accueillir des agents contractuels relevant d'appellations variées :

vacataires, auxiliaires, contractuels de haute technicité, intérimaires, collaborateurs divers...

Alors que globalement le nombre des emplois budgétaires ouverts en LFI 98 est de 2 247 604, le nombre total d'emplois directs financés est de 2 374 230.

L'écart entre ces deux chiffres (126 626 emplois) s'élève en moyenne à 5,33 %, mais ce taux est beaucoup plus élevé dans certains ministères où les emplois " non budgétaires " représentent respectivement :

- monnaies et médailles (budget annexe)	76,31 %
- affaires étrangères	41,33 %
- journaux officiels (budget annexe)	39,40 %
- coopération	37,02 %
- aménagement du territoire	32,21 %
- services généraux du Premier ministre	19,41 %
- anciens combattants	12,82 %
- jeunesse et sports	12,67 %
- affaires sociales	10,41 %
- travail	7,54 %

Les ministères qui pèsent le plus lourd en termes d'emplois n'enregistrent qu'un très faible pourcentage d'emplois " non budgétaires " :

- intérieur	7,68 %
- éducation nationale (enseignement scolaire)	7,59 %
- économie et finances	3,60 %
- défense	1,97 %
- équipement	1,94 %

- enseignement supérieur 0,26 %

2° LES EMPLOIS DISPONIBLES

Le total des emplois réellement disponibles dans les services de l'Etat en application de la loi de finances est de 2 346 634 en 1998.

Ce chiffre est en retrait de 27 596 par rapport à celui des autorisations budgétaires (emplois créés) et résulte d'un nombre plus élevé de blocages d'emplois (43 170) que de surnombres autorisés en loi de finances (15 574).

L'essentiel en est imputable à l'éducation nationale qui enregistre un solde négatif de 28 328 unités entre les emplois bloqués (34 435) et les surnombres autorisés (6 107).

Le chiffre des emplois disponibles en LFI est représentatif de la "force de travail" potentielle d'un ministère ainsi que du degré d'engagement de l'Etat, c'est-à-dire de sa "dette potentielle" à l'égard des personnels qu'il emploie. Si l'on ne devait retenir qu'un chiffre en matière d'emploi public, c'est celui-là qu'il faudrait retenir.

3° LES EMPLOIS CONSTATES AU 31 DECEMBRE

Par emplois constatés, il faut entendre les emplois dont dispose chaque ministère au 31 décembre de l'année. Le chiffre pour 1998 est de 2 345 695, en retrait de 939 unités par rapport aux emplois disponibles.

Ce chiffre prend en compte les mouvements résultant des mesures réglementaires intervenues au fil des mois : transferts d'emplois d'un ministère à l'autre, surnombres autorisés en gestion, emplois bloqués en gestion, effet du dispositif interministériel de "gel" des emplois....

a) S'agissant des transferts d'emplois (réalisés par arrêté du ministre du budget), les pratiques sont très différentes d'un ministère à l'autre

Les emplois d'attachés de l'INSEE, par exemple, que l'on retrouve dans la quasi-totalité des grands départements ministériels font l'objet en cours d'année d'un transfert d'emplois et de crédits en direction du ministère de l'économie et des finances.

Beaucoup d'autres ministères se contentent de transférer des crédits à ceux qui leur "prêtent" des emplois.

Certains départements, enfin, accueillent des “ emplois types ” d'autres ministères et en supportent intégralement le financement (cas des emplois de professeurs de l'éducation nationale ouverts aux ministères de la défense, de l'agriculture ou de la jeunesse et des sports, par exemple).

Le nombre d'emplois ainsi reçus ou donnés est très variable d'un ministère à l'autre, certains départements n'enregistrant aucun transfert. La situation du ministère de l'environnement, qui restitue à l'équipement, à l'agriculture et à l'industrie la quasi-totalité de ses emplois (2 413 sur 2 421 en 1998, soit 99,7 % du total) retient d'autant plus l'attention ; il en va de même, bien qu'à un moindre degré, pour le ministère du tourisme (161 emplois transférés sur un total de 338, soit 47,6 %).

Globalement, le nombre d'emplois donnés par les ministères (4 255) est légèrement inférieur à celui des emplois reçus (4 295), en raison d'un collationnement imparfait des données.

b) Surnombres et blocages d'emplois

La plupart des surnombres constatés au 31 décembre (et autorisés par le ministre de l'économie et des finances) entraînent le blocage d'un nombre équivalent d'emplois.

Au total, en 1998, les surnombres (6 317) ont cependant été supérieurs aux emplois bloqués (5 127).

c) Emplois soumis au dispositif interministériel de “ gel ”

Le nombre d'emplois, calculés en équivalent temps plein, bloqués en vertu du dispositif interministériel de gel s'élève à 2 169 au 31 décembre 1998. Ce chiffre est sans doute minoré, dans la mesure où aucun chiffre n'a été retenu quand il n'y avait pas accord entre les services gestionnaires et le contrôle financier sur l'application effective de la mesure dans le ministère concerné.

B. - LES EMPLOIS FINANCES INDIRECTEMENT PAR L'ETAT DANS LES ETABLISSEMENTS SOUS TUTELLE ET LES ORGANISMES SUBVENTIONNES

Les données présentées ci-après possèdent un degré de certitude inférieur aux précédentes. Ceci ne tient pas à un taux d'erreurs plus élevé mais au fait que les données recueillies ne sont pas exhaustives (toutes les informations sollicitées n'ont pu être obtenues) et à ce qu'elles ont été établies dans certains cas en vertu

de conventions comptables : lorsqu'un organisme dispose de ressources propres, le rattachement d'une partie de ses emplois à un financement étatique se déduit, par convention et sauf dispositions contraires, de la part que représente la subvention de l'Etat dans le total de ses financements.

Les informations présentées sont donc une première approche d'une réalité encore imparfaitement cernée. Le ministère de la culture s'est, par exemple, déclaré dans l'incapacité de fournir des informations sur les emplois financés par l'Etat dans plus de 4 000 organismes qu'il subventionne ; il en va de même pour un certain nombre d'établissements relevant du ministère des affaires sociales.

Sous ces réserves, le nombre total d'emplois financés indirectement par l'Etat dans les établissements sous tutelle et les organismes subventionnés atteignait au 31 décembre 1998 le chiffre de 340 103.

Ces emplois sont de nature hétérogène : il peut s'agir aussi bien de postes d'agents de l'Etat dans des établissements publics que d'emplois de salariés d'organismes privés (ou d'associations) ignorant jusqu'à l'origine des fonds qui servent à les payer.

Par ordre d'importance, les emplois indirectement financés sur fonds publics se rattachent aux ministères suivants :

- éducation nationale : 176 213 ; il s'agit pour l'essentiel des professeurs (mais aussi d'une partie des personnels techniques, ouvriers et de service) de l'enseignement privé sous contrat ;

- recherche : 56 370 dans les très nombreux organismes bénéficiant de financements publics ;

- travail : 23 002, principalement à l'ANPE, à l'AFPA et dans les organismes de formation professionnelle ;

- agriculture : 18 379 dont le plus grand nombre se trouve, comme à l'éducation nationale, dans les établissements d'enseignement agricole privés sous contrat, auxquels s'ajoutent les personnels des offices agricoles (ONIC, FIRS...) ;

- industrie : 8 404 dont une partie dans des établissements scientifiques ou de recherche ;

- culture : 8 209 ; Intérieur : 7 345 ; environnement : 6 579 ; affaires étrangères : 6 455 ; enseignement supérieur : 6 147 ; affaires sociales : 5 880 ; coopération : 4 423.

C. - ENSEMBLE DES EMPLOIS DIRECTS ET INDIRECTS

Sous les réserves exprimées ci-dessus, l'addition des emplois directs et indirects de l'Etat fait apparaître des informations significatives.

Le total des emplois créés ou financés en LFI-98 se monte ainsi à 2 684 744, voisin de celui des emplois disponibles : 2 686 737. L'écart entre les deux chiffres (1 993 emplois), nettement plus resserré que pour les seuls emplois directs (27 596) s'explique par le fait qu'une partie des emplois directs ont été déduits pour être repris ensuite au nombre des emplois indirects.

Une analyse plus poussée apporte des nuances aux observations faites précédemment.

1° LE TABLEAU GENERAL CONFIRME L'EXISTENCE DE PLUSIEURS "STRATES" DANS LA TAILLE DES MINISTERES TOUT EN CORRIGEANT CERTAINES PLACES DANS LA HIERARCHIE

a) Les deux plus gros départements ministériels restent l'éducation nationale (1 166 527 emplois) et la Défense (562 448), mais leur part respective varie, passant de 42,90 à 43,45 % pour l'une et de 23,60 à 20,95 % pour l'autre ; globalement leur part diminue de 66,51 à 64,40 % du total des emplois financés par l'Etat.

b) La hiérarchie des quatre autres ministères finançant plus de 100 000 emplois varie peu :

- intérieur :	192 827	emplois
	(7,18 %)	
- économie et finances :	182 767	emplois
	(6,80 %)	
- enseignement supérieur :	137 730	emplois
	(5,13 %)	
- équipement (urbanisme et services communs) :	103 106	emplois
	(3,84 %)	

[L'addition de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur porte le total des emplois financés par l'éducation nationale à 1 304 257, soit 48,58 % du total.]

Les six plus gros ministères financent 2 345 405 emplois, soit 87,36 % des emplois relevant directement ou indirectement de l'Etat ; ce chiffre bien qu'encore très important est en retrait par rapport à celui des emplois directs (91,82 %) ; il le serait encore plus si d'un ensemble à l'autre, la part de l'éducation nationale ne s'accroissait de 0,55 point.

c) Quatre ministères et non plus deux financent entre 30 et 60 000 emplois.

Il s'agit des ministères suivants :

- justice : 62 926 emplois (2,34 %)
- recherche : 56 684 emplois (2,11 %)
- agriculture : 49 069 emplois (1,82 % au lieu de 1,29 %)
- travail : 33 566 emplois (1,25 % au lieu de 0,44 %)

d) Cinq ministères se situent entre 10 et 30 000 emplois avec quelques fortes progressions

- la culture : 23 071 emplois (0,86 % au lieu de 0,64 %)
- les affaires sociales : 21 853 emplois (0,81 %)
- les affaires étrangères : 21 093 emplois (0,78 % au lieu de 0,61 %)
- l'industrie : 13 774 emplois (0,51 %)
- l'aviation civile (budget annexe) : 10 616 emplois (0,39 %)

Tous les autres budgets comportent moins de 10 000 emplois.

2° LE TABLEAU GENERAL ACCENTUE L'ECART APPARU PRECEDEMENT
ENTRE LES EMPLOIS BUDGETAIRES ET LE TOTAL DES EMPLOIS FINANCES.

Alors que globalement cet écart se situe à 16,28 %, beaucoup de ministères enregistrent un taux nettement plus élevé d'emplois non budgétaires, le cas de la recherche (312 emplois budgétaires pour 56 684 emplois au total) étant mis à part :

- coopération :	83,01 %
- monnaies et médailles (budget annexe) :	76,31 %
- environnement :	73,20 %
- travail :	70,90 %
- industrie :	62,22 %
- affaires étrangères :	59,28 %
- services généraux du Premier ministre :	50,65 %
- aménagement du territoire :	48,72 %
- anciens combattants :	36,44 %
- culture :	36,29 %
- affaires sociales :	34,52 %
- mer :	21,28 %

Hormis le cas particulier de l'éducation nationale qui finance des emplois d'enseignants dans le secteur privé et accueille, comme l'intérieur, un grand nombre d'emplois-jeunes, les ministères qui pèsent le plus en termes d'emplois n'enregistrent qu'un faible taux d'emplois non budgétaires :

- défense :	2,30 %
- économie et finances :	3,78 %
- équipement :	3,58 %

D. - LES EMPLOIS « HORS BUDGET »

Seuls deux départements ministériels (la défense et l'intérieur) publient régulièrement le nombre et l'affectation de leurs emplois "hors budget", c'est-à-dire des emplois-types de leur ministère ouverts sur le budget d'autres départements ministériels.

Il existe un autre moyen de recenser ces emplois, en pointant dans chaque Vert les emplois-types relevant d'autres ministères, c'est ce que la Cour a fait pour l'ensemble des départements ministériels. L'examen de la situation au 31 décembre 1998 fait apparaître que :

1° LES EMPLOIS « HORS-BUDGET » SONT AU NOMBRE DE 61 100 EN 1998

Ces emplois ne s'ajoutent pas aux emplois précédemment recensés puisque les emplois « hors budget » des uns constituent les « emplois ordinaires » des autres. Ils doivent cependant être pris en compte par les ministères donateurs car ceux-ci ont la charge de fournir les personnels, d'en assurer le recrutement, la gestion, la paie (parfois) et le déroulement de carrière. L'addition des emplois « hors budget » et des emplois disponibles est alors représentative de la « charge de travail » supportée par la direction du personnel de chaque ministère.

2° DIX-HUIT MINISTERES OU SERVICES COMPTENT DES PERSONNELS
« HORS BUDGET »

Les principaux ministères « donateurs » sont, dans l'ordre décroissant :

- la défense :	27 541 (y compris les appelés du contingent)
- l'éducation nationale :	24 313
- l'intérieur :	2 791
- l'industrie :	2 555
- l'équipement :	1 678
- l'économie et les finances :	696
- le travail :	456

- la coopération : 424
- l'agriculture : 413

3° TRENTE MINISTERES OU SERVICES ACCUEILLENENT DES
« EMPLOIS-TYPES » D'AUTRES DEPARTEMENTS MINISTERIELS.

Les principaux bénéficiaires sont, également dans l'ordre décroissant :

- l'enseignement supérieur : 19 224
- l'intérieur : 17 417
- les DOM-TOM : 5 319
- l'environnement : 2 413
- les affaires étrangères : 2 221
- la culture : 1 896
- la jeunesse et les sports : 1 811
- la coopération : 1 251
- la justice : 1 097
- la défense : 981
- l'agriculture : 919

III. - L'EVOLUTION DU NOMBRE DES EMPLOIS DE L'ETAT DE 1995 A 1998

On examinera ci-après l'évolution d'ensemble de l'emploi dans les services de l'Etat. Une présentation de la situation des principaux ministères figure en annexe n° 2 du rapport.

A. - L'EVOLUTION D'ENSEMBLE DE L'EMPLOI DANS LES SERVICES DE L'ETAT

L'analyse de l'emploi public sur une période de quatre ans fait appel à différents concepts. On peut s'intéresser aux emplois ouverts

en LFI, aux emplois budgétaires, aux emplois disponibles ou encore aux emplois constatés au 31 décembre.

Mais, au préalable, il est nécessaire de tenir compte d'éléments liés aux variations d'un exercice à l'autre de la méthode de comptabilisation.

1° ELEMENTS D'EVOLUTION DES RESULTATS INHERENTS A DES CHANGEMENTS DANS LA METHODE DE COMPTABILISATION

Deux phénomènes peuvent affecter les résultats du recensement des emplois d'une année sur l'autre, le premier est l'amélioration des informations obtenues, le second les changements de méthode proprement dits.

Chaque année, les services gestionnaires et les contrôleurs financiers améliorent leurs outils de suivi et poussent leurs investigations, faisant apparaître des "gisements d'emplois" méconnus ou non pris en compte précédemment (certains départements ministériels ont, à cette fin, modifié leur système d'information, d'autres, plus rares, sont allés jusqu'à adapter leur organisation administrative).

Le second facteur d'évolution tient aux méthodes de comptabilisation utilisées. Il ne s'agit pas ici des règles générales qui ne changent pas d'un exercice à l'autre, mais des conventions particulières applicables à un chapitre ou à un article budgétaire donné.

La balance des principaux mouvements intervenus, à un titre ou à un autre, fait apparaître un solde positif de 6 861 emplois en 1996, de 7 360 en 1997 et de 6 013 en 1998, chiffres qui recouvrent, bien entendu, des mouvements plus marqués au sein des différents ministères.

Les modifications dues à la création, à la suppression ou à la division d'un "Vert" ministériel au gré des fluctuations de l'organisation gouvernementale, ainsi que les transferts de moyens (crédits, emplois) résultant du rattachement d'un service à un autre département ministériel (les services de l'architecture passant, par exemple, du ministère de l'équipement à celui de la Culture en 1996) relèvent d'une autre logique.

Il ne s'agit pas là, en effet, de changements de méthode mais de l'expression de politiques gouvernementales tendant à répartir

différemment des moyens budgétaires. L'effet de ces mesures ne doit donc pas être déduit mais seulement signalé.

2° EVOLUTION DU NOMBRE GLOBAL D'EMPLOIS

Le tableau ci-dessous fait apparaître l'évolution des emplois directs et indirects de l'Etat au cours des années 1995 à 1998.

EVOLUTION DU NOMBRE GLOBAL D'EMPLOIS

Année	Emplois ouverts en LFI		Emplois budgétaires		Emplois disponibles		Emplois constatés au 31 décembre	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
1995	2 640 502		2 296 992		2 642 779		2 645 729	
1996	2 659 748 (+ 19 246) a (+ 12 385) b	0,73 0,47	2 300 586 (+ 3 594)	0,15	2 660 705 (+ 17 926) a (+ 11 065) b	0,68 0,42	2 660 392 (+ 14 663) a (+ 7 802) b	0,55 0,29
1997	2 631 904 (- 27 844) a (- 35 204) b	- 1,04 - 1,32	2 267 510 (- 33 076)	- 1,43	2 632 933 (- 27 772) a (- 35 132) b	- 1,04 - 1,32	2 679 551 (+ 19 159) a (+ 11 799) b	0,72 0,44
1998	2 684 744 (+ 52 840) a (+ 46 827) b	2,00 1,78	2 247 604 (- 19 906)	- 0,87	2 686 737 (+ 53 804) a (+ 47 791) b	+ 2,04 + 1,81	2 686 408 (+ 6 857) a (+ 844) b	0,25 0,03
1998/95	(+ 44 242) a (+ 24 008) b	1,67 0,90	(- 49 388)	- 2,15	(+ 43 958) a (+ 23 724) b	+ 1,66 + 0,89	(+ 40 679) a (+ 20 445) b	1,53 0,77

a) Variation apparente

b) Variation réelle compte tenu des changements intervenus dans la méthode de comptabilisation.

On s'intéressera successivement aux emplois budgétaires traditionnels, à l'ensemble des emplois créés ou financés en LFI, aux emplois disponibles et aux emplois constatés au 31 décembre.

a) Emplois budgétaires

Le nombre d'emplois budgétaires " stricto sensu " augmente pour l'ensemble du budget de l'Etat de 3 594 unités en 1996 (0,15 %), avant de baisser de 33 076 en 1997 (- 1,43 %) et de 19 906 (- 0,87 %) en 1998.

Pour l'ensemble de la période, la réduction est de 2,15 % (- 49 388 postes).

Les emplois budgétaires ne représentent, toutefois, qu'une partie des emplois de l'Etat. Comparés à l'ensemble des emplois créés ou financés en LFI, ils en représentent respectivement 86,99 % en 1995, 86,49 % en 1996, 86,15 % en 1997, et 83,71 % en 1998.

Cette tendance à la réduction de la part des emplois budgétaires dans le total des emplois de l'Etat signifie que la baisse des postes budgétaires enregistrée au cours de la période (- 2,15 % pour - 49 388 emplois) a été en partie compensée par une augmentation des emplois non-budgétaires (+ 27,25 % soit 93 630 emplois) dont le nombre atteint 437 140 en 1998 contre 343 510 en 1995.

b) Emplois créés ou financés en LFI

Pour l'ensemble de la période, on enregistre la création de 44 242 emplois (1,67 %), chiffre ramené à 24 008 (0,9 %) après corrections.

c) Emplois disponibles

Après prise en compte des surnombres autorisés en LFI, des blocages d'emplois et des emplois bloqués au profit des établissements publics (hors établissements d'enseignement), le total des emplois disponibles progresse de 17 926 en 1996 (0,68 %), ramenés à 11 065 (0,42 %) après corrections comptables. Là aussi, les chiffres de 1997 sont en baisse : 27 772 postes (- 1,04 %), portés à - 35 132 postes (- 1,32 %) après corrections comptables et les chiffres de 1998 sont en hausse : 53 804 (2,04 %), ramenés à 47 791 (1,81 %) après corrections.

Pour l'ensemble de la période, les emplois disponibles sont en hausse de 43 958 unités (1,66 %), ramenés à 23 724 (0,89 %) après correction. L'évolution des emplois disponibles est donc très voisine de celle des emplois créés ou financés en LFI.

Toutefois, si l'on tient compte des 58 374 emplois supprimés au ministère de la Défense, c'est une augmentation totale de 82 078 (+ 4,06 %) que l'on enregistre pour les seuls ministères civils, dont 78 257 pour l'ensemble « éducation nationale » (enseignement scolaire, recherche et enseignement supérieur).

d) Emplois constatés au 31 décembre de l'année

Ces chiffres intègrent les événements intervenus au cours de l'exercice (surnombres ou blocages d'emplois, transferts, gels,...).

Le chiffre des emplois constatés au 31 décembre 1996 progresse de 14 663 unités (0,55 %) par rapport à 1995, ramené à 7 802 après correction (0,29 %).

En 1997, l'évolution est à nouveau positive, l'accroissement étant de 19 159 (0,72 %), ramené à 11 799 (0,44 %) après corrections comptables.

En 1998, on enregistre une hausse atténuée (6 857 unités, + 0,25 %) ramenée à 844 (0,03 %) après corrections comptables.

Pour l'ensemble de la période, la progression est de 40 679 emplois (1,53 %), ramenée à 20 445 (0,77 %) après corrections.

Le chiffre des emplois constatés au 31 décembre 1997 retient l'attention car il marque une rupture avec l'évolution des emplois disponibles. En 1995, l'écart entre les emplois constatés au 31 décembre et les emplois disponibles était de 2 950, en 1996 de - 313, en 1997 il atteint 46 618. L'explication vient de la mise en place à l'automne 1997 de moyens destinés à permettre le financement de 50 000 emplois-jeunes dans les services de l'Etat (40 000 à l'éducation nationale et 10 000 à l'intérieur). En 1998, l'écart n'est plus que de - 365, le financement de ces emplois-jeunes ayant été inscrit en loi de finances initiale.

3° EVOLUTION DU NOMBRE D'EMPLOIS DIRECTS DE L'ETAT

NOMBRE D'EMPLOIS DIRECTS

Année	Emplois ouverts en LFI		Emplois budgétaires		Emplois disponibles		Emplois constatés au 31 décembre	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
1995	2 354 257		2 296 992		2 327 181		2 329 671	
1996	2 362 125 (+ 7 868) a (+ 5 944) b	0,33 0,25	2 300 586 (+ 3 594)	0,15	2 333 422 (+ 6 241) a (+ 4 317) b	0,26 0,18	2 333 092 (+ 3 421) a (+ 1 497) b	0,14 0,06
1997	2 329 580 (- 32 545) a (- 36 426) b	- 1,37 - 1,54	2 267 510 (- 33 076)	- 1,43	2 301 004 (- 32 418) a (- 36 299) b	- 1,39 - 1,55	2 347 394 (+ 14 302) a (+ 10 421) b	0,61 0,44
1998	2 374 230 (+ 44 650) a (+ 43 205) b	1,91 1,85	2 247 604 (- 19 906)	- 0,87	2 346 634 (+ 45 630) a (+ 44 185) b	1,98 1,92	2 345 695 (- 1 699) a (- 3 144) b	- 0,07 - 0,13
1998/95	(+ 19 973) a (+ 12 723) b	0,84 0,54	(- 49 388)	- 2,15	(+ 19 453) a (+ 12 203) b	0,83 0,52	(+ 16 024) a (+ 8 774) b	0,68 0,37

a) Variation apparente

b) Variation réelle compte tenu des changements intervenus dans la méthode de comptabilisation.

a) Emplois budgétaires

Les emplois budgétaires étant essentiellement des emplois directs de l'Etat, ceux-ci n'appellent pas d'autres observations que celles faites précédemment.

b) Emplois créés ou financés en loi de finances.

De 1995 à 1996, le nombre d'emplois créés directement dans les services de l'Etat progresse de 7 868 unités (0,33 %). Si l'on fait abstraction des éléments imputables à des changements de méthode, l'augmentation n'est plus que de 5 944 (0,25 %).

De 1996 à 1997, on enregistre une baisse importante du nombre d'emplois ouverts : - 32 545 (- 1,37 %), portée à - 36 426 (- 1,54 %) après corrections comptables. En 1998 en revanche, les chiffres sont à la hausse : 44 650 emplois (1,91 %) ramenés à 43 205 (1,85 %) après corrections.

Pour l'ensemble de la période, l'augmentation est moindre : 19 973 (0,84 %), ramenée à 12 723 (0,54 %) après corrections.

c) Emplois disponibles

Le nombre d'emplois mis à la disposition des administrations augmente de 6 241 en 1996 (0,26 %), ramené à 4 317 (0,18%) après corrections comptables.

Les chiffres de 1997 enregistrent, à l'inverse, une baisse sensible : - 32 418 (- 1,39 %), portée à - 36 299 (- 1,55 %) après corrections comptables. En 1998, les chiffres sont à nouveau orientés à la hausse : 45 630 (1,98 %) et 44 185 (1,92 %) après corrections.

Pour l'ensemble de la période, les emplois disponibles sont en hausse de 19 453 (0,83 %), et 12 203 (0,52 %) après corrections.

d) Emplois constatés au 31 décembre

Le nombre d'emplois constatés au 31 décembre 1996 est en progression de 3 421 (0,14 %) par rapport à 1995, chiffre ramené à 1 497 (0,06 %) après corrections comptables. Ces taux sont nettement plus faibles que ceux relatifs aux emplois créés ou disponibles mais ne peuvent être considérés comme tout à fait significatifs, les informations concernant la gestion 95 : transferts,

surnumbers, blocages, gels d'emplois n'ayant été qu'imparfaitement recueillies.

Les données de 1996 sont plus sûres et permettent d'utiles comparaisons avec l'année suivante.

En 1997, le nombre d'emplois constatés au 31 décembre est en nette augmentation : 14 302 (0,61 %), ramenée à 10 421 (0,44 %) après corrections comptables. Il faut voir là l'impact des 50 000 créations de postes destinés à accueillir des emplois-jeunes. En 1998, le financement des emplois-jeunes étant assuré en loi de finances initiale, les chiffres sont en retrait : - 1 699 (- 0,07 %) portés à - 3 144 (- 0,13 %) après corrections.

Les tendances de l'évolution pour l'ensemble de la période sont cependant à la hausse : 16 024 (0,68 %), ramenée à 8 774 (0,37 %) après corrections comptables.

e) Emplois hors-budget.

Le nombre d'emplois hors-budget passe de 29 069 en 1995 à 46 976 en 1996, puis 54 338 en 1997 et 61 100 en 1998. Cette progression ne correspond toutefois pas toujours à l'apparition de nouveaux emplois, mais plutôt à une meilleure connaissance des emplois existants.

4° EVOLUTION DU NOMBRE D'EMPLOIS INDIRECTEMENT FINANCES PAR L'ÉTAT DANS LES ETABLISSEMENTS SOUS TUTELLE ET LES ORGANISMES SUBVENTIONNES

Le nombre d'emplois indirectement financés par l'Etat dans les établissements sous tutelle et les organismes subventionnés apparaît dans le tableau ci-après.

EVOLUTION DU NOMBRE D'EMPLOIS INDIRECTEMENT FINANCES PAR L'ETAT

Année	Emplois financés en LFI		Emplois budgétaires		Emplois disponibles		Emplois constatés au 31 décembre	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
1995	286 245		néant		315 598		316 058	
1996	297 623 (+ 11 378) a (+ 6 441) b	3,97 2,25			327 283 (+ 11 685) a (+ 6 748) b	3,70 2,13	327 300 (+ 11 242) a (+ 6 305) b	3,55 1,99
1997	302 324 (+ 4 701) a (+ 1 222) b	1,58 0,41			331 929 (+ 4 646) a (+ 1 167) b	1,41 0,35	332 157 (+ 4 857) a (+ 1 378) b	1,48 0,42
1998	310 514 (+ 8 190) a (+ 3 622) b	2,70 1,19			340 103 (+ 8 174) a (+ 3 606) b	2,46 1,08	340 713 (+ 8 556) a (+ 3 988) b	2,57 1,20
1998/95	(+ 24 269) a (+ 11 285) b	8,47 3,94			(+ 24 505) a (+ 11 521) b	7,76 3,65	(+ 24 655) a (+ 11 671) b	7,80 3,69

a) Variation apparente

b) Variation réelle compte tenu des changements de méthode comptable.

a) Emplois indirectement financés par l'Etat en loi de finances

De 1995 à 1996, le nombre d'emplois financés par l'Etat dans les établissements sous tutelle et les organismes subventionnés passe de 286 245 à 297 623, soit une progression de 11 378 unités (4 %) sur une seule année.

Les changements de méthode comptable ramènent cette progression à 6 441, correspondant à un taux de 2,25 % qui reste presque 10 fois supérieur au taux de croissance des emplois directs de l'Etat (0,25 %).

De 1996 à 1997, la progression des emplois est moins rapide : 4 701 (1,58 %), ramenée à 1 222 (0,41 %) après corrections comptables. Ce taux reste néanmoins positif alors que les emplois directs reculent la même année de 1,53 % (- 36 142 postes). En 1998, on enregistre une augmentation de 8 190 emplois (2,70 %) ramenée à 3 622 (1,19 %) après corrections comptables.

Pour l'ensemble de la période, la progression est de 24 269 emplois (8,47 %), ramenée à 11 285 (3,94 %) après corrections comptables.

b) Emplois disponibles

De 1995 à 1996, le nombre d'emplois disponibles passe de 315 598 à 327 283, soit une progression de 11 685 (3,7 %), ramenée à 2,13 % après corrections comptables (+ 6 748 postes).

De 1996 à 1997, la progression des emplois est moins rapide : 4 646 (1,41 %), ramenée à 1 167 (0,35 %) après corrections.

En 1998, la tendance est à nouveau à la hausse avec la création de 8 174 emplois (2,46 %) ramenée à 3 606 (1,08 %) après corrections comptables.

Pour l'ensemble de la période, la progression est de 24 505 emplois (7,76 %), ramenée à 11 521 (3,65 %) après corrections comptables.

Un écart important se maintient entre le nombre d'emplois disponibles et le nombre d'emplois ouverts en LFI (29 353 en 1995, 29 660 en 1996, 29 605 en 1997, 29 589 en 1998) correspondant aux emplois ouverts dans un premier temps dans les services de l'Etat,

puis mis dans un deuxième temps à la disposition des établissements publics ou des organismes sous tutelle.

c) Emplois constatés au 31 décembre

En valeur absolue et en pourcentage d'évolution, le nombre de ces emplois est très voisin de celui des emplois disponibles.

Ils progressent tout au long de la période, y compris en 1997, alors que les emplois directs marquent un recul, et ne sont pas affectés par la création des « emplois-jeunes » qui concerne essentiellement les emplois directs.

Au terme de ces premiers chapitres, deux observations doivent être soulignées :

1° La portée des réformes de 1945 est restée en deçà des ambitions de leurs promoteurs. La direction générale de l'administration et de la fonction publique, au titre prestigieux, est restée un service aux moyens humains et financiers limités. Gardienne du statut général et des statuts particuliers, interlocuteur privilégié des fédérations syndicales nationales, elle se trouve au centre de l'activité interministérielle liée à la gestion des trois fonctions publiques.

Ce rôle nécessite une vigilance permanente pour équilibrer les forces centrifuges qui, dans chaque ministère, conduisent à privilégier le dialogue entre les syndicats propres à chaque administration et les services ministériels. L'émiettement des statuts, le peu de développement de la gestion interministérielle, témoignent de la puissance de ces forces.

Le rôle de la DGAFP est particulièrement réduit dans la gestion des personnels du ministère des finances où des décisions ayant une portée financière peuvent être prises sans l'aval du Premier ministre (cf. deuxième partie chapitre II et troisième partie chapitre I).

La DGAFP a certes tiré parti de la politique de renouveau du service public pour obtenir des moyens financiers dédiés à la modernisation et élargir son champ d'action. Mais le risque serait grand de délaissier les fonctions premières de gestion du statut général, de coordination de la politique des statuts particuliers et de gestion des corps et statuts d'emplois à vocation interministérielle à un moment où l'achèvement des principaux plans catégoriels peut conduire à restreindre les débats interministériels consacrés à d'autres sujets que la politique salariale.

2° La carence constatée en matière de comptabilité centralisée et de suivi des emplois et des effectifs constitue un légitime sujet d'étonnement. Sans une comptabilité rigoureuse des emplois et des effectifs, en effet, la méconnaissance de ces données perdurera et la maîtrise des dépenses de personnel restera incertaine.

CHAPITRE VI

LA FONCTION PUBLIQUE FRANÇAISE DANS LE CONTEXTE EUROPEEN⁶⁴

La comparaison du système français de fonction publique avec celui de chacun des quatorze autres membres de l'Union Européenne n'est pas chose aisée. Les concepts juridiques ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre, le champ recouvert par l'action publique n'est pas non plus équivalent, enfin, l'organisation des différents Etats repose sur des principes variés.

La comparaison est rendue d'autant plus difficile que dans les quinze pays des changements parfois très importants sont intervenus ces dernières années. Des réformes de fond liées, soit à des changements de perspective politique, soit au développement de la concurrence dans des secteurs protégés, soit, enfin, aux prescriptions du traité sur l'Union européenne et les réglementations subséquentes en matière de libre circulation des travailleurs, font que le panorama des modes de gestion des agents relevant des collectivités publiques en Europe n'est pas stable.

Toutefois, les membres de l'Union européenne connaissent tous quelques spécificités dans les conditions d'emploi, de rémunération ou de protection sociale de leurs agents publics.

I. - TRAITS CARACTERISTIQUES

A. - LES SERVICES GESTIONNAIRES DES AGENTS PUBLICS

Dans tous les pays, les services du ministère des finances se reconnaissent une compétence minimale en la matière. Elle est parfois exclusive. Dans les pays fédéraux comme l'Allemagne, le ministère de l'intérieur joue un rôle de coordination entre les échelons décentralisés et l'Etat fédéral. La loi organise l'harmonisation des régimes d'emploi des différentes catégories d'agents publics.

D'autres pays comme l'Italie, l'Espagne ou le Royaume-Uni disposent d'un ministère spécialisé qui, comme en France, vient

⁶⁴ Les informations figurant ci-après ont été obtenues auprès de la direction du Trésor et des services financiers à l'étranger du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

concurrerment avec le ministère des finances gérer la politique de la fonction publique.

B. - LA DEFINITION DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'article 48 paragraphe 4 du traité sur l'Union européenne admet comme restriction mise à la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union, la réservation aux nationaux des emplois relevant de « l'administration publique ». L'interprétation de cette disposition est restrictive. Pour la commission européenne comme pour la Cour de justice, « l'administration publique » se cantonne strictement aux emplois comportant « une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique » (cf. Il ci-après).

Ces emplois ne se définissent pas par un cadre juridique précis mais, au cas par cas, selon la nature des fonctions exercées. Autrement dit, un contractuel à temps partiel dans une direction d'administration générale de préfecture ou un vacataire dans le greffe d'un tribunal peuvent occuper un emploi « d'administration publique » au sens du traité quand un professeur agrégé ou une infirmière ne le peuvent pas.

Cette définition ne permet donc pas d'approcher la réalité de la fonction publique des pays de l'Union. En effet, dans le cas de la France plus de la moitié des effectifs d'agents titulaires se trouvent exclus d'emblée, en particulier la quasi totalité des personnels de l'éducation nationale. Au Royaume-Uni, 30 % seulement des 570.000 agents dépendant du *Civil Service* rentreraient dans la catégorie des emplois d'administration publique. En revanche, en Suède où les seuls agents disposant d'un statut spécifique sont les magistrats et les diplomates, le concept d'administration publique est plus large que celui de fonction publique « statutaire ».

Une approche plus pertinente consisterait à classer les pays selon qu'ils privilégient le recours à l'emploi d'agents placés dans une situation légale et réglementaire, « statutaire », ou bien qu'ils donnent un caractère contractuel à la relation juridique les liant à leurs agents. En fait, cette distinction ne permet que de fixer des tendances et non d'effectuer une classification.

En effet, le fait que des agents relèvent d'un droit spécial n'entraîne pas nécessairement l'existence d'un système exclusivement statutaire dans lequel les agents n'ont pas de relation contractuelle avec leur employeur.

Ainsi, le pays qui, au plan juridique a le plus nettement opté pour le droit commun, la Suède, reconnaît un statut spécial aux magistrats et aux diplomates, quand le pays qui a sans doute le plus privilégié l'option « statutaire », la France, emploie de très nombreux agents contractuels ou précaires, régis par le droit public pour la totalité d'entre eux.

Entre les deux situations l'on trouve toutes sortes de compromis possibles. Au Royaume-Uni qui dispose de fonctionnaires titulaires mais aussi d'agences d'exécution des politiques publiques employant des agents sous statut privé, celles-ci doivent régulièrement répondre aux appels d'offres de la puissance publique mettant en concurrence services administratifs et entreprises privées pour la gestion de certaines prestations.

En Allemagne la grande majorité, (70 %) des six millions d'employés des collectivités publiques ne sont pas des fonctionnaires mais des contractuels, « employés » ou « ouvriers »⁶⁵ relevant pour l'essentiel du droit privé et des juridictions civiles⁶⁶.

Cette dualité s'ancre dans l'immédiat après guerre. Dans les régions du nord, les alliés ont imposé un recrutement des agents publics sur la base du droit du travail. Les régions du sud avaient, quant à elles, très vite rétabli leurs constitutions d'avant la période nazie imposant le recours exclusif aux fonctionnaires⁶⁷. La loi fondamentale de 1948 posera les bases d'un compromis restreignant le recours aux fonctionnaires aux tâches de souveraineté.

La plupart des dispositions du statut général des fonctionnaires fédéraux sont reprises dans une loi cadre d'unification du droit de la fonction publique qui s'impose aux Länder et aux autres collectivités publiques décentralisées.

⁶⁵ Angestellte ou Arbeiter

⁶⁶ Selon le paragraphe 4 du statut de la fonction publique fédérale (Bundesbeamtengesetz ou BbG) peuvent seuls avoir la qualité de fonctionnaires « Beamten » ceux qui exercent des fonctions régaliennes « Hoheitsrechtlicher Aufgaben » ou bien ceux qui exercent des fonctions qui, au motif de la préservation de l'Etat ou de la vie publique « aus Gründen der Sicherung des Staates oder des öffentlichen Lebens », ne peuvent être exercées par des personnes placées dans une relation de travail de droit privé.

⁶⁷ Dès 1794, la loi prussienne interdit la révocation arbitraire « willkürlich » des agents de l'Etat. Le premier statut général des fonctionnaires est pris en Bavière en 1805. Le droit de la fonction publique se construit au XIXème siècle, essentiellement par la loi, dans chacun des Etats d'Allemagne. La plupart des garanties reconnues par la jurisprudence en France à la fin du XIXème siècle ont déjà force de loi de l'autre côté du Rhin.

La loi fondamentale oblige les pouvoirs publics à s'inspirer du droit de la fonction publique pour fixer, dans des conditions collectives, les conditions d'emploi et de rémunération des employés et ouvriers régis par le droit du travail^{68 69}. Ces conventions collectives ne comportent pas, toutefois, de dispositions dérogatoires au droit commun en termes de rupture du contrat de travail. En outre, le principe de « codirection » (Mitbestimmung) doit s'appliquer, avec des adaptations, au secteur public.

Une troisième approche, non dénuée de liens avec la précédente consisterait à faire le départ entre les pays pratiquant le système de la « carrière » et ceux qui pratiquent celui de « l'emploi ».

Dans un cas les agents publics sont normalement recrutés pour une durée indéterminée et avec une progression de carrière minimale garantie, dans l'autre ils ne le sont que pour occuper un emploi déterminé et, le cas échéant, pour une période limitée.

Selon l'Institut européen d'administration publique⁷⁰ le classement des différents systèmes de fonction publique nationaux entre système de « carrière » et système d'« emploi » serait le suivant :

⁶⁸ Article 33 IV et V de la loi fondamentale.

⁶⁹ BbG § 191 « Les relations juridiques entre les employés de la fédération ou des entités juridiques qui en dépendent et leur employeur sont définies par une convention collective « Tarifvertrag ». En fait, l'ensemble des employés publics non fonctionnaires sont représentés par trois syndicats « ÖTV » qui a vocation à couvrir l'ensemble du secteur public et englobe également les domaines des transports publics et privés, « DAG » qui ne représente que les employés et la confédération « GGVöD », organisation spécialisée de la fédération des fonctionnaires fédéraux « DBB ». Ces syndicats négocient avec l'association des employeurs publics qui regroupe aussi bien l'État fédéral que les Länder ou les autres collectivités locales. Les accords conclus avec ces syndicats sont systématiquement étendus aux fonctionnaires.

⁷⁰ « La Fonction publique dans l'Europe des 15 : Réalités et Perspectives », IEAP Maastricht 1996.

Système de « carrière »

Allemagne
Autriche
Belgique
Espagne
France
Grèce
Irlande
Luxembourg
Portugal

Système d' « emploi »

Danemark
Finlande
Italie
Pays-Bas
Suède
Royaume-Uni

Cette classification repose sur une grille d'analyse comportant une vingtaine de paramètres. Pour autant cette classification n'est pas absolue. En dehors de deux cas extrêmes, la Suède et les Pays-Bas pour le système d'« emploi » et l'Allemagne⁷¹, la Belgique, la France et la Grèce pour le système de « carrière », la majorité des autres pays membres tempèrent leur appartenance à une catégorie en « détenant » au moins trois critères relevant de l'autre.

Le domaine privilégié des exceptions concerne les emplois de direction. Jusqu'à une date récente, les pays pratiquant le système d'« emploi » pouvaient accorder plus de garanties aux cadres dirigeants qu'aux autres agents -cas des secrétaires généraux des ministères britanniques⁷²-, quand dans d'autres pays, comme la France ou l'Italie ces emplois étaient à la discrétion du gouvernement. Ces dernières années, le Royaume-Uni est revenu sur la garantie de stabilité absolue donnée aux cadres supérieurs, l'Italie a restreint le nombre des emplois à la discrétion du gouvernement qui ne seraient plus que quelques dizaines. La plupart des cadres dirigeants sont désormais recrutés à temps et un système de paye à la performance est en cours d'instauration.

Dans ce même pays depuis 1993, l'essentiel de la fonction publique est passé du régime du statut général à celui de la convention collective. On constate néanmoins que ce glissement ne s'est pas traduit par de véritables changements dans la gestion quotidienne des agents. Ceux-ci effectuent encore une carrière mais dans le cadre de conventions collectives, comme en Allemagne.

⁷¹ Quel que soit le régime juridique qui leur est applicable, les agents publics allemands bénéficient d'une carrière.

⁷² Permanent secretaries.

C. - LES SYSTEMES DE REMUNERATION ET DE RETRAITE

En règle générale, les pays à statut général connaissent un système de grille indiciaire dont l'élément moteur primordial est l'ancienneté. La fixation du salaire en fonction des caractéristiques du poste de travail et de l'adéquation du service rendu aux exigences du poste sont plutôt l'apanage des pays placés sous le régime de « l'emploi ». Toutefois, la rémunération à la « performance pure » ne concerne encore qu'un tiers des pays membres.

En Allemagne, toute rémunération à la performance était tout simplement impossible jusqu'en 1997, le système fédéral de rémunération ne connaissant que le traitement et les suppléments de traitement liés à une situation objective⁷³. L'introduction d'un système de primes exceptionnelles ou périodiques, dont l'attribution est clairement liée à la manière de servir, constitue donc une novation importante. Elle reste limitée, les primes ne pouvant représenter plus de 10 % du traitement. Comme en France, elles ne sont pas prises en compte dans le calcul de la pension de retraite pour les fonctionnaires. En outre, dans les administrations privatisées, (Poste fédérale, Télécommunications fédérales, Chemins de fer fédéraux) la rémunération à la performance avait été introduite de manière précoce tant pour les fonctionnaires que pour les employés.

On a assisté dans la plupart des pays à un mouvement de plus grande individualisation des salaires, prenant en compte le travail effectivement accompli. Ce mouvement s'est accompagné de la généralisation de procédures d'évaluation qui ne soient pas de simples procédures de notation formelle.

Dans ce contexte, la situation française est difficile à apprécier. Si l'on se réfère au droit, le système de rémunération et de promotion fait une large part au mérite. Avec la nouvelle bonification indiciaire, il tend même à reconnaître des spécificités fonctionnelles justifiant de ne pas payer de la même manière deux agents de même grade et de même ancienneté. La pratique tend cependant à nuancer ce constat compte tenu des dérives ayant conduit, en fait, à "mutualiser" tant les systèmes de primes que la NBI.

Les méthodes de détermination de l'évolution des coefficients salariaux de base restent très différentes d'un pays à l'autre. Elles peuvent être très centralisées ou très décentralisées. Il semble bien cependant que la France se singularise par une pratique extrêmement

⁷³ les grilles salariales pour les fonctionnaires et les employés se recoupent en grande partie, sauf pour les cadres dirigeants.

centralisée qui n'associe pas à la prise de décision les autres employeurs publics que l'Etat central alors même que le système de rémunération concerne la totalité des agents publics quel que soit leur employeur.

En Italie, à la suite de réformes récentes, l'Etat central ne négocie plus directement les salaires des agents publics. Il se borne à fixer des plafonds de dépenses en crédits et la négociation est conduite par un organisme spécialisé et autonome, l'ARAN⁷⁴. Ce système ne donnerait toutefois pas encore entière satisfaction. La Cour des comptes italienne dans son rapport annuel pour 1998 s'est ainsi inquiétée de l'absence de mécanismes permettant de s'assurer que la progression des rémunérations corresponde bien à des progrès dans la productivité des administrations et ne consiste pas simplement à « saturer » la contrainte financière fixée par l'Etat.

Au Royaume Uni, la détermination des salaires est totalement déconcentrée dans chaque administration. Le Gouvernement ne publie aucune information ni sur le coût ni sur les rémunérations des agents publics à l'occasion de la préparation du budget. Ce qui subsiste de la grille de la fonction publique ne concerne que les 3.000 plus hauts fonctionnaires de l'Etat.

En Espagne, les négociations salariales se déroulent à l'échelon de chaque collectivité, Etat, Communautés autonomes, et collectivités locales. En ce qui concerne l'Etat, la négociation est démultipliée pour chaque grand type d'administration. Ces négociations visent à prédéterminer les taux de salaires et de rémunérations complémentaires qui serviront à calculer les crédits de rémunérations des budgets de chaque collectivité.

En ce qui concerne les régimes de retraite et de protection sociale, onze des quinze pays disposent d'un régime de retraite spécifique aux fonctionnaires. Les agents soit relevant du droit privé, soit placés dans une relation contractuelle de droit public relèvent le plus souvent du régime de retraites de droit commun.

⁷⁴ Agence pour la représentation dans les négociations des administrations publiques

II. - LES NOUVELLES CONTRAINTES COMMUNAUTAIRES

Les contraintes sur l'administration publique nées du traité de Rome sont limitées mais précises. Elles portent essentiellement sur deux points : l'ouverture des fonctions publiques nationales aux ressortissants communautaires et le respect du principe d'égalité de traitement.

A. - L'OUVERTURE DES FONCTIONS PUBLIQUES NATIONALES AUX RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES

Sous le titre « la libre circulation des personnes, des services et des capitaux », l'article 48 du traité de Rome a paru longtemps régler la question de l'ouverture des fonctions publiques nationales, puisqu'au paragraphe 1 qui énonce :

« La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté au plus tard à l'expiration de la période de transition. »

semblait répondre le paragraphe 4 :

« les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique »

qui avait été interprété comme maintenant à l'écart de la libre circulation l'ensemble du secteur de l'administration.

Telle n'a pas été la position de la Cour de justice des Communautés européennes qui a développé dans une série d'arrêts rendus depuis 1980 une interprétation plus nuancée et plus restrictive de ces dispositions.

La question qui se posait, en effet, était de savoir si l'exception ainsi posée au principe de la libre circulation s'étendait à tout emploi relevant d'une personne publique, de sorte que son contenu dépendrait en définitive du droit interne de chaque Etat membre, ou si elle ne valait que pour certains emplois à raison de la nature particulière des fonctions auxquelles ils se rapportent.

La Cour s'est prononcée clairement en faveur de cette deuxième interprétation. Elle considère que la notion d'emploi dans l'administration publique est une notion de portée communautaire et que les dispositions du traité relatives à la libre circulation ne sauraient être mises en échec parce que les Etats membres ont une

organisation administrative différente, parce que les statuts des personnels sont divers, ou parce que la ligne de partage entre l'administration et le secteur privé varie d'un pays à l'autre et, même dans le temps, à l'intérieur de chaque pays.

La qualification d'un emploi au regard de la notion d'administration publique ne peut donc être laissée à la seule initiative des Etats membres mais dépend essentiellement du point de savoir si cet emploi est, ou non, caractéristique des activités de l'administration publique.

De ce point de vue la Cour considère que ne doivent échapper à la libre circulation que les emplois « comportant l'exercice de l'autorité publique » ou « concernant la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ».

Tenant compte de cette position de la Cour et soucieuse de faire avancer les choses, la Commission des Communautés européennes a demandé aux Etats membres de faire prioritairement porter leur effort en matière de libre circulation des agents publics dans quatre domaines :

- celui des services à caractère industriel et commercial : transports terrestres, transport aérien, navigation maritime et fluviale, distribution du gaz, de l'eau, de l'électricité, du chauffage urbain, services des postes et télécommunications, secteur de l'audiovisuel...

- celui des services de santé : hôpitaux publics, dispensaires, laboratoires publics de recherche...

- celui de l'enseignement : primaire, secondaire, supérieur, personnels de service et d'encadrement...

- celui de la recherche civile.

Cette approche de la Commission est utile dans la mesure où elle évite une dispersion des efforts, mais elle est aussi source de confusion dans la mesure où elle introduit dans le débat un critère nouveau : celui de secteur, à côté de celui d'emploi retenu par la Cour et ceci, bien sûr, sans se substituer à lui. La conséquence est qu'il reste possible de trouver dans l'un des quatre secteurs privilégiés par la Commission des emplois qui - au regard de la jurisprudence de la Cour - devraient échapper à la libre circulation et qu'à l'inverse les secteurs autres que ceux retenus par la Commission n'échappent pas pour autant à l'ouverture communautaire.

La France s'est mise en conformité avec les obligations issues du traité de Rome par la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 qui ouvre aux ressortissants des autres pays de la Communauté l'accès à la fonction publique française.

La plupart des pays ont agi de la même façon et, en 1995, seuls la Grèce et le Luxembourg n'avaient pas encore adapté leur législation.

B. - LE RESPECT DU PRINCIPE D'EGALITE DE TRAITEMENT

Dans l'état actuel du droit communautaire, aucune harmonisation des dispositions relatives aux personnels des administrations publiques n'est à l'ordre du jour. Ce que la jurisprudence de la Cour de justice impose, c'est l'égalité de traitement et l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les ressortissants des Etats membres.

En vertu de ce principe, les concours de recrutement dans l'administration française sont ouverts aux ressortissants communautaires (sauf pour les emplois d'autorité publique) mais ceux-ci sont obligés de s'y présenter s'ils veulent entrer dans la fonction publique française. Inversement, les ressortissants français sont tenus de se soumettre aux conditions d'accès aux administrations des autres pays européens s'ils veulent accéder à leur administration. Autrement dit, il n'y a pas de droit d'accès automatique d'une fonction publique à l'autre.

La non-discrimination s'applique aussi dans les relations entre hommes et femmes. Il arrive que ce principe interdise la discrimination positive en faveur des femmes, c'est le cas au Royaume-Uni, en Finlande et pour le moment en France. La Cour de justice des Communautés européennes a confirmé cette orientation en condamnant une disposition législative de l'Etat libre et hanséatique de Brême qui permettait de ne pas respecter les résultats des procédures de recrutement afin de pouvoir nommer en nombre égal hommes et femmes.

D'une manière générale, on trouve à peu près partout mais à des degrés divers des dispositions spécifiques visant les conditions de l'égalité, notamment la mise en place de prestations sociales compensant les charges spécifiques pesant sur les femmes, limites d'âge, flexibilité des horaires.

DEUXIEME PARTIE

LA GESTION DE CERTAINS PERSONNELS DANS CINQ MINISTERES : EDUCATION NATIONALE, ECONOMIE ET FINANCES, INTERIEUR, JUSTICE, EMPLOI ET SOLIDARITE

INTRODUCTION

Il résulte de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959 et des décisions du Conseil constitutionnel⁷⁵ qu'en matière d'emploi, la compétence du Parlement est la règle : donnée par les seules lois de finances, l'autorisation parlementaire est double, portant à la fois sur la dotation en crédits et la dotation correspondante en emplois. Les « bleus » dont le contenu relatif aux emplois est repris dans les « verts » sont le support de ce couple d'autorisations législatives⁷⁶, décliné par chapitre et par ministère, et assorti d'une décomposition des mouvements d'emplois par corps et grade ou emploi fonctionnel, qui s'impose donc au Gouvernement. Celui-ci peut, en revanche, par décret en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, mais dans la stricte limite des crédits ouverts et du respect de la spécialité par chapitre budgétaire, effectuer des transformations d'emplois.

Ce cadre législatif n'a pas eu de prolongement réglementaire, en dépit de l'article 45 de l'ordonnance organique⁷⁷.

Si des décrets ou des arrêtés opèrent bien chaque année, en cours d'exercice, des mouvements d'emplois (transferts ou plus rarement transformations) à l'appui des mouvements de crédits correspondants, aucun texte réglementaire n'est venu préciser la typologie des emplois budgétaires, leur mode de gestion, la corrélation de cette gestion avec celle des effectifs, avant le décret du 16 juillet 1996 relatif au contrôle financier déconcentré dont le champ d'application est limité et la mise en œuvre encore expérimentale.

Le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ignore, quant à lui, la notion d'emploi budgétaire. A ce stade du paiement de la dépense du personnel, l'emploi est absent des comptes et justifications produits par le comptable, sauf du point de vue de la vérification du visa du contrôleur financier, censé attester, entre autres, la disponibilité de l'emploi.

Le seul contrôle de régularité de la dépense de personnel au regard des autorisations budgétaires en emplois est donc un contrôle

⁷⁵ Voir notamment la décision n° 83-164 du 29 décembre 1983.

⁷⁶ Voir ci-avant, page 40.

⁷⁷ Des décrets en Conseil d'Etat « pourvoient en tant que de besoin à l'exécution de la présente ordonnance ».

d'amont, opéré par le contrôleur financier central⁷⁸, mais le suivi exercé par les contrôleurs, selon les cas de façon plus ou moins contradictoire avec les ordonnateurs centraux, est marqué par de notables différences de pratique et de tolérance, d'une administration à l'autre⁷⁹.

Il n'existe donc pas de comptabilité normalisée des emplois, non plus que de suivi normalisé des effectifs (physiques et en équivalents temps plein).

Ces lacunes réglementaires et ces insuffisances d'organisation expliquent en partie les nombreuses transgressions des règles posées par l'ordonnance organique dont les observations exposées ci-après présentent des exemples.

La plus importante de ces transgressions est constituée par la notification non formalisée aux services gestionnaires d'autorisations d'emplois excédant les autorisations ouvertes par les lois de finances, pratique connue sous la dénomination de « surnombres ».

La méconnaissance des dispositions de l'ordonnance organique est parfois le fait du législateur lui-même qui adopte des textes de nature statutaire à l'origine de surnombres non traduits dans des mesures budgétaires correspondantes : ainsi dans la loi de 1986 autorisant le maintien en activité en surnombre de certains fonctionnaires ou magistrats au-delà de la limite d'âge, la censure du Conseil constitutionnel n'ayant pas eu l'occasion de s'exercer à ce

⁷⁸ Ce contrôle des emplois n'est pas explicitement prévu par un texte réglementaire pour les dépenses de personnel des administrations centrales. L'emploi budgétaire n'apparaît dans aucun des deux textes fondateurs du contrôle des dépenses engagées, la loi du 10 août 1922 et le règlement d'administration publique du 25 juin 1923. Le décret du 15 juin 1923 prévoit seulement, à son article 5, que la proposition d'engagement soumise au contrôleur des dépenses engagées, pour les dépenses de personnel « engagées en vertu de décisions antérieures et qui se reproduisent tant qu'une nouvelle décision ne vient pas les modifier doit être accompagnée » des états nominatifs et des situations numériques des personnels en fonctions au 1^{er} janvier ».

⁷⁹ En dépit de la mise en place, dès 1983, d'une application informatique de « contrôle des emplois » destinée à recenser, chaque mois, en « équivalents temps plein, les agents payés par les services de la direction générale de la comptabilité publique. Cette application, aujourd'hui vieillie, est très inégalement utilisée par les contrôleurs financiers.

propos jusqu'à sa décision n° 94-955 DC du 10 janvier 1995⁸⁰.

Dans d'autres cas, les surnombres proviennent des lois de finances elles-mêmes dans la mesure où elles ouvrent des crédits supplémentaires de rémunérations sans ouvrir les emplois correspondants : cette pratique a notamment concerné le ministère de l'éducation nationale. Saisi de cette irrégularité à propos de la loi de finances pour 1995, le Conseil constitutionnel a toutefois constaté que « l'existence de recrutements en surnombre ne ressort pas de la loi déferée »⁸¹ prenant ainsi note de ce que le texte même de la loi ne contenait aucune mention des emplois supplémentaires.

Mais il est aussi très fréquent que les surnombres résultent de décisions gouvernementales, toujours irrégulières lorsqu'elles n'ont pas la forme d'un décret en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat :

- il peut s'agir de décisions explicites du Premier ministre ou du ministre chargé du budget. Ces surnombres font l'objet, en tout ou partie mais pas toujours, de « régularisations » dans les lois de finances ultérieures.

- il advient aussi que des surnombres apparaissent, en cours d'année, pour un ministère et sans dépassement du nombre global d'emplois ouverts pour celui-ci, sur simple accord du contrôleur financier central (donc des services du ministre chargé du budget).

Les surnombres provenant de décisions gouvernementales, dont les modalités sont donc variables, recouvrent deux catégories de violations, de gravité inégale, des autorisations budgétaires : dépassement global des emplois ouverts pour un ministère (plus exactement une section budgétaire) considéré, ou dépassements par

⁸⁰ La disposition de l'article 4 de la loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995, relative au statut de la magistrature, prévoyant des nominations de conseillers de cour d'appel en service extraordinaire en surnombre a été déclarée non conforme à la constitution au motif que « le législateur ne pouvait prescrire que le recrutement de magistrats ne serait pas assorti de l'ouverture d'emplois par la loi de finances », puisqu' « aux termes du cinquième alinéa de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances », à laquelle renvoie l'article 34 de la constitution, « les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances ».

⁸¹ Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994.

grade, par corps ou par catégorie (A, B ou C), « gagés » par des vacances d'emplois⁸².

Dans tous les cas, l'autorisation donnée par le Parlement est transgressée.

L'ampleur et la constance de ces pratiques, dont la première série d'observations par ministère présentée ci-après offre plusieurs exemples, révèle l'aisance avec laquelle la pratique administrative s'affranchit du cadre juridique et budgétaire fixé par le Parlement.

Une autre source d'écart entre la situation décrite par les lois de finances et leurs annexes et la réalité est d'ordre fonctionnel et tient à l'affectation pratique des emplois et des effectifs. Les distorsions affectent les dispositions budgétaires (la répartition des emplois et des effectifs diffère de celle prévue par les « bleus » et les « verts ») mais aussi parfois les dispositions statutaires (les fonctions remplies par les agents ne sont pas celles qui résultent du statut qui les régit).

En dehors de l'ouverture de certains emplois de fonctionnaires à des budgets autres que celui du ministère où ils ont vocation à être affectés du fait de leur statut⁸³ et de transferts d'emplois et de crédits en cours d'année interviennent des mesures individuelles de détachements ou de mises à disposition. Ces dernières dont le suivi, voire la connaissance par les administrations centrales est souvent déficient, interviennent fréquemment de façon irrégulière et parfois occulte, ainsi que le montrent des exemples relevés dans plusieurs ministères dont la situation est exposée ci-après.

Mais les contrôles de la Cour ont également mis en évidence l'ampleur des pratiques de mises à disposition de certaines administrations centrales de personnels des services extérieurs, ces personnels constituant dans certains cas la majeure partie des effectifs de directions centrales⁸⁴.

Au total la présentation de la répartition des emplois faite dans les annexes aux lois de finances n'est pratiquement jamais sincère,

⁸² Ainsi qu'on le verra ci-après, la situation particulière du ministère des finances lui permet de procéder en la matière par décisions unilatérales, à la différence des autres ministères.

⁸³ Voir par exemple ci-après, page 122 le cas de certains personnels enseignants du second degré.

⁸⁴ Voir ci-après les exemples des directions générales des impôts et de la comptabilité publique et de la direction de l'administration pénitentiaire (Chapitre II, page 148).

qu'il s'agisse de la répartition par corps et grades ou de la répartition par services.

En outre, les contrôles de la Cour révèlent l'ampleur du recours, dans certaines administrations, à des personnels non titulaires, notamment des vacataires qui tendent à devenir permanents ou à des personnels rémunérés dans des conditions irrégulières sur des crédits de fonctionnement après avoir été recrutés sur des bases juridiques fragiles⁸⁵. L'administration tarde à tirer les conséquences de la jurisprudence « Berkani » du tribunal des conflits (arrêt du 25 mars 1996) qui reconnaît la qualité d'agents de droit public aux personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public administratif.

⁸⁵ Voir notamment ci-après les cas des ministères de l'Intérieur (préfectures) et de l'emploi et de la solidarité (services extérieurs).

CHAPITRE I

LES EFFECTIFS ET LA POLITIQUE DES RECRUTEMENTS DES ENSEIGNANTS DU SECONDAIRE

Au cours de la première phase d'une enquête approfondie qu'elle a engagée en 1997 sur les personnels enseignants du secondaire, la Cour a analysé la gestion des autorisations d'emplois et de crédits relatifs⁸⁶ à ces personnels et a estimé utile de revenir sur les objectifs et la mise en œuvre des recrutements qui avait déjà fait l'objet en 1990 d'observations publiées au rapport public.

Dans un premier temps, la Cour a donc concentré ses investigations sur les fonctions exercées par le niveau central. La deuxième phase de cette enquête a conduit la Cour à mener ses investigations dans les rectorats afin d'examiner comment se réalise au niveau local l'adéquation entre les moyens disponibles en emplois et en crédits (sous forme d'heures supplémentaires) et les effectifs d'enseignants : l'ensemble des règles et des procédures mis en œuvre dans le système scolaire compose en effet un dispositif de gestion particulièrement complexe dans lequel les services déconcentrés jouent un rôle déterminant. Un prochain rapport de la Cour rendra compte de ces travaux.

I. - LES EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET LES EFFECTIFS

L'évaluation du nombre d'enseignants titulaires du second degré en exercice est complexe. En effet, un même chapitre budgétaire a servi, jusqu'en 1998, à rémunérer aussi bien des enseignants titulaires que des contractuels ou des auxiliaires. En second lieu, il n'existe pas de concordance absolue entre le nombre d'emplois ouverts sur un chapitre budgétaire et le nombre des agents qui dispensent un enseignement devant une classe dans le secondaire. Il n'existe pas plus de concordance entre le fait d'appartenir à certains corps de fonctionnaires, comme celui des agrégés ou des certifiés, et le fait d'enseigner dans le secondaire : des enseignants du primaire exercent dans le secondaire et de

⁸⁶ Les rémunérations principales des personnels enseignants du secondaire étaient inscrites au chapitre 31-93 du budget voté de 1998 pour un montant de 86 milliards de francs (MdF). Autant qu'on puisse l'évaluer, le coût global (rémunérations annexes, charges sociales et pensions comprises) de cette catégorie d'enseignants dépasse désormais 125 MdF soit près de la moitié du coût de l'ensemble des personnels civils et militaires de l'Etat.

nombreux agrégés ou certifiés enseignant dans le supérieur ; des enseignants sont employés à des tâches administratives ou encore à des missions de formation continue ou professionnelle.

De plus, de nombreuses mesures d'ajustement sont nécessaires en cours d'année et particulièrement au moment de la rentrée scolaire, le rythme de l'année scolaire ne correspondant pas à celui de l'année civile. Il est, en conséquence, parfois difficile de faire coïncider les chiffres fournis par les documents budgétaires avec ceux issus d'enquêtes réalisées en cours d'année.

A. - LES EMPLOIS BUDGETAIRES

a) Les emplois du chapitre 31-93

Les rémunérations des personnels enseignants dans le secondaire sont inscrites dans plusieurs chapitres du budget du ministère. Les emplois de titulaires de l'enseignement secondaire sont inscrits au chapitre 31-93 (« enseignements secondaires - rémunérations »). La très grande majorité des emplois rémunérés sur ce chapitre concerne les titulaires, mais une part non négligeable de non titulaires y figure également.

La suppression, en 1998, des blocages d'emplois qui servaient à rémunérer des maîtres auxiliaires doit permettre une meilleure identification des seuls emplois de titulaires. Les lois de finances, depuis 1990, fixaient en effet à 14 355 le nombre de ces emplois bloqués. Ce nombre était encore en 1997 de 14 335.

Une première évaluation des emplois de personnels titulaires est obtenue par retranchement des emplois de contractuels et des emplois bloqués pour l'accueil de non-titulaires.

Tableau n° 1

Emplois de titulaires et de non-titulaires de l'enseignement secondaire

	1996	1997	1998
1 - Personnels employés dans les lycées et collèges (chapitre 31-93)	458 209	457 262	457 378
2 - Emplois de titulaires bloqués	14 355	14 335	-
3 - Emplois de contractuels (maîtres d'internat et surveillants d'internat)	37 137	37 287	37 287
4 - Titulaires des lycées et des collèges (4 = 1-2-3)	406 717	405 640	420 091

Entre 1990 et 1998, le nombre des postes de titulaires, hors emplois bloqués, est passé de 387 400 à 420 091, soit une augmentation de 10,8 %. Tous les emplois de titulaires ne

correspondent pas à des postes d'enseignement devant élèves du secondaire. Sur la période, malgré une nette augmentation des postes affectés à des classes du supérieur (en croissance de 27 % sur la période), le nombre de postes d'enseignants devant élèves du secondaire a progressé lui aussi de 10,8 %, passant de 336 951 à 364 579 (cf. tableau 2) :

Tableau n° 2

Les diverses catégories de titulaires et les emplois affectés aux enseignants devant élèves

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Titulaires des lycées et collèges (chap. 31-93) (hors emplois bloqués)	387 400	396 404	399 944	402 855	404 771	405 924	406 717	405 640	420 091
2. Personnel d'information et d'orientation	4 398	4 429	4 447	4 447	4 447	4 447	4 447	4 448	4 449
3. Personnel occupant des fonctions de direction	14 241	14 425	14 639	14 755	14 796	14 842	14 876	14 878	16 878
4. Personnel en formation initiale	13 210	16 306	16 250	14 750	14 750	14 750	14 750	13 775	13 775
5. Formation professionnelle	2 730	2 897	2 898	2 898	2 898	2 898	2 898	2 898	2 926
6. Personnels exerçant des fonctions autres que l'enseignement du second degré (classes post-bac, conseillers d'éducation, professeurs documentalistes)	15 879	17 165	17 705	18 364	18 622	19 073	19 279	19 385	19 485
7. Enseignants titulaires assurant une formation initiale devant élèves (7 = 1 - (2+3+4+5+6))	336 951	341 182	344 005	347 641	349 358	349 914	350 467	350 256	364 579

b) Les emplois de personnels d'enseignement et d'éducation titulaires rémunérés sur d'autres chapitres budgétaires

En dehors des emplois de titulaires des lycées et des collèges du chapitre 31-93, il convient de prendre en compte les personnels des mêmes corps rémunérés sur des emplois figurant à d'autres chapitres budgétaires du même fascicule consacré aux enseignements scolaires ou sur les budgets d'autres ministères.

Au sein du budget « enseignements scolaires », le chapitre 31-90 (personnel d'administration, rémunérations) permet de rémunérer les enseignants affectés à l'administration centrale ou dans les services académiques et le chapitre 36-80 (formation professionnelle et action de promotion) rémunère les enseignants affectés, pour l'essentiel, dans les groupements d'établissements pour la formation continue (GRETA). De même le chapitre 36-10 permet de rémunérer des enseignants détachés dans les grands établissements publics nationaux (centre national d'enseignement à distance, centre national de documentation pédagogique...).

Au budget du ministère de la jeunesse et des sports le chapitre 31-90 (rémunération du personnel) et à celui de l'enseignement supérieur les chapitres 31-11 (personnels enseignants et chercheurs, rémunérations) et 36-11 (enseignement et recherches - subventions de fonctionnement) concourent à la rémunération d'enseignants du secondaire.

Les enseignants du second degré exerçant dans le supérieur sont essentiellement concentrés dans les IUFM (où ils représentent 73 % des effectifs enseignants), dans les IUT (41 %) et dans le premier cycle universitaire. Leur effectif total a augmenté de 157 % entre 1990 et 1997 passant de 5 214 à 13 388.

Les emplois d'enseignants recensés sous la rubrique « jeunesse et sports » concernent pour 37 % des enseignants de l'éducation nationale ou de corps commun à l'éducation nationale et au ministère de la jeunesse et des sports, 63 % appartiennent à des corps spécifiques à cette administration. Quel que soit leur corps d'appartenance, ces titulaires occupent des fonctions très spécifiques qui les différencient des enseignants du second degré.

Les emplois d'enseignants du budget du ministère de l'agriculture sont, pour 92 %, occupés par des agents relevant de corps spécifiques à ce département ministériel et pour 8 % seulement de corps enseignants de l'éducation nationale.

Au ministère de la justice, 99 % des emplois d'enseignants sont occupés par des agents relevant de corps spécifiques.

Les emplois ouverts dans les budgets des autres ministères au profit des corps d'enseignants du secondaire ne sont pas décrits au budget voté du ministère et ne sont pas inclus dans les tableaux d'emplois remis au contrôleur financier. Une seule statistique établie pour les années 1994 à 1998 sur la base d'informations communiquées par la direction générale de la fonction publique confirme cependant que leur nombre reste globalement faible (1 532 emplois en 1994 soit 0,4 % des effectifs correspondants du ministère de l'éducation nationale).



Des informations complémentaires, plus explicites, concernant ces emplois budgétaires ouverts aux budgets d'autres ministères au profit des personnels ayant le statut d'enseignants du secondaire pourraient être utilement annexées aux documents budgétaires.

Tableau n° 3

**Emplois budgétaires de titulaires des lycées et des collèges figurant
aux budgets des enseignements scolaires et supérieur et de la jeunesse et des sports**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Titulaires des lycées et collèges (chap. 31-93) hors emplois bloqués	387 400	396 404	399 944	402 855	404 771	405 924	406 717	405 640	420 091
Titulaires des lycées et des collèges occupant un poste d'enseignement dans le supérieur (chapitre 31-11 du budget de l'enseignement supérieur)	5 214	6 073	9 770	110 522	10 728	10 854	12 272	13 388	
Autres emplois de titulaires des lycées et des collèges exerçant une activité hors enseignement initial devant élèves (Education nationale - chapitre 31-920, 36-10 et 36-80 ; enseignement supérieur - chapitre 36-11 et 36-14 et jeunesse et sport - chapitre 31-90) (dont chapitre 31-90 du ministère de la jeunesse et des sports)	5 700	5 850	5 866	5 781	5 762	5 763	5 667	5 483	
	(3 028)	(2 985)	(2 936)	(2 838)	(2 801)	(2 796)	(2 782)	(2 738)	
Total des titulaires des lycées et des collèges hors enseignement secondaire	10 914	11 923	15 636	16 303	16 490	16 617	17 939	18 871	
Total des emplois de titulaires des lycées et des collèges, tous chapitres confondus	398 314	408 327	415 580	419 345	421 261	422 541	424 656	424 511	

c) Les effectifs de maîtres auxiliaires

La rémunération des maîtres auxiliaires était inscrite en loi de finances, jusqu'en 1998, sur deux chapitres. Sur le chapitre 31-93, les maîtres auxiliaires étaient rémunérés sur des emplois bloqués. D'après les chiffres fournis par le ministère, le nombre de maîtres auxiliaires effectivement pris en charge sur ces emplois était cependant sensiblement supérieur aux 14 355 emplois bloqués : au nombre de 33 596 en 1992, les maîtres auxiliaires étaient encore 18 831 à être rémunérés sur ce chapitre en décembre 1996.

Sur le chapitre 31-97, les maîtres auxiliaires étaient rémunérés sur la masse de crédits ouverte en loi de finances. Le transfert, opéré en 1998, des rémunérations de ces personnels ainsi que celle des conseillers d'orientation intérimaires (qui n'en représentent qu'une infime partie), du chapitre 31-93 au chapitre 31-97, devrait permettre de mieux identifier l'évolution des effectifs des deux catégories d'enseignants, titulaires et maîtres auxiliaires.

Tableau n° 4

**Effectif des maîtres auxiliaires et conseillers d'orientation intérimaires
(rémunérés sur les chapitres 31-93 et 31-97)**

Au 31/12	Effectif des maîtres auxiliaires	Evolution annuelle
1991	44 708	
1992	42 955	- 4 %
1993	42 148	- 2 %
1994	37 958	- 10 %
1995	31 361	- 12 %
1996	26 787	- 15 %
1997	27 112	+ 1 %
1998	22 215	- 18 %

La Cour avait souligné, dans son rapport public de 1990, une forte réapparition de l'auxiliariat depuis 1986, liée au rendement insuffisant des concours. Depuis lors, un effort important a été fait, notamment en direction des maîtres auxiliaires, pour leur permettre d'accéder en plus grand nombre aux concours de recrutement de l'enseignement secondaire.

En application du protocole de l'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et rémunérations (protocole Durafour), un nombre accru de postes a été ouvert aux concours internes et les dispositions portant sur la résorption de l'auxiliariat, liées au protocole d'accord du 21 juillet 1993, ont prévu de nouvelles mesures d'incitation pour les maîtres auxiliaires afin qu'ils se présentent aux concours. Ainsi, les maîtres auxiliaires non

réemployés ont pu bénéficier d'un congé de formation professionnelle ou d'une allocation d'institut universitaire de formation des maîtres. Enfin, le décret n° 94-824 du 23 septembre 1994 a créé des concours spécifiques, spécialement conçus pour les maîtres auxiliaires.

Il en est résulté une forte augmentation des admissions de maîtres auxiliaires aux concours de recrutement de personnels enseignants. Le nombre total de maîtres auxiliaires lauréats de concours de recrutement du second degré (concours externes, internes et concours spécifiques) a été d'environ 32 000 de 1990 à 1997.

Cependant, les effectifs de maîtres auxiliaires n'ont pas diminué à due proportion, car des recrutements de nouveaux maîtres auxiliaires ont été effectués dans le même temps. Le nombre d'auxiliaires a toutefois été réduit de 50 % en sept ans.

Bien qu'aucun plan d'ensemble de résorption n'ait été produit, ni au contrôle financier ni au ministère du budget, ce dernier estime que le mouvement de résorption de l'auxiliarat devait s'accélérer à partir de 1998 en raison de l'engagement pris par le ministère de supprimer tout recrutement de maîtres auxiliaires à compter de la rentrée de 1997.

d) Les mouvements autorisés en gestion

Les travaux conduits par la Cour, à l'occasion de la préparation du rapport sur l'exécution du budget, permettent de retracer les ajustements qui interviennent, en gestion, sur le chapitre 31-93. Ils font apparaître que le ministère est autorisé, chaque année depuis 1992, à ouvrir des emplois au-delà des autorisations budgétaires.

Selon le ministère, ces mouvements ont deux principales justifications : renforcer le potentiel d'enseignement et d'éducation des établissements confrontés à la montée de la violence et faire face à la croissance démographique dans certaines académies, notamment dans les départements d'outre-mer. Les services soulignent que ces surnombres ne représentent qu'un montant très faible des emplois (0,3 % de l'ensemble des emplois ouverts en loi de finances pour 1996), qu'ils sont gagés, pour certains d'entre eux, par un gel d'heures supplémentaires et qu'ils ont un caractère limité dans le temps.

La compensation est cependant très partielle et les emplois ne sont régularisés que pour un petit nombre en loi de finances : sur les 1 480 emplois en surnombre en 1996, 1 135 subsistaient en 1998 après régularisation.

Le ministère du budget reconnaît qu'il lui est difficile d'obtenir la régularisation des emplois autorisés en surnombre. Une telle démarche imposerait que les emplois déclarés vacants (à la suite d'un départ à la retraite ou par création en loi de finances) soient utilisés pour assurer la prise en charge de la rémunération des enseignants en surnombre, plutôt que pour asseoir de nouveaux recrutements. A l'évidence, ces ajustements ne sont pas opérés.

Les autorisations qui sont données au ministère en cours de gestion s'expliquent certes, en grande partie, par le décalage qui existe entre l'année budgétaire et l'année scolaire et la nécessité d'assurer la rentrée. Dans la mesure cependant où les régularisations ne sont pas systématiques dans la loi de finances suivante, le maintien de ces surnombres, en tout état de cause irréguliers, fausse l'information du Parlement.

B. - LES EFFECTIFS ET LEUR CONTROLE

a) Le système de contrôle des emplois

Mis en place à titre expérimental en 1992 dans cinq académies, en même temps que le système de gestion des postes « EPP » par le ministère de l'éducation nationale, le contrôle national des emplois (CNE) a été généralisé dès 1993. Ce système d'information devait permettre de vérifier que les délégations d'emplois réalisées au profit des rectorats s'imposaient bien aux ordonnateurs secondaires comme des limites quantitatives très strictes. Il concerne les seuls titulaires et porte sur les équivalents temps plein. Il est encore aujourd'hui le seul système de contrôle existant.

En effet, si le contrôleur financier central est appelé à viser les décisions lourdes conduisant à l'occupation d'emplois d'enseignants du second degré, qui restent prises au niveau central (recrutement par concours, listes d'aptitude pour la promotion de grade), il n'a pas connaissance des actes individuels de nomination qui en découlent et qui traduisent ces décisions. Il ne vise, en fait, en ce qui concerne l'implantation effective des emplois, que des délégations d'emplois globalisées.

Le ministre du budget reconnaît que « le système actuel n'est à l'évidence pas satisfaisant ». « Le CNE n'est pas souple puisqu'il faut attendre le mois de mai pour connaître les résultats, en termes d'emplois, de la rentrée précédente... ». « Il est fondé, semble-t-il encore aujourd'hui, largement sur un système déclaratif puisque la situation budgétaire des académies n'est pas obtenue de façon informatique mais nécessite des retraitements manuels ».

De surcroît, il permet dans le meilleur des cas de constater les surnombres, non de les empêcher.

Il est donc nécessaire que le CNE évolue. Depuis le début de l'année 1999, les données doivent être introduites par les académies tous les mois, après contradiction avec le contrôle financier déconcentré. Ce n'est que lorsque cette procédure sera effective que le CNE pourra répondre aux préoccupations qui ont été à l'origine de sa création.

b) Les surnombres constatés

De fait, au cours des premières années 1994 à 1998, des dépassements d'effectifs ont été enregistrés au-delà des « surnombres autorisés » sur le chapitre 31-93. Importants en valeur absolue, ils sont encore modestes si on les compare aux effectifs globaux : en 1998, il s'agit de 4 959 « équivalents temps plein », soit plus de 1 % de l'effectif total. Mais ils ont augmenté sans qu'aucune politique n'ait été clairement élaborée pour mettre un terme à cette dérive. Ces sureffectifs constituent, en tout état de cause, une atteinte au principe de l'autorisation parlementaire de création des emplois en loi de finances.

Tableau n° 5

Dépassements d'effectifs (chapitre 31-93)

	1995	1996	1997	1998
Emplois ouverts	458 976	459 690	458 573	458 151
ETP constatés	463 775	468 653	455 795	463 100
« surnombre »	4 799	8 963	(- 2 778)	4 959

Au cours de l'année 1997 la réforme des modes d'imputation budgétaire de la rémunération des maîtres auxiliaires a introduit une solution de continuité dans la comptabilisation des surnombres d'enseignants titulaires du second degré.

Le basculement sur le chapitre 31-97 « autres personnels enseignants non titulaires – rémunérations » de la rémunération des maîtres auxiliaires auparavant rémunérés sur le chapitre 31-93, a permis, sans création d'emplois ni diminution réelle des effectifs en place, de supprimer de manière purement optique les surnombres du chapitre 31-93 et de faire même apparaître des vacances d'emplois qui ont permis d'accueillir les lauréats du concours 1998 du second degré. Selon les données du contrôle national des emplois de 1997 le chapitre 31-93 faisait apparaître, au 31 décembre 1997, près de 3 000 emplois vacants. En 1998, le contrôle national des emplois fait cependant apparaître de nouveau des surnombres, l'effectif de titulaires, exprimé en ETP, ayant été accru de 7 315.

Parallèlement, le nombre de maîtres auxiliaires rémunéré sur le chapitre 31-97 est passé de 7 956 en décembre 1996 à 26 952 en 1997 et 22 215 en 1998.

c) Les mécanismes qui ont conduit à l'apparition des « surnombres budgétaires »

Peut-être, comme l'indique le rapport public de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) pour 1997, les surnombres sont-ils en partie liés à des erreurs, voire à des irrégularités commises au niveau des services déconcentrés ; sans doute aussi une mauvaise adéquation qualitative des moyens en personnel affectés dans les académies peut-elle expliquer certains dysfonctionnements, des « surnombres fonctionnels » apparaissant dans certaines disciplines alors même que toutes les demandes des établissements ne peuvent être satisfaites dans d'autres. L'enquête actuellement en cours dans les rectorats permettra de vérifier cette hypothèse.

Cependant, il est clair que l'apparition et l'augmentation des sureffectifs sont essentiellement dues aux décisions prises au niveau central, particulièrement en matière de recrutement.

II. - LA POLITIQUE DE RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS TITULAIRES DU SECONDAIRE

Dans son rapport public de 1990, la Cour avait souligné les défaillances récurrentes des méthodes d'évaluation des besoins et mis en cause les conditions dans lesquelles, chaque année, étaient arrêtés les contingents de places offertes aux concours. Le ministère, faute d'avoir anticipé le développement de la demande

d'enseignement qu'il avait pourtant suscitée, avait été incapable de recruter et de former les effectifs nécessaires, laissant ainsi se développer une véritable crise du recrutement conduisant à l'apparition d'un auxiliaariat nombreux et peu formé.

Le contexte est aujourd'hui profondément modifié et les outils de prévision, notamment, ont été sensiblement améliorés. Mais, si la pénurie a cédé la place à des excédents, la politique de recrutement ne paraît pas pour autant plus rigoureusement maîtrisée.

A. - LA DEFINITION DES ORIENTATIONS

a) L'amélioration des outils de prévision

En 1990, la Cour avait mis en cause la gestion peu prévoyante des recrutements qui conduisait le ministère à ouvrir aux concours un nombre de postes très fluctuant, calculé en fonction des besoins immédiats et non de perspectives à moyen et long termes. Elle constatait que le modèle destiné à prévoir les besoins de recrutement à moyen terme de professeurs du second degré, mis en place entre 1978 et 1982, comportait de nombreuses imperfections.

Pour remédier à l'insuffisante programmation critiquée par la Cour, le ministère s'était engagé, comme la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 lui en faisait d'ailleurs l'obligation, à publier chaque année un plan quinquennal de recrutement. Cet engagement de programmation n'a pas été tenu.

Le ministère a cependant amélioré ses instruments de prévision à moyen et long termes des besoins de recrutement. Mais, en dépit de la rigueur des méthodes employées, ils ne permettent en aucun cas de déterminer de manière précise, discipline par discipline, ou concours par concours, le nombre des places à ouvrir chaque année. Le nombre des hypothèses sur lesquelles reposent les estimations, l'utilisation de lois statistiques valables seulement en grande masse, l'éclatement de l'enseignement en une variété très grande de disciplines, la multiplicité des partenaires concernés qu'illustre le nombre des directions partie prenantes à l'intérieur même du ministère, sont autant de facteurs perturbant la programmation.

b) L'insuffisance d'orientations et d'objectifs explicites définis à moyen et à long termes

La définition d'une politique de recrutement impliquerait l'explicitation de quelques choix essentiels portant principalement sur l'évolution du système éducatif.

Certes, l'article 3 de la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 exprime l'ambition de conduire en dix ans 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, alors qu'en 1988, 45,5 % seulement des jeunes atteignaient ce dernier et que 200 000 élèves quittaient chaque année l'école sans aucun diplôme. Cependant, force est de constater que cet objectif n'est pas encore atteint et que le taux d'élèves d'une classe d'âge parvenant en terminale n'est aujourd'hui que de moins de 69 %.

Sur aucun des autres éléments nécessaires à la définition d'une politique de recrutement, en dépit des multiples réflexions engagées notamment sur la réforme des lycées, les choix n'ont été exprimés de façon suffisamment claire, précise et stable au cours des dernières années, qu'il s'agisse des modes de scolarisation par classe d'âge, des taux d'encadrement des élèves, mais aussi des obligations de service des enseignants. Ceci entraîne de facto une impossibilité de prévoir avec rigueur les contingents d'enseignants à recruter dans le second degré.

Le ministère ne parvient pas non plus à fixer de manière stable les programmes d'enseignement dont les fréquentes modifications ont des répercussions immédiates sur le nombre d'heures dispensées et donc sur le nombre d'enseignants nécessaire.

B. - LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE RECRUTEMENT

a) La détermination des contingents annuels

Les procédures qui conduisent à la détermination des ouvertures de postes aux concours demeurent opaques. Le nombre de postes ouverts chaque année est, en effet, souvent fort éloigné des besoins exprimés par les services sans que les décisions qui permettent de passer de l'un aux autres soient clairement explicitées.

Les décisions sur les contingents annuels à recruter résultent de négociations successives au sein du ministère puis entre les services du ministère et la direction du budget du ministère des finances. Ces négociations réclament très souvent l'arbitrage du

ministre du budget, voire du Premier ministre. Elles sont d'autant plus complexes qu'il s'agit de prendre des décisions dont les premiers effets ne se produiront que deux ans plus tard compte tenu des délais de mise en place des concours et de la période de stage des nouveaux enseignants, et qu'elles engagent l'avenir sur plusieurs décennies.

Ainsi, en 1996, les services du ministère envisageaient l'ouverture de 28 800 places aux concours correspondant à une diminution de 13 % du nombre de postes par rapport à l'année précédente. Cette diminution était jugée insuffisante par le contrôleur financier qui souhaitait que soit assainie la situation de certains corps ou de certaines disciplines. Un arbitrage final rendu par le Premier ministre a fixé le nombre de postes ouverts aux concours de recrutement des personnels enseignants du second degré de 1996 à 30 660, soit un chiffre supérieur à celui proposé par le ministère de l'éducation nationale lui-même.

Le ministère du budget reconnaissait en 1998 « qu'il existe effectivement un écart important entre les besoins en nouveaux enseignants dans le second degré, tels qu'ils sont estimés par les services de la DEP (aujourd'hui direction de la programmation et du développement) et le nombre de places que le ministère de l'éducation souhaite offrir aux concours de recrutement.

Tout en tenant compte du fait que les besoins calculés par la DEP ne concernent pas les entrées dans le corps des personnels qui assumaient déjà des fonctions d'enseignement, « les différences entre les chiffres de la DEP et les arbitrages sur le niveau des concours restent élevées ».

Tableau n° 6

	1997	1998
Besoins en nouveaux titulaires évalués par la DEP -1-	11 030	11 030
Nombre de postes ouvertes aux concours (entrées nettes) -2-	16 215	14 595
Couverture 2/1	147 %	132 %

Le ministère avance plusieurs explications pour justifier cet écart. Certaines sont d'ordre technique, d'autres ressortent de choix politiques.

Les services de prévision s'attachent à définir un besoin annuel moyen, alors que les recrutements effectués doivent tenir compte d'autres impératifs comme la situation de la pyramide des

âges. Selon le ministère, c'est afin d'anticiper le départ à la retraite d'ici l'an 2006 de 41 % des enseignants titulaires actuellement en activité, et malgré une baisse prévisionnelle de 250 000 élèves dans le second degré entre 1997 et 2006, que le nombre de postes a été, depuis plusieurs sessions, maintenu à un niveau supérieur au seul besoin de remplacement des enseignants qui quittent définitivement l'année suivante le système éducatif.

Le ministère veut aussi poursuivre sa politique de promotion sociale (concours internes ou résorption de l'auxiliaariat) en même temps qu'il souhaite préserver des débouchés pour les étudiants engagés dans les cursus universitaires afin d'éviter que se tarisse le vivier de candidats et que réapparaisse, à terme, une crise des recrutements.

Les services doivent, enfin, tenir compte de « considérations techniques liées au comportement des jurys » qui ne pourvoient pas toujours l'ensemble des postes ouverts aux concours. Cette habitude de « surcalibrer » les postes ouverts dans certaines disciplines afin de recruter le nombre voulu d'enseignants a été prise à la fin des années 80, alors que le rendement des concours était faible. Elle persiste encore aujourd'hui.

b) La répartition des postes entre les différentes catégories de concours

Une fois les arbitrages rendus sur le nombre de postes à ouvrir aux concours, il appartient au ministère de l'éducation nationale de répartir ces postes par types de concours et par discipline. Les arbitrages successifs intègrent quatre préoccupations : recruter par priorité dans les matières les plus déficitaires ou qui connaissent une évolution démographique forte et assurer la qualité des recrutements, favoriser la promotion interne et poursuivre la résorption de l'auxiliaariat.

Mais ces exigences ont conduit le ministère à adopter des solutions non conformes aux règles budgétaires.

Ainsi, le volume de recrutement des agrégés est resté inchangé de 1991 à 1996 et la réduction de 7,1 % de l'ensemble des postes mis au concours constatée en 1998 n'a pas concerné l'agrégation. Or, le corps des agrégés, déjà très largement en surnombre, fait l'objet d'ouvertures de postes aux concours supérieures au nombre de postes à pourvoir du fait du jeu naturel des vacances (retraites, décès, départ vers l'enseignement supérieur) : le

bilan du contrôle national des emplois établi au 15 janvier 1997 révélait que les effectifs réels de professeurs agrégés rémunérés sur le budget de l'enseignement scolaire étaient supérieurs de 13 % aux emplois autorisés dans la loi de finances pour 1997 : 41 200 professeurs agrégés et de classe supérieure étaient recensés à cette date pour 36 500 postes budgétaires, soit 4 700 enseignants en surnombre contre 1 700 en 1993.

Tableau n° 7

Taux d'accroissement annuel

Postes offerts à l'agrégation	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
interne	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	1 500	1 460
externe	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	2 600	2 250
total	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	4 100	3 170
Evolution annuelle	16,3 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	- 18 %	- 9,5 %
à tous les concours	31 600	32 470	33 000	33 000	33 000	30 660	37 320	24 350
Evolution annuelle	19,25 %	2,75 %	1,63 %	0 %	0 %	- 7,1 %	- 10,7 %	- 10,8 %

Le ministère reconnaît d'ailleurs que « le corps des agrégés présente une inadéquation entre ses effectifs et le nombre d'emplois inscrits au budget ». Il avance quatre explications à cette situation. Il est, selon lui, nécessaire de maintenir des flux de débouchés suffisants en faveur des étudiants (notamment des écoles normales supérieures) candidats aux concours de l'agrégation afin de garantir la qualité des recrutements dans le second degré. La fin du second cycle de l'enseignement du second degré et les classes préparatoires aux grandes écoles présenteraient des besoins d'enseignement spécifiques qui ne pourraient être couverts que par des agrégés. Les départs d'agrégés vers le supérieur devraient être anticipés (1 340 professeurs agrégés ont été affectés dans le supérieur en 1997). Enfin, l'agrégation interne constituant l'une des modalités privilégiées de promotion des enseignants certifiés, les organisations syndicales veillent attentivement à ce que cet accès au corps des agrégés soit préservé.

Le ministère considère enfin que « les surnombres d'agrégés ne pourront être résorbés que par des transformations d'emplois budgétaires de certifiés en emplois budgétaires d'agrégés : des propositions en ce sens continueront à être présentées » lors des arbitrages préparatoires au budget.

La Cour n'a pas à mettre en cause les objectifs pédagogiques poursuivis par le ministère. Elle est en revanche dans sa mission lorsqu'elle veille au respect des autorisations budgétaires votées par le Parlement.

c) La répartition des postes entre disciplines

Même si un effort a été engagé au cours des dernières années pour réduire le nombre des places ouvertes aux concours, les diminutions retenues sont insuffisantes pour enrayer la croissance des « surnombres fonctionnels » qui atteignaient au début de l'année 1998 le nombre de 7 825.

La ventilation par discipline établie par la DEP n'est pas assez précise pour permettre d'en déduire la répartition des places offertes à chaque concours. La direction des personnels enseignants est conduite à la réajuster en arbitrant entre la nécessité de ne pas faire varier trop brutalement le nombre de places d'une année sur l'autre et l'existence d'effectifs supérieurs aux besoins constatés dans certaines disciplines dans les diverses académies.

Les méthodes employées et les objectifs poursuivis lors des opérations de répartition des postes entre les différentes disciplines conservent une grande part d'opacité et reposent sur des données qui ne paraissent pas parfaitement maîtrisées, qu'il s'agisse de l'estimation fine des besoins par discipline ou de l'anticipation des comportements des jurys. Le ministère précise que, depuis la session de 1995, sont intervenues des baisses significatives du nombre des postes offerts dans les disciplines présentant d'importants « surnombres fonctionnels ». Ainsi le nombre de places offertes au CAPES externe de mathématiques a-t-il été réduit de 40 % entre les sessions 1996 et 1997. Pourtant, le sureffectif constaté dans cette discipline qui était de 206 en 1995 était passé en 1998 à 662.



Une gestion rigoureuse des enseignants du second degré est une des conditions essentielles de la maîtrise des dépenses de l'Etat. Elle ne saurait être assurée sans une vision à moyen terme, traduite par une programmation rigoureuse.

Pour y parvenir, il manque encore au ministère de l'éducation nationale :

- une connaissance permanente des effectifs en stocks et en flux ;

- la définition des objectifs poursuivis en termes de scolarisation, de pédagogie et donc d'encadrement ;

- un processus d'arbitrage qui donne la priorité au moyen terme sur les contingences ou les pressions du court terme.

CHAPITRE II

LES PERSONNELS DES SERVICES DECONCENTRES DE LA DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE ET DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS

INTRODUCTION

Dans la loi de finances pour 1998, les personnels des corps des services déconcentrés de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des impôts (DGI) figuraient respectivement pour 57.004 et 78.165 emplois budgétaires autorisés, soit 135.169 au total. Ils représentaient 76,9 % des emplois inscrits (175 856), cette année là, au budget du ministère chargé des finances (budget dit des "services financiers"), ceux-ci correspondant eux-mêmes à environ 10,5 % des emplois budgétaires prévus pour les ministères civils.

L'essentiel de ces emplois est occupé par des agents en fonction dans les services des deux directions générales. Au premier janvier 1998, la DGCP rémunérait 55 693 « agents équivalents temps plein » - et la DGI 78 600, soit un total de 134 293 « agents équivalents temps plein » (y compris les agents mis à disposition).

Les personnels concernés appartiennent à des corps ou emplois fonctionnels spécifiques à chacune des deux directions générales. Ils sont gérés directement par chacune d'elles, dans le cadre des orientations générales élaborées par la direction du personnel du ministère – actuellement, la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA).

Statutairement, ils ont principalement vocation à servir dans les services déconcentrés des deux directions, dont les services centraux sont censés comprendre essentiellement des personnels appartenant à des corps d'administration centrale gérés par la DPMA. En fait, la très grande majorité des personnels de ces services centraux est également constituée d'agents relevant des corps de services déconcentrés.

I. - LES SPECIFICITES

La gestion des personnels de la DGCP et la DGI porte la marque de leur commune appartenance à l'administration des finances, et au delà du poids de l'histoire : tout particulièrement celle des grandes réorganisations financières de la première moitié du XIXème siècle pour la DGCP et celle des régies fiscales pour la DGI.

A. - DEUX GRANDS RESEAUX

Avec celui de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), doté de 20 090 emplois budgétaires, les réseaux des services déconcentrés de la DGCP – souvent désigné par réseau du Trésor public – et de la DGI sont les plus vastes, à la fois par leurs effectifs de personnels et par le nombre de leurs implantations géographiques, des cinq réseaux dont dispose le ministère des finances et où travaillent environ 95 % de ses agents.

Les quelque 3 800 postes comptables du Trésor public – schématiquement, une trésorerie générale par département, une recette des finances dans les arrondissements les plus importants et des trésoreries principales, recettes-perceptions ou perceptions dans des circonscriptions correspondant aux cantons – constituent, après celui de la Poste, le réseau de services publics de l'Etat géographiquement le plus proche de chaque citoyen. Dirigés, au niveau départemental, par les trésoriers-payeurs généraux (TPG), placés partiellement seulement sous l'autorité des préfets, de façon à respecter le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables et en application des règles particulières relatives aux recettes fiscales, ces services déconcentrés relèvent, au niveau central, d'une direction qui a retrouvé, en 1998, l'appellation de direction générale de la comptabilité publique que la dissociation de la "direction du budget et du contrôle financier", par le décret du 15 novembre 1919, lui avait fait perdre.

La direction générale de la comptabilité publique et son réseau tiennent les comptes de l'Etat, de la plupart des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. Ils paient leurs dépenses et recouvrent une part substantielle de leurs recettes. Par ailleurs, les trésoriers-payeurs généraux exercent des missions nouvelles en matière d'action économique et de contrôle financier. Enfin, les services du Trésor public ont une activité financière et bancaire pour le compte du Trésor ou de ses correspondants.

La DGI a été créée en 1948 par une fusion des trois anciennes régies fiscales - des contributions directes, indirectes et

des droits d'enregistrement - qui ne sera achevée que vingt ans plus tard⁸⁷. L'intégration de la direction de la législation fiscale, en 1998, lui donne une compétence d'ensemble en matière fiscale, depuis les études et la législation au recouvrement (pour une part seulement des impôts), au contrôle et au contentieux, en passant par l'établissement des impôts d'Etat et locaux. En outre, il lui revient de gérer le domaine de l'Etat, de recenser le patrimoine foncier (services du cadastre) et de conserver les actes (conservations d'hypothèques).

Le réseau de la DGI comprend, d'une part, dix services ou directions à compétence nationale - 4 établissements nationaux de formation, 3 directions nationales de vérifications ou d'enquêtes fiscales, la direction nationale d'interventions domaniales, le service de la documentation nationale du cadastre et le service d'enquêtes statistiques et de documentation - et, d'autre part, les services déconcentrés proprement dits : 23 directions régionales, appelées à laisser la place à des directions interrégionales et les directions des services fiscaux, regroupant elles-mêmes à l'échelon départemental, notamment 860 centres des impôts, 314 centres des impôts fonciers, inspections du domaine et bureaux du cadastre, ainsi que 354 conservations des hypothèques.

Au nom du principe de séparation des fonctions d'assiette (le calcul de l'impôt) et de recouvrement (l'encaissement de l'impôt), les deux réseaux ont ainsi, depuis, près de deux siècles, une compétence partagée pour les impôts directs, souvent déroutante pour les contribuables : l'impôt sur le revenu, par exemple, est calculé par les centres des impôts de la DGI, mais acquitté auprès des comptables du Trésor.

Les deux réseaux emploient une catégorie particulière de personnels : des comptables publics, personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils ont la charge, que celles-ci soient exécutées par eux-mêmes ou par des agents placés sous leur autorité ou surveillance. Les comptables du Trésor comprennent, notamment, les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs des finances, les trésoriers principaux, receveurs-percepteurs et percepteurs. Les comptables relevant de la DGI sont les receveurs divisionnaires, les receveurs principaux et, jusqu'en 1993, les receveurs locaux.

⁸⁷ Cette fusion a été partiellement remise en cause par le transfert des contributions indirectes à la direction générale des douanes au début des années quatre-vingt-dix.

Ces personnels exerçant des fonctions de comptable public bénéficient, par voie de conséquence, d'un régime de rémunération dérogatoire par rapport au droit commun de la fonction publique.

Les conservateurs des hypothèques, civilement responsables sur leurs deniers personnels de l'activité de leurs services, sont aussi rémunérés selon un système sui generis.

B. - PARTICULARITES DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES

Jusqu'en 1999, les rémunérations accessoires servies aux personnels des deux directions ont été, pour partie, financées et gérées selon une procédure hétérodoxe dite des « crédits d'article » utilisée par le seul ministère des finances.

Ces crédits indemnitaires étaient soustraits à l'autorisation préalable du Parlement, en étant ouverts, seulement en cours d'année, par imputation sur les évaluations de recettes attendues des redressements fiscaux (crédits dits de l'article 5 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948) ou des frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'Etat au titre de la collecte des impôts directs locaux (crédits dits de l'article 6 de la loi n° 49-1034 du 31 juillet 1949).

L'existence de ressources extra-budgétaires est également une des caractéristiques des services financiers, qui se retrouve aussi aux ministères de l'équipement et de l'agriculture ; elle est à la base d'un système particulièrement opaque et complexe dans le cas des dépenses du réseau du Trésor public – dépenses de rémunérations accessoires, mais aussi de fonctionnement – financées sur "les remises et commissions" afférentes aux activités bancaires annexes, dite de "collecte de l'épargne", exercées par les comptables qui en partagent les produits avec la plupart des personnels du réseau. Il s'agit notamment d'activités de gestion de comptes de dépôts de particuliers ou d'entreprises, de placements de produits financiers ou d'assurance et de dépôts de fonds réglementés – des notaires, en particulier - en tant que préposés de la Caisse des dépôts et consignations.

L'anomalie constituée par la non prise en compte dans le budget et l'absence corrélatrice d'autorisation parlementaire se doublent d'une pratique comptable non moins critiquable : en usant des seuls comptes de tiers, les opérations correspondantes n'apparaissent ni dans les comptes de produits et charges de la comptabilité générale de l'Etat ni dans ses comptabilités auxiliaires de dépenses et de recettes. Dans le cas du Trésor public - administration chargée de la réglementation comptable -, l'irrégularité du système est

d'autant plus regrettable que les paiements de rémunérations effectués dans de telles conditions bénéficient aux personnels comptables eux-mêmes, en méconnaissance du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Enfin, les dépenses sur compte de tiers échappent au contrôle des dépenses engagées.

Il a été mis fin en 1999 à une pratique analogue à la DGI, notamment pour les indemnités des collaborateurs des conservateurs des hypothèques (mais non pour les salaires des conservateurs eux-mêmes) et les primes des agents du cadastre. Quoique le législateur ait prévu, dans l'article 110 de la loi de finances initiale pour 1996, la réintégration de toutes les recettes et dépenses extra-budgétaires dans le budget général "à compter du projet de loi de finances pour 1997", la régularisation a été repoussée à 2001 en ce qui concerne les services déconcentrés du Trésor.

De façon plus générale, les irrégularités relevées dans la gestion des personnels des deux directions procèdent largement de la propension de l'administration des finances à prendre des libertés, notamment en matière budgétaire et comptable, avec les dispositions législatives et réglementaires. Aussi bien pour la gestion des emplois que pour les rémunérations, il y est admis que de simples "décisions ministérielles" puissent se substituer aux actes réglementaires, souvent du niveau du décret en matière de rémunérations, exigés par la législation, voire puissent modifier des autorisations budgétaires relevant de la seule autorité du Parlement.

Sans doute ces entorses au droit budgétaire et comptable applicable, ainsi que souvent aux dispositions statutaires de la fonction publique, se rencontrent-elles dans la gestion des personnels de la plupart des ministères. A cette double différence près, cependant, que le phénomène prend au ministère des finances une ampleur qu'il n'a pas ailleurs et que, dans le cas des autres ministères, l'irrégularité n'est, le plus souvent, possible qu'avec l'accord du contrôleur financier, autrement dit qu'avec la caution expresse du ministère des finances.

Il en résulte une tendance affirmée de l'administration des finances, consistant à réserver à ses propres agents certains traitements préférentiels. Les "plans sociaux" ou "de qualification" qui n'ont pas cessé de se succéder, notamment depuis le début des années 1990, en sont l'illustration patente, s'agissant, en fait, de mesures générales de promotion applicables aux seuls agents du ministère, accordées sans texte à valeur juridique suffisante et en dehors des normes budgétaires et statutaires. La gestion du haut encadrement des deux directions ici concernées fournit d'autres

exemples de mesures particulières, y compris en matière d'exonération fiscale.

Enfin, les anomalies relevées témoignent d'une faiblesse des mécanismes de contrôles internes propres à l'administration des finances, alors même que la situation du ministère l'expose à des risques accrus.

D'un côté, au titre de sa fonction budgétaire, celui-ci est le maître d'œuvre de la répartition des moyens - en crédits comme en emplois - entre les administrations ; de l'autre, pour une part substantielle, il émarge lui-même à cette répartition, notamment pour ses besoins propres. De même, alors que toute l'organisation financière de l'Etat est fondée sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, le ministre des finances est conjointement l'ordonnateur de plusieurs budgets, dont celui des services financiers, et l'autorité hiérarchique des comptables publics chargés de l'exécution des opérations du budget des services financiers. A ce titre, il gère leur carrière et donne des instructions pour l'organisation de leurs services et la conduite générale de leurs missions; il a également le pouvoir de remettre les débits encourus pour des opérations dont ils sont personnellement et pécuniairement responsables. La même ambivalence se retrouve pour le « contrôleur des dépenses engagées », qui exerce le rôle de contrôleur financier mais relève de la même autorité ministérielle que les services auprès desquels il est placé.

C. - DES ENJEUX MAJEURS

Les deux directions appartiennent à un ministère occupant une place névralgique dans la réforme de l'Etat : comme dans toutes les administrations nombreuses, les besoins d'évolution y sont à la fois particulièrement forts et difficiles à satisfaire ; sa fonction interministérielle de régulateur budgétaire, comptable et financier, lui confère un rôle déterminant dans la modernisation de la gestion publique dans son ensemble.

Sa position traditionnellement forte dans l'appareil de l'Etat et son organisation interne, de longue date solidement structurée, ont été d'indéniables atouts, mais aussi parfois un facteur de retard dans l'engagement de changements incontournables. En sorte qu'aujourd'hui, l'administration des finances est soumise à des enjeux d'adaptation majeurs, et tout particulièrement, en son sein, les deux plus grandes directions à réseau, la DGCP et la DGI.

Toutes les deux, dont les effectifs comprennent encore 50 % d'agents d'exécution (personnel de catégorie C), doivent relever un défi : intégrer pleinement et rapidement les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Non pas que l'informatisation n'y soit pas ancienne et massive, mais sa généralisation reste encore incomplète, notamment dans les services du cadastre et des hypothèques à la DGI ; dans d'autres cas les applications sont vieillissantes, par exemple pour bon nombre de systèmes d'information comptables à la DGCP ; trop souvent, elle demeure insuffisamment prise en considération dans l'organisation des services.

Il y a là un passage obligé pour satisfaire les deux principaux impératifs actuels : d'une part, l'amélioration des services rendus aux usagers - les contribuables autant que les créanciers, mais aussi le Parlement, les autres administrations de l'Etat ou les collectivités et établissements publics ; d'autre part, une meilleure compétitivité, par une plus grande attention portée aux coûts de revient, à la productivité et à la performance.

Dans le même temps, et dans tous les services, les missions et les métiers connaissent une évolution rapide, notamment dans les deux réseaux, en matière de contrôle et de comptabilité.

La clé de la réussite de transformations aussi profondes réside avant tout dans les ressources humaines et dans la capacité de l'administration à les mobiliser. La forte croissance des départs en retraite, dans quelques années, qui va concerner en moins de 15 ans plus de la moitié des agents aujourd'hui en fonction, donnera des marges de manœuvre. Mais la politique de personnel devra être suffisamment volontariste et imaginative, pour rester résolument articulée sur les objectifs à atteindre et rompre avec les déviations passées.

II. - LES EMPLOIS ET LES EFFECTIFS

Pour l'ensemble du ministère (budget des services financiers), les emplois budgétaires ont baissé de 6,5 % entre 1983 et 1998, soit de 0,45 % par an en moyenne, mais le nombre d'agents rémunérés a, dans le même temps, augmenté au total de 1,3 %. En effet, les emplois vacants ont notablement diminué durant cette période, passant de 6,0 % à 1,1 %.

Toutefois, le travail à temps partiel s'étant beaucoup développé, les effectifs calculés en équivalents temps pleins ont eux aussi diminué : de 1,7 % entre 1983 et 1998 (174 366,8 au 1^{er} janvier 1998).

Cette baisse réelle des effectifs de 0,11 % en moyenne par an sur 15 ans apparaît malgré tout modeste, entre autres, en regard des gains de productivité induits par l'informatique dans le même temps.

A. - CARACTERISTIQUES GENERALES

1° UNE CATEGORIE C PREDOMINANTE

La proportion des emplois de catégorie C était de 51 % en 1998 pour le réseau du Trésor public et de 47 % pour celui de la direction générale des impôts.

Ce poids très important des agents d'exécution, notamment dans les services de la direction générale de la comptabilité publique, est une caractéristique essentielle. S'agissant de domaines d'activité administrative largement ouverts à l'automatisation des tâches d'exécution, l'évolution technologique ne paraît pas avoir été suffisamment anticipée dans les politiques de recrutement. La moyenne d'âge des agents de catégorie C est inférieure à celle des agents de catégorie A et les recrutements dans la première catégorie sont restés nombreux jusqu'à une période récente.

2° DES CORPS DE CATEGORIE B ET C NORMALISES

Pour chacune des directions, il existe un corps de catégorie B et un corps de catégorie C, chacun subdivisé en trois grades, selon l'organisation et l'échelonnement indiciaire standardisé prévus par les accords Durafour :

- le corps des agents de recouvrement (catégorie C) et le corps des contrôleurs du Trésor public (catégorie B) pour le réseau du Trésor public ;

- le corps des agents de constatations ou d'assiette (catégorie C) et celui de contrôleurs (catégorie B) des impôts pour le réseau de la DGI.

La DGI compte, en outre, un corps technique de catégorie B, celui des géomètres, et des ouvriers du cadastre (164). Le réseau du

Trésor public comprenait un corps de catégorie B d'agents huissiers, transformé en corps de catégorie A d'huissiers du Trésor en 1997.

3° UNE ORGANISATION ATYPIQUE DE LA CATEGORIE A

La catégorie A des deux réseaux est regroupée, presque exclusivement, dans un corps unique, allant du grade de base d'inspecteur jusqu'aux grades les plus élevés :

- le corps des personnels de catégorie A du Trésor public, comprenant 9 grades ;

- le corps des personnels de catégorie A de la DGI, comprenant 13 grades.

Outre le corps des huissiers du Trésor créé en 1997, le réseau du Trésor public présente la particularité de comporter un corps supérieur de débouché à grade unique, celui des trésoriers-payeurs généraux (110 emplois).

Le corps principal de catégorie A est agencé en trois niveaux : le premier étant celui du grade d'inspecteur, le deuxième recouvrant les quatre grades d'inspecteur principal, de receveur-percepteur, de trésorier principal et de receveur des finances à la DGCP et d'inspecteur divisionnaire, de receveur principal et d'inspecteur principal à la DGI, le troisième constitué des grades supérieurs. Dans les deux réseaux, l'accès au deuxième niveau de la catégorie A s'effectue de façon privilégiée par le concours d'inspecteur principal, mais des accès par tableau d'avancement ou liste d'aptitude existent également, les perspectives de carrière étant, toutefois, dans ce cas, limitées aux grades du deuxième niveau.

La multiplicité des grades et la diversité des fonctions exercées assurent des trajectoires de carrière relativement diversifiées. Toutefois, l'énumération, dans les décrets statutaires, des fonctions possibles selon les grades n'est pas un facteur de souplesse dans la gestion des cadres.

Si, dans le réseau de la direction générale des impôts, certains grades, tels que ceux de receveur divisionnaire et de receveur principal de 1^{ère} classe, impliquent l'exercice de fonctions comptables, il n'en va pas de même dans le réseau du Trésor public.

Par rapport à l'organisation des emplois d'encadrement prévalant dans beaucoup d'autres ministères, une autre singularité est

le faible nombre d'emplois fonctionnels, notamment pour les fonctions de direction de services déconcentrés. Les trésoriers-payeurs généraux ne sont pas détachés sur des emplois fonctionnels mais sont nommés dans un corps, en l'occurrence à grade unique, toutefois subdivisé en catégories territoriales. Le réseau du Trésor public ne compte qu'un emploi fonctionnel, celui de chef des services du Trésor public (42 emplois budgétaires). A la DGI, l'emploi de directeur régional (23) est également un emploi fonctionnel.

Il s'ensuit une organisation des carrières plus rigide et, en tout cas, moins directement reliée à l'importance des fonctions exercées et à la progression dans les responsabilités.

Enfin, à la différence de la plupart des emplois de direction des services déconcentrés comme d'administration centrale, l'échelonnement indiciaire du traitement principal n'est guère significatif du niveau réel des émoluments perçus par le haut encadrement des deux réseaux. L'importance relative des rémunérations accessoires aussi bien que le mécanisme de surindication pour les pensions de retraite influent considérablement sur les situations matérielles réelles.

4° UNE STABILITE DES EFFECTIFS

Entre 1990 et 1998, les dotations en emplois budgétaires des corps du Trésor public n'ont pratiquement pas varié, augmentant même d'une soixantaine d'unités : 57 004 en 1998 contre 56 945 en 1990.

Les emplois des corps de la DGI ont, dans le même temps, diminué de 1,86 %, passant de 79.645 en 1990 à 78.165 en 1998, mais, corrigée des transferts d'emplois intervenus au profit de la direction générale des douanes et des droits indirects (2.407 emplois), leur évolution se caractérise également par une légère hausse, de 1,16 %.

Quant aux effectifs réels rémunérés par les deux directions, leur évolution, sur la même période 1990-1998, se traduit par :

- une quasi stabilité pour le réseau de la DGCP, avec une baisse de 0,3 % ;

- une réduction apparente de 2,1 % pour le réseau de la DGI, mais ne tenant pas compte des transferts d'agents à la DGDDI, à la suite d'une nouvelle répartition des compétences.

Comme pour la part restée prédominante des agents d'exécution, cette évolution des effectifs contraste avec le développement concomitant de l'informatique, même s'il est vrai que certaines fonctions assurées par les deux réseaux ont pris une ampleur nouvelle, par exemple l'expertise économique et financière et le contrôle financier local pour les services déconcentrés du Trésor public.

5° MESURE DES BESOINS

De longue date, la direction générale de la comptabilité publique procède, tous les cinq ans, à un recensement des charges du réseau, dont les résultats servent, à la fois, à classer les postes comptables non centralisateurs et à répartir les emplois entre tous les services déconcentrés. Il porte sur les opérations effectuées, dans chaque poste comptable, par les personnels de catégorie B et C, dont les travaux inventoriés sont valorisés en "équivalent agent" à partir de la mesure du temps moyen nécessaire à leur exécution. Le dernier recensement remonte à 1995.

Ce système, extrêmement lourd, a l'avantage d'une certaine objectivité, mais, calé sur l'existant et privilégiant les activités d'exécution, il joue inéluctablement comme un facteur d'inertie au regard des évolutions à conduire. Sa place centrale dans les discussions avec les organisations syndicales, de même que ses implications statutaires quant au classement des postes comptables non centralisateurs, introduisent des rigidités supplémentaires.

Les résultats du dernier recensement se sont traduits par un surclassement de 200 postes comptables, alors que 159 seulement ont été déclassés.

B. - LA GESTION DES EMPLOIS ET DES EFFECTIFS

1° LES TABLEAUX D'EMPLOIS ANNEXES AU PROJET DE LOI DE FINANCES

Les annexes "bleues" au projet de loi de finances consignent la double autorisation budgétaire votée par le Parlement en matière de dépenses de personnel, sous la forme de dotations en crédits par chapitre et de dotations en emplois budgétaires par corps et grade ou emploi fonctionnel. Le Parlement vote son autorisation budgétaire sur la base des tableaux d'emplois qui lui sont soumis.

Or, les tableaux d'emplois concernant les deux réseaux du Trésor public et de la DGI comportent des inexactitudes récurrentes.

Au motif que les intéressés sont rémunérés par un "salaire", et non par un traitement de droit commun, les postes de conservateurs des hypothèques (354 en 1998) n'apparaissent pas.

Dans le cas du réseau du Trésor public, environ 440 emplois d'agents de divers corps de catégorie C sont présentés comme des emplois du corps des agents de recouvrement. Cette assimilation, en apparence de commodité, recouvre une pratique permettant de recruter sans concours des agents de catégorie D, censément pour des raisons sociales, intégrés ultérieurement dans le corps des agents de recouvrement par la voie d'un examen professionnel "exceptionnel" prévu par un décret de 1987 juridiquement caduc depuis 1991.

Selon les tableaux d'emplois, moins d'une dizaine d'agents des services déconcentrés de la DGI devraient être en fonction dans les services centraux de la direction. En fait, ils étaient environ 1 680 au 1^{er} janvier 1998. Dans le cas des personnels du Trésor public, le budget de 1997 prévoyait 666 emplois dans les services centraux – principalement de contrôleurs (628) - alors que l'effectif réel en fonction au 31 décembre, exprimé en équivalents temps plein, était de 1 304,9.

Cette présentation des emplois de l'administration centrale repose sur une fiction : les agents appartenant au corps des services déconcentrés sont, pour l'essentiel, affectés pour ordre dans un service déconcentré parisien, pour être simultanément mis à disposition des services centraux.

Il n'est donc pas possible d'apprécier si la direction générale de la comptabilité publique, entre autres, a respecté les consignes de réduction des effectifs des administrations centrales, réitérées par les gouvernements successifs depuis dix ans.

L'intérêt même d'avoir aujourd'hui des corps distincts pour les services déconcentrés et les services centraux peut être discuté, mais la présentation budgétaire actuelle manque singulièrement de clarté.

L'absence d'inscription d'emplois budgétaires pour l'embauche d'agents contractuels à durée déterminée, dits rémunérés "sur crédits", n'est pas propre au budget des services financiers. Pour les services déconcentrés du Trésor public, elle soustrait des tableaux d'emplois l'équivalent d'environ 1 200 emplois budgétaires d'agents à temps plein, occupés, pour une centaine d'entre eux, par des personnels employés à temps complet (des gardiens).

Dans ce même réseau du Trésor public, les comptables pouvaient, jusqu'en 1997, se rémunérer eux-mêmes ou rémunérer leur conjoint pour le nettoyage des bureaux. Par ailleurs, certains services déconcentrés continuent de bénéficier de mises à disposition d'agents par les collectivités ou établissements dont ils sont les comptables (par exemple, une trentaine d'agents dans les postes non centralisateurs du département du Var fin 1996 et encore une dizaine en 1998).

2° LES MODALITES DE GESTION DES EMPLOIS

La procédure de transformation d'emplois par voie réglementaire, en cours d'année, prévue par les dispositions du 5^{ème} alinéa de l'article premier de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances n'est pas utilisée, alors même que des transformations d'emplois sont effectuées "en gestion".

Au cours de la période 1994-1998, aucun décret de transformation d'emplois, n'a, par exemple, été pris pour la gestion des emplois des services déconcentrés du Trésor public.

Quelques arrêtés de transfert interviennent chaque année, par exemple pour des mouvements d'emplois du Trésor public avec les délégations départementales des services sociaux du ministère ou les juridictions financières. Cependant, les emplois transférés - tardivement en fin d'année - ne correspondent pas aux agents effectivement concernés et, au surplus, les emplois transférés ne sont pas repris dans la comptabilité des emplois de la direction générale.

Le partage des responsabilités, pour la gestion des emplois du réseau du Trésor public, entre la direction générale de la comptabilité publique et la direction du personnel du ministère, pour les agents non affectés dans les services déconcentrés, revient à considérer - abusivement - que le directeur général de la comptabilité publique n'aurait pas la responsabilité de la gestion de l'ensemble des corps du Trésor public.

Ainsi un pseudo-corps de contrôleurs du Trésor public d'administration centrale, comprenant 628 emplois en 1998, est-il géré par la seule direction du personnel du ministère, alors qu'aucune disposition statutaire ne prévoit un tel dédoublement du corps unique des contrôleurs du Trésor public, dont le décret n° 95-381 du 10 avril 1995 prévoit expressément que le directeur général de la comptabilité publique est la seule autorité de nomination.

3° LES COMPTABILITES D'EMPLOIS ET D'EFFECTIFS

Si la comptabilité des emplois n'est organisée par aucun texte réglementaire ou aucune instruction, elle est réputée être tenue, dans chaque ministère, contradictoirement par les services ordonnateurs et le contrôleur financier. Au demeurant, l'emploi budgétaire étant une autorisation parlementaire, l'utilisation qui en est faite doit nécessairement faire l'objet d'une véritable comptabilité d'exécution.

Cependant, pas plus pour les emplois du réseau de la DGI que pour ceux du Trésor public, il n'existe une comptabilité fiable et unifiée des emplois. Chacune des deux directions générales suit les emplois rattachés aux articles budgétaires placés sous sa responsabilité directe (les articles 40 et 50 du chapitre 31-90), tandis que, partant du même principe, la direction chargée du personnel suit les quelques emplois dits de comptables détachés à l'administration centrale (article 12).

Au sein même de la direction générale de la comptabilité publique, le suivi des emplois est partagé en trois sous-ensembles (métropole/DOM, TOM/étranger, service de la redevance), selon des modalités et des systèmes d'information différents, sans consolidation périodique systématique.

Il s'ensuit, sur le plan juridique, un risque d'irrégularité pour les actes de gestion, dès lors que, par exemple pour le calcul des recrutements ou des promotions, l'ensemble des emplois de chaque corps doit être pris en compte. Sous l'angle de la politique de personnel, il est nécessaire que l'autorité réglementairement compétente pour la gestion d'un corps assume complètement sa responsabilité.

Le suivi des effectifs réels souffre des mêmes carences, pour les mêmes raisons, auxquelles s'ajoutent des défaillances du système d'information propre à la comptabilité des effectifs.

Paradoxalement, même la direction générale de la comptabilité publique, dont les services assurent la paie de la plupart des agents de l'Etat, n'utilise pas les fichiers de paie pour suivre ses propres effectifs de personnel. Plusieurs systèmes d'informations parallèles coexistent, sans donner lieu à des rapprochements. L'application informatique de gestion administrative des personnels – GAP - n'est d'ailleurs pas non plus utilisée pour le suivi des effectifs.

Les effectifs totaux de chaque corps ne sont pas dénombrés systématiquement, car la comptabilisation ne porte que sur les

personnels en activité dans le corps. Les agents hors du corps - détachés, en disponibilité, ou en congé de longue durée ou parental - font l'objet d'un recensement à part.

A fortiori, la mise en cohérence de la comptabilité des emplois et de celle des effectifs est partielle et artisanale. Cette lacune n'est certes pas l'apanage des deux directions générales, ni même du ministère. Elle y est néanmoins d'autant plus surprenante que la responsabilité d'organiser la comptabilité d'exécution du budget incombe à l'administration des finances, et, en son sein, entre autres, à la direction de la comptabilité publique.

4° LES SURNOMBRES

En examinant le respect des autorisations budgétaires, la Cour est arrivée au même constat que lors d'un précédent contrôle, en 1987 : l'ensemble des directions et services du ministère des finances s'affranchit largement des dotations en emplois budgétaires votées annuellement par le Parlement, par un recours généralisé à la pratique des « surnombres » par grades.

Sans doute, globalement, à quelques exceptions près, le nombre d'agents réellement rémunérés dans chaque corps n'excède pas le nombre total des emplois budgétaires ouverts pour le corps considéré. Les surnombres se situent, en effet, essentiellement au niveau des grades. Ils n'ont pas moins pour conséquence, outre de violer l'autorisation par grade donnée par le Parlement, d'induire des dépenses de rémunérations supérieures aux crédits indiciaires budgétés. Il s'agit, pratiquement toujours, d'utiliser un emploi budgétaire d'un grade inférieur pour payer une rémunération afférente à un grade supérieur.

Environ 20 % des emplois budgétaires « gagent » des surnombres, autrement dit servent à rémunérer des agents, généralement du même corps, mais d'un grade supérieur à celui de l'emploi budgétaire considéré.

Au 31 décembre 1997, pour les emplois du réseau du Trésor public -57 119- , les surnombres s'élevaient à environ 10 000 (10 009,8), soit 17,5 % des emplois budgétaires ouverts. Pour les personnels du réseau de la DGI, on comptait, par exemple, près de 9 000 agents rémunérés (8 939,7 équivalent en temps plein) dans le grade d'agent principal de constatations ou d'assiette de deuxième classe de plus que la dotation de 6 882 emplois budgétaires autorisés, pour ce grade, par la loi de finances.

Les surnombres concernent parfois des grades élevés de la catégorie A. En 1997, le corps des personnels de catégorie A du Trésor public comptait environ 175 surnombres dans les grades supérieurs de directeur départemental, receveur des finances de première classe ou de trésorier principal de première catégorie.

Mais la grande majorité des surnombres, pour les deux réseaux, porte sur des emplois de catégorie C et, à un moindre degré, de catégorie B. Tel était le cas, à la fin de 1997, de 91,65 % des quelque 10 000 surnombres relevés pour le réseau du Trésor public.

C. - LES « PLANS SOCIAUX »

L'origine de la majorité de ces surnombres de catégorie C surtout, et plus accessoirement de catégorie B, réside dans les « plans sociaux » spécifiques à l'administration des finances.

Depuis la fin des années 1970, le ministère des finances a fait bénéficier ses personnels de mesures de promotion, annuelles ou pluriannuelles, dérogatoires par rapport, à la fois, au droit commun des statuts de la fonction publique et aux mesures générales applicables à l'ensemble des personnels de l'Etat. Ces plans successifs, strictement internes au ministère, n'ont jamais fait l'objet d'une information à l'extérieur du ministère.

Reposant le plus souvent sur de simples décisions ministérielles, ils n'ont pas été intégrés dans les projets de budget soumis au Parlement, sinon rétroactivement et partiellement à titre de régularisation. Ils ont surtout bénéficié aux agents de catégorie C et B, mais les corps de catégorie A ont parfois aussi profité de mesures particulières.

L'ampleur des surnombres constatés est la conséquence directe de ce système de promotion préférentielle, hors norme et non affichée.

1° LES MODALITES

Les décisions ministérielles ont dérogé, d'une part, aux règles statutaires de pyramidage des corps et, d'autre part, aux règles d'accès à ces mêmes corps.

La plupart des statuts prévoient des plafonds pour les grades supérieurs, au prorata de l'effectif du corps. Les décisions ministérielles ont fixé des contingents de promotions en valeur absolue pour l'ensemble du ministère, répartis ensuite par direction.

En tant que plus gros employeurs, du fait de l'importance de leurs services déconcentrés, la DGCP et la DGI ont été les principaux bénéficiaires de ces mesures.

Six plans successifs de ce type se sont succédé depuis 1990 :

- le premier, du 26 juin 1990, conçu comme une mesure d'apaisement après le conflit social de l'automne précédent, dans l'attente des premiers effets du protocole Durafour, a ouvert des contingents de promotion pour l'accès au « nouvel espace indiciaire⁸⁸ », conformément au protocole, mais aussi, pour la catégorie C, des contingents de promotion à l'échelle 4⁸⁹ ainsi que, pour la catégorie B, des contingents de promotions exceptionnelles s'ajoutant à ceux permis par le protocole ;

- le deuxième plan, du 30 mai 1991, a ajouté de nouveaux contingents de promotions à l'échelle 5, de façon à maintenir constant le flux de promotions induit par les mesures précitées de 1976 et 1983 ;

- le troisième plan, du 13 décembre 1991, a permis d'assurer, de 1992 à 1994, des promotions pour l'accès au « nouvel espace indiciaire » au titre des deux années pour lesquelles le protocole Durafour n'en prévoyait pas ;

- puis trois nouveaux plans se sont succédé, prévoyant des contingents de promotion intégralement dérogatoires par rapports aux règles statutaires, pour les agents de la catégorie B et C, ainsi que quelques promotions en catégorie A, à partir de 1996.

Ces trois derniers plans, dits de « qualification » ou de « modernisation » ont, en fait, pris le relais du plan de 1990 consécutif au conflit social de l'automne 1989, dont les effets s'arrêtaient en 1992. Le dernier plan a été annoncé le 14 septembre 1998 ; il porte sur la période 1999-2001.

Au total, les résultats sont les suivants :

- en 1992, le pyramidage du grade de contrôleur principal de la DGI a été fixé à 26,6 % de l'effectif du corps, alors que le statut prévoyait un pourcentage de 15 % ;

⁸⁸ Il s'agit d'un nouveau grade permettant de prolonger la carrière des agents de catégorie C (agent de constatations ou d'assiette principal de première classe pour la DGI et agent de recouvrement principal de première classe pour la DGCP).

⁸⁹ Agent de constatations ou d'assiette à la DGI, agent de recouvrement à la DGCP.

- en 1997, le pyramidage du corps des agents de recouvrement a été de 20,3 % pour le grade d'agent de recouvrement principal de première classe et de 48,5 % pour celui d'agent de recouvrement principal de deuxième classe, alors que les pourcentages statutaires étaient de 10 et 25 % ;

- à la fin de l'année 1997, le pyramidage du grade de contrôleur des impôts de première classe a été de 38 %, alors que le décret statutaire, pourtant tout récent, prévoyait 25 %.

Alors que les dérogations en cause nécessitent un décret -, les décisions ministérielles ont outrepassé les proportions réglementaires de recrutement par concours interne ou par liste d'aptitude, ces dernières voies ayant été favorisées à la demande des organisations syndicales.

Ainsi, deux décisions ministérielles du 28 décembre 1992 ont prévu une proportion de moitié pour l'accès par liste d'aptitude au corps d'agent de recouvrement du Trésor public, au lieu du sixième prévu par le statut, le solde devant être pourvu par un examen professionnel non mentionné dans le statut.

Parfois, les modalités de dérogation ont été laissées à la libre appréciation des directions : une note interne du 3 novembre 1994 du directeur du personnel et des services généraux informait ainsi le directeur de la comptabilité publique qu'à la suite de la confirmation, par les ministres, des « modalités de gestion approuvées par leurs prédécesseurs lors du comité technique paritaire ministériel du 14 décembre 1992 »,... « chaque direction restait libre de choisir le mode de répartition qui se révélerait le mieux adapté à ses contraintes spécifiques de gestion, tout en veillant, dans la mesure du possible, à privilégier la voie des concours internes ».

Dans la mesure où les différents plans ont nécessité, sur le plan budgétaire, des surnombres par rapport aux dotations d'emplois ouvertes, la violation des textes réglementaires s'est accompagnée de celle des dispositions législatives annuelles fixant les ouvertures d'emploi.

Ainsi, pour le corps des agents de constatations ou d'assiette de la DGI, les dotations figurant au budget de 1998 et celles ressortant des décisions ministérielles se comparent-elles comme suit :

Grades	Autorisation parlementaire pour 1998	Autorisation du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie au 1 ^{er} janvier 1998
ACAP 1 (1)	3 368	7 266
ACAP 2 (1)	6 870	15 737
ACA	26 233	13 445
Total ACA	36 471	36 448

Source : direction générale des impôts

(1) Agents de constatation ou d'assiette de première et de deuxième classe.

Sans modifier significativement le nombre total d'emplois du corps, les surnombres « autorisés » par décisions ministérielles pour les deux grades supérieurs, d'agent principal de première et deuxième classes, ont fait plus que doubler les dotations d'emplois ouvertes par la loi de finances, majorées respectivement de 116 % et 129 %.

La situation était la même pour le corps équivalent du réseau du Trésor public, celui des agents de recouvrement : pour les deux grades supérieurs d'agent principal de première et deuxième classes, les surnombres constatés ressortaient respectivement fin 1997 à 113 % et 105 % des dotations budgétaires.

2° LES JUSTIFICATIONS INVOQUEES

Selon le ministère, les « plans sociaux » auraient été rendus nécessaires par le blocage des carrières consécutif au tarissement des recrutements au début des années 80, les contingents de promotions annuelles étant, statutairement, asservis au flux de recrutement externe.

En outre, des mesures préférentielles prises à la fin des années 1970 et au début des années 1980, pour améliorer la carrière des agents du ministère, auraient eu pour effet de rendre le protocole Durafour, dans certains cas, moins avantageux que les dispositions préexistantes, qui s'étaient traduites par une majoration des effectifs dans les grades supérieurs des corps de catégorie C et B.

Une décision ministérielle du 20 août 1976 avait notamment accéléré l'avancement aux grades de chef surveillant (augmentation du plafond des promotions), d'agent d'administration principal et de chef de groupe (fixation de planchers et augmentation des plafonds de promotion), ainsi que de chef de section (fixation de planchers de promotion). Une autre décision ministérielle du 27 décembre 1983 avait également amélioré l'accès au grade d'agent d'administration principal ou de chef de groupe (augmentation du plafond des

promotions) et l'accès au grade de chef de section (fixation de planchers de promotion).

La situation de la catégorie C au ministère des finances était ainsi déjà très favorable. Le protocole Durafour aurait dû permettre une réduction des écarts, qui ont en réalité été maintenus.

En 1990, la loi de finances autorisait 21,7 % d'agents au deuxième niveau des corps, à deux grades à l'époque, alors qu'il y en avait, en réalité, 47,5 %. Dans les nouveaux corps désormais à trois grades créés par le protocole, les deux grades supérieurs ont des échelles indiciaires plus élevées et la proportion autorisée pour ces deux grades est de 32,5 % des agents. Au 1^{er} janvier 1998, cette proportion était, en fait d'environ 60 % au ministère des finances, soit un écart de 27,5 %, légèrement supérieur à celui constaté en 1990, qui était de 25,8 %.

Une mesure générale de février 1998 a porté la proportion autorisée des deux grades supérieurs à 40,5 %. Un « nouveau plan social » a cependant été annoncé en septembre 1998.

Au-delà des justifications avancées, les « plans sociaux » successifs témoignent aussi d'une volonté constante d'éviter ou de désamorcer de possibles conflits sociaux, comme celui qui paralysa le ministère à l'automne 1989. Dans les années récentes, l'accent a plutôt été mis sur la nécessité d'accompagner la profonde mutation des métiers exercés notamment par les agents de catégorie C, voire les redéploiements ou réductions d'effectifs.

3° LES CONSEQUENCES SUR LA GESTION DES CARRIERES

En accélérant fortement la progression des agents vers les grades supérieurs de leurs corps, les « plans sociaux » ont sans doute facilité la gestion des carrières dans l'immédiat, mais en provoquant de nouvelles difficultés à moyen terme.

Ainsi, en 1998, pour les agents de catégorie C du Trésor public, le grade supérieur regroupait 20 % des effectifs des corps concernés, au lieu du pyramidage budgétaire de 9,4% autorisé par la loi de finances, et le grade intermédiaire 43,3 %, au lieu des 19% prévus en loi de finances.

Les problèmes ont souvent été seulement déplacés ou retardés : dans le réseau du Trésor public, mais tout aussi bien dans celui de la DGI, les générations nombreuses d'agents de catégorie C

déjà classées à l'échelle 5 plafonnent au sommet du grade intermédiaire.

Les plans débouchent, en fait, sur une impasse, en ne laissant le choix que de résorber les sureffectifs dans les grades supérieurs, ce qui pénaliserait évidemment les générations arrivant dans les échelons d'accès à ces grades, ou bien d'assurer le maintien de la situation, au prix de dérogations sans cesse renouvelées, sinon accrues, aux dispositions statutaires. Jusqu'à présent, une attitude de fuite en avant a prévalu, consistant à réhausser périodiquement les plafonds de promotions.

4° LES SURCOUTS INDUITS

Les plans engendrent des surcoûts non négligeables, que le ministère ne parvient à absorber qu'en recourant à des facilités difficilement envisageables dans tout autre ministère, du moins sans l'autorisation expresse du contrôleur financier, notamment le gonflement des crédits de « lignes souples ».

Pour le seul réseau de la direction des impôts – 45 % environ des emplois des services financiers -, et pour la seule année 1999, le surcoût direct annuel des décisions ministérielles peut être évalué à environ 247 millions de francs. S'y ajoute l'incidence sur les dépenses de pensions, qui n'a pas été chiffrée par la direction du budget.

5° LES REGULARISATIONS A POSTERIORI

Si les entorses aux statuts ne font pas l'objet de régularisations a posteriori, difficilement envisageables sauf à officialiser les régimes dérogatoires, certains surnombres budgétaires sont résorbés au fil des mesures nouvelles accompagnant chaque budget annuel.

Tel est surtout le cas pour les dérogations concernant les corps de catégorie A, encore que souvent avec retard.

Ainsi, une décision de 1994 consistant à transformer 209 emplois d'inspecteur de la direction générale des impôts en 143 emplois d'inspecteurs divisionnaires de classe normale et 66 receveurs principaux de 2^{ème} classe n'a été prise en compte qu'en loi de finances pour 1999, soit avec un retard de cinq ans.

La régularisation peut aussi n'être que partielle ou rester en suspens.

La décision ministérielle du 20 octobre 1989, qui a autorisé la direction générale des impôts à bénéficier de 100 postes supplémentaires d'inspecteur pour gérer l'impôt de solidarité sur la fortune, comme celle du 21 décembre 1988, « créant » 200 postes supplémentaires d'agents de constatations ou d'assiette n'ont, à ce jour, toujours pas été reprises dans une loi de finances.

De même, pour le réseau du Trésor public, 95 transformations d'emplois de catégorie A, remontant à un repyramidage des grades de deuxième niveau décidé en 1994, subsistent toujours sous la forme de « surnombres autorisés », auxquels continuent de s'ajouter 100 surnombres de catégories C (50) et B (50) « autorisés » en 1988 et 1989, pour « le recouvrement de certaines taxes d'urbanisme » et les postes comptables de Nouvelle-Calédonie.

Le fait que ces surnombres soient, au moins partiellement, « gagés » en emplois et en crédits par des vacances ne les rend pas réguliers pour autant.

A fortiori, même si elle est incontestable, la difficulté croissante des régularisations, à mesure que les écarts avec les pyramidages statutaires se creusent ou que les vacances d'emploi s'amenuisent, ne saurait servir de justification. Une remise en ordre juridique et budgétaire est donc nécessaire.

A contrario, cette difficulté croissante illustre la gravité de la défaillance des contrôles. Dans tout autre ministère, de semblables dérives se heurtent à l'existence du contrôle financier. Au sein du ministère des finances, la procédure de contrôle financier existe bien mais elle est inopérante: d'une part, tous les actes de gestion qui devraient l'être ne sont pas soumis au contrôleur; d'autre part, celui-ci n'applique pas la procédure de refus de visa aux décisions irrégulières, de sorte qu'il n'y a pas non plus de demande formelle de passer-oute de la part des services ordonnateurs, seule garantie de la bonne information et de l'accord exprès du ministre.

D. - AUTRES AVANTAGES DE CARRIERE

1° DES DEBOUCHES ATTRACTIFS

La DGI et la DGCP offrent à leurs cadres supérieurs des débouchés attractifs, en contrepartie d'une réelle sélectivité des promotions.

Dans le réseau du Trésor, la nomination dans le corps des trésoriers-payeurs généraux (TPG), avec les avantages indiciers et

indemnitaires qui lui sont attachés et qui sont décrits plus loin, constitue une perspective motivante. Quatre emplois sur cinq – le cinquième est laissé au choix du Gouvernement – sont pourvus, outre des nominations d'administrateurs civils de l'administration des finances, par une liste d'aptitude réservée aux receveurs des finances, receveurs percepteurs, et directeurs départementaux du Trésor public. Cette liste est établie sur la proposition du directeur général de la comptabilité publique. Tout cadre du réseau du Trésor ayant franchi les grades nécessaires peut espérer, s'il est apprécié par sa hiérarchie, y figurer un jour.

De surcroît, le statut des trésoriers-payeurs généraux fait l'objet d'une interprétation particulièrement souple, afin de faciliter les déroulements de carrière.

Ainsi la règle subordonnant l'avancement des TPG à une mutation à la tête d'une trésorerie générale de la catégorie supérieure est-elle, au besoin, contournée, par des nominations de trésoriers-payeurs généraux en service détaché ou bien maintenus sur place pour « nécessité de service », et surtout par des avancements territoriaux fictifs, deux ou trois nominations à la suite, pour un même poste, étant prononcées par un même décret.

Il n'est pas rare non plus que des TPG soient prolongés dans leurs postes plusieurs mois, voire plus d'une année, après avoir atteint la limite d'âge. La pratique des nominations rétroactives – parfois pour une durée largement supérieure à une année - est courante en fin de carrière, pour permettre à l'intéressé de percevoir une pension de retraite calculée en fonction d'un « indice pension supérieur » (cf. page suivante). De telles nominations encourent un risque d'annulation par le juge administratif.

Les emplois de receveurs des finances et de trésoriers principaux sont également spécialement attractifs en raison des rémunérations élevées ou des avantages annexes (indices-pensions) attachés à certains postes.

Dans le réseau de la DGI, la nomination au choix en qualité de conservateur des hypothèques constitue un débouché recherché.

Un inspecteur principal qui n'a pas été nommé directeur divisionnaire peut ainsi obtenir, cinq ans avant sa retraite, une conservation des hypothèques lui assurant une rémunération supérieure de 30 %, voire de 70 %.

Les fonctions de receveur divisionnaire offrent une perspective de carrière également motivante. Ainsi un directeur départemental ayant perdu l'espoir d'une promotion comme chef de service pourra malgré tout prétendre à une recette divisionnaire du second groupe. Aussitôt nommé, le receveur bénéficiera d'une rémunération égale à 115 % de celle du grade auquel il n'a pas accédé.

2° LES « INDICES-PENSION »

Un nombre important de cadres des deux réseaux bénéficient de majorations de pension de retraite, en ayant la possibilité de cotiser, durant leur période d'activité, sur la base d'un traitement de référence (« l'indice-pension ») supérieur à leur traitement principal réel. Certains agents peuvent ainsi percevoir des pensions de retraite parmi les plus élevées de la fonction publique dont la charge pour l'Etat est notablement plus lourde que celle qu'induirait leur classement indiciaire statutaire.

Cet avantage leur est accordé en application des dispositions de l'article L. 62 du code des pensions civiles et militaires de retraite prévoyant que « pour les agents rétribués en totalité ou en partie par des remises, produits divers ou salaires variables, un décret contresigné par le ministre des finances détermine les modalités suivant lesquelles est effectuée la retenue ».

a) La surindiciation à la direction générale des impôts

Les conservateurs des hypothèques en sont bénéficiaires en application d'un décret du 20 novembre 1951 et dans la mesure où ils sont rémunérés par un « salaire » variable.

Un simple arrêté ministériel permet de relever le niveau de cette surindiciation, alors même que les créations d'emplois budgétaires assortis des indices les plus élevés (hors échelle), et donc générateurs des pensions les plus importantes, font l'objet d'une attention particulière, dans un premier temps, des administrations concernées - dont celle des finances - et ensuite du Parlement lors du vote du budget. Les documents accompagnant le projet de loi de finances ne font pas mention de la dichotomie indiciaire en cause. L'arrêté permet également d'augmenter le nombre des postes comptables surindiciés.

Les receveurs divisionnaires cotisent pour une retraite correspondant à des traitements allant de la hors échelle A (niveau

d'un administrateur civil ou d'un professeur agrégé hors classe, par exemple) à la hors échelle C (niveau d'un ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts de 1^{ère} classe, par exemple), alors qu'ils apparaissent, dans les tableaux d'emplois annexés à la loi de finances, comme cotisant à l'indice brut 985 (niveau d'un inspecteur des affaires sanitaires et sociales au sommet de son corps). Les 122 receveurs principaux de première classe surindiciés cotisent pour une retraite allant de l'indice brut 1015 au même indice majoré de 2,5 %, alors que, selon les documents budgétaires, ils sont censés cotiser sur un traitement correspondant à la plage indiciaire 864-966 (niveau d'un attaché principal de 1^{ère} classe d'administration centrale).

Pour les comptables de la DGI (receveurs divisionnaires et certains receveurs principaux de 1^{ère} classe), le fondement juridique du bénéfice de la surindiciation est devenu caduc : depuis un arrêté du 10 janvier 1996, leur rémunération est forfaitisée et ne répond donc plus aux conditions posées par l'article L62 du code des pensions. En réalité, la caducité est même antérieure, puisque leurs rémunérations ne variaient déjà plus depuis un certain temps, les contribuables ayant délaissé les obligations cautionnées – qui généraient les remises -, en raison de leur taux devenu rédhibitoire (12,5 %) par rapport à ceux des autres crédits disponibles.

Dans le cas des receveurs principaux de 1^{ère} classe, le dispositif leur a été étendu sans l'intervention préalable d'un décret.

b) La surindiciation à la direction générale de la comptabilité publique

Le bénéfice de la surindiciation est ouvert aux trésoriers-payeurs généraux (décret du 1^{er} septembre 1950), ainsi qu'à 72 receveurs des finances et 182 trésoriers principaux, (décret du 29 décembre 1972 modifié). L'avantage y est important non seulement pour la retraite mais également pour la rémunération d'activité : en effet, réglementairement, c'est le traitement correspondant à l'indice pension, et non le traitement budgétaire réellement perçu, qui est pris en compte pour la détermination du plafond de cumul de rémunérations (voir page 260).

Si la base juridique de cette surindiciation ne paraît pas devoir être mise en cause, l'articulation des textes pris sur la base de l'article L62 du code des pensions étant régulière, elle a toutefois été abusivement étendue, notamment par un arrêté du 24 novembre 1997, nettement au delà des contingents fixés par le décret de 1972 précité.

CHAPITRE III

LES PERSONNELS DES PREFECTURES

I. - LES STATUTS

1° LE « CADRE NATIONAL DES PREFECTURES » : UNE EXPRESSION AUX CONTOURS IMPRECIS

Pour désigner la majeure partie des agents affectés dans les préfectures, le ministère de l'intérieur continue d'utiliser la dénomination de « cadre national des préfectures », instituée par l'acte dit loi du 2 novembre 1940 portant création du cadre des fonctionnaires et agents des préfectures ; or cette expression n'a plus de valeur juridique depuis l'introduction de la distinction du grade et de l'emploi dans le statut général des fonctionnaires de 1946.

La dénomination de « cadre national des préfectures » ne recouvre pas, au surplus, la totalité des ressources humaines affectées dans les préfectures et les sous-préfectures. Le ministère de l'intérieur regroupe sous cette appellation des agents titulaires appartenant à des corps de fonctionnaires des services déconcentrés des catégories A, B et C relevant des filières administrative, de service et ouvrière. Or s'ajoutent, parmi les personnels affectés dans les préfectures :

- des fonctionnaires appartenant aux filières technique, des transmissions et médico-sociale du ministère de l'intérieur ;

- des agents mis à disposition par les collectivités territoriales ou d'autres départements ministériels ;

- des agents non-titulaires, contractuels ou vacataires.

Aussi bien le « cadre national des préfectures » (filiale administrative, de service et ouvrière) ne représentait-il en 1997 que 83 % des effectifs des préfectures.

2° DES RIGIDITES STATUTAIRES COMMUNES A LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

La mise en œuvre du protocole d'accord Durafour de 1990, ainsi que de diverses mesures spécifiques au ministère de l'intérieur,

s'est traduite par une rénovation et une « normalisation » des statuts applicables aux personnels des préfectures.

Elle n'a cependant pas permis de corriger certains des défauts qui s'attachent à ces dispositifs statutaires : multiplicité de corps distincts sans justification fonctionnelle, coexistence de filières proches, difficulté de supprimer des corps de fonctionnaires.

a) Une multiplicité de corps présents dans les préfectures

Les agents titulaires des préfectures appartiennent à quelque vingt corps de fonctionnaires différents, dont cinq de catégorie A, six de catégorie B et neuf de catégorie C.

- Tableau des corps des personnels des préfectures -

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
Filière administrative	* Directeurs, attachés principaux et attachés de préfecture	* Secrétaires administratifs de préfecture	* Adjoint administratifs des services déconcentrés du ministère de l'intérieur * Agents administratifs des services déconcentrés du ministère de l'intérieur
Filière de service			* Agents des services techniques
Filière ouvrière			* Maîtres ouvriers * Ouvriers professionnels
Filière technique	* Ingénieurs des services techniques du matériel * Ingénieurs des travaux des services techniques du matériel	* Contrôleurs des services techniques du ministère de l'intérieur * Contremaîtres des services techniques du matériel	* Conducteurs automobiles * Chefs de garage
Filière transmissions et informatique	* Inspecteurs des transmissions du ministère de l'intérieur	* Contrôleurs des transmissions du ministère de l'intérieur	* Agents du service des transmissions du ministère de l'intérieur
Filière sanitaire et sociale	* Conseillers techniques de service social	* Assistants de service social * Infirmiers de l'Etat	
Autres			* Groupes mobiles de sécurité

Les quatre corps de la filière administrative rassemblent 82 % des fonctionnaires des préfectures. Les huit corps les moins nombreux représentent quant à eux moins de 2 % des emplois budgétaires.

- *Emplois budgétaires par corps au 31 décembre 1997 -*

Corps	Emplois budgétaires	Part du total
Directeurs et attachés	3 373	11,6 %
Secrétaires administratifs	4 993	17,2 %
Adjoint administratifs	9 767	33,7 %
Agents administratifs	5 673	19,6 %
Agents de service technique	1 384	4,7 %
Maîtres ouvriers	483	1,6 %
Ouvriers professionnels	851	2,9 %
Ingénieurs des services techniques du matériel	2	0,0 %
Ingénieurs des travaux des services techniques du matériel	-	0,0 %
Contremaîtres des services techniques	96	0,3 %
Chefs de garage	110	0,4 %
Conducteurs automobiles	374	1,3 %
Inspecteurs des transmissions	121	0,4 %
Contrôleurs des transmissions	611	2,1 %
Agents des transmissions	992	3,4 %
Conseillers techniques de service social	14	0,1 %
Assistants de service social	86	0,3 %
Infirmiers	2	0,0%
Total	28 932	100,00%

Source : *budget voté*

b) La persistance de cloisonnements interministériels et internes au ministère de l'intérieur

Huit fonctionnaires des préfectures sur dix appartiennent désormais à un corps à statut interministériel⁹⁰. Cependant, sept corps sont toujours régis par un statut particulier : directeurs et attachés de préfecture, ingénieurs des travaux, ingénieurs des services

⁹⁰ Il s'agit des fonctionnaires appartenant aux corps suivants : secrétaires administratifs, adjoints administratifs, agents administratifs, agents de service technique, maîtres ouvriers, ouvriers professionnels, chefs de garage, conducteurs, assistants de service social, infirmiers.

techniques, ingénieurs des transmissions, contrôleurs des services techniques, contrôleurs des transmissions, agents des transmissions.

A une multiplicité des corps qui n'est pas spécifique à cette administration, s'ajoutent des cloisonnements propres au ministère de l'intérieur :

- *entre administration centrale et services déconcentrés* : plus de 90 % des fonctionnaires des préfectures continuent d'appartenir à des corps qui ne leur donnent pas vocation à servir en administration centrale ;

- *entre préfectures et services de police* : outre les corps spécifiques de police active et de police technique et scientifique, des corps propres à la police nationale ont également été récemment créés dans la filière administrative (attachés et secrétaires administratifs de police) ;

- *enfin du fait de la situation particulière de la préfecture de police et de la préfecture de Paris*, dont les emplois sont pourvus par des fonctionnaires appartenant à des corps de l'administration centrale.

c) La faible justification fonctionnelle à l'existence de corps administratifs et techniques spécifiques au ministère de l'intérieur

L'existence de corps, administratifs, techniques ou de service spécifiques au ministère de l'intérieur, voire de corps spécifiques à certaines directions du ministère, n'est pas pleinement justifiée par des spécificités fonctionnelles.

Pour expliquer ces spécificités, le ministère de l'intérieur met en avant des sujétions particulières imposées aux personnels des transmissions et de l'informatique, ainsi que des « spécificités du même ordre » qui s'imposeraient aux personnels des filières administrative et technique. Pourtant, le fait que les attachés soient « très impliqués dans la vie des préfectures » ne saurait suffire à justifier l'existence d'un corps spécifique. L'existence du grade de directeur, propre aux fonctionnaires de catégorie A des préfectures, ne devrait pas non plus constituer un obstacle rédhibitoire à la perspective d'un rapprochement, voire d'une fusion des corps d'attachés de services déconcentrés. « Au-delà, reconnaît le ministère, pour les autres agents du cadre national des préfectures de catégorie B et C, il existe peu de spécificités fonctionnelles, les missions étant similaires qu'elles se déroulent en préfecture ou par exemple à l'équipement ou à l'éducation nationale ».

En réalité, l'existence de corps spécifiques à chaque ministère ne s'explique pas essentiellement par des différences de métier exercé, mais par une longue habitude de gestion statutaire « morcelée ».

d) Une distinction artificielle entre agents et adjoints administratifs

Alors que la structure statutaire de la catégorie B a été simplifiée par la fusion des deux corps de secrétaires en chef et de secrétaires de préfecture, deux corps distincts de catégorie C subsistent : celui des « agents administratifs » et celui des « adjoints administratifs ». Or, les entretiens en préfecture et l'examen des fonctions occupées par les uns et les autres démontrent qu'aucune différence de métiers, ni aucune compétence spécifique requise, ne justifie le plus souvent l'existence de deux corps différents. Les agents et les adjoints accomplissent des tâches d'exécution (dactylographie et traitement de texte, secrétariat, élaboration de dossiers simples) tout à fait comparables.

Depuis 1995, le corps des agents ne fait plus l'objet de recrutements et supporte prioritairement les suppressions d'emplois budgétaires de catégorie C.

e) L'identité incertaine des filières technique et de service

La filière technique

Une mission d'évaluation des besoins de chaque préfecture en personnel affecté à des fonctions techniques, confiée en février 1992 à l'inspection générale de l'administration, avait souligné que la notion de « filière technique » ne recouvrait aucune réalité statutaire dans le statut de la fonction publique de l'Etat, à la différence des dispositifs mis en place dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière⁹¹.

Dans la fonction publique de l'Etat, la multiplicité des corps de la « filière technique » est en effet largement artificielle. Si la distinction entre contrôleurs et contrôleurs divisionnaires a été

⁹¹ La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, s'est traduite en effet par la constitution, en 1988 et 1990, d'une série de « cadres d'emploi », assortis de statuts particuliers applicables aux emplois dans les services techniques des collectivités et établissements concernés. La filière technique de la fonction publique hospitalière, dont les statuts ont été fixés par le décret n° 91-868 du 5 septembre 1991, comprend un seul corps dans chaque catégorie, les dessinateurs (C), les adjoints techniques (B) et les ingénieurs hospitaliers (A).

résorbée par la publication d'un nouveau statut en 1997, les ingénieurs des travaux et les ingénieurs des services techniques constituent toujours des corps différents, alors que leurs attributions sont définies en termes similaires dans les décrets statutaires les concernant.

La filière de service

Selon les termes de leurs statuts, les agents de service technique « concourent à l'exécution des tâches de service intérieur et peuvent être chargés des fonctions d'huissier ». Il est malaisé de cerner l'identité professionnelle de ce corps, dont les membres effectuent des tâches qui les apparentent tantôt à la filière administrative dont ils sont les auxiliaires, tantôt à la filière ouvrière puisqu'une partie d'entre eux accomplissent au sein des services intérieurs des petits travaux de réparation et d'entretien très similaires à ceux confiés aux agents de la filière ouvrière (ouvriers professionnels et maîtres ouvriers).

A ce dernier égard, le ministère de l'intérieur considère que « la relative polyvalence de ces personnels les distingue des ouvriers professionnels et maîtres ouvriers ». Sur le terrain, cette polyvalence n'est cependant pas toujours constatée par les préfets qui les affectent, dans les services techniques, à des emplois comparables à ceux de la filière ouvrière.



Les rigidités et cloisonnements qui s'attachent à la structure statutaire des corps présents dans les préfectures sont largement communs à la plus grande partie de la fonction publique de l'Etat.

Le ministère de l'intérieur, et en son sein l'administration territoriale, offrent, par leur position centrale dans l'action de l'Etat, une image réduite des inconvénients qu'entraînent dans la plupart des ministères les inerties propres à une gestion essentiellement statutaire : persistance de corps distincts pour des fonctions communes ou très similaires ; obligation de gérer de petits effectifs au sein de plusieurs corps ; difficulté à faire disparaître des corps en voie d'extinction...

Le ministère de l'intérieur tirerait sans nul doute, plus que tout autre département ministériel, un grand profit d'une simplification du paysage statutaire de la fonction publique, passant par la création de corps interministériels, communs aux administrations centrales et aux services déconcentrés de plusieurs ministères. Dans un tel dispositif,

les préfets pourraient en effet avoir vocation à coordonner la gestion déconcentrée des ressources humaines de l'Etat à l'échelle d'un département ou d'une région. En s'appuyant sur des volants importants de personnels, ils pourraient optimiser l'allocation des effectifs sur une base territoriale, en favorisant la mobilité fonctionnelle entre services déconcentrés.

Les aspects statutaires prennent ainsi une importance particulière pour le ministère de l'intérieur, qui devrait en conséquence faire de la rénovation des corps qu'il gère, et de leur rapprochement avec ceux des autres ministères, une priorité de sa politique du personnel. Or tel n'a pas été le cas jusqu'à présent.

II. - LES EMPLOIS ET LES EFFECTIFS

1° LES EMPLOIS BUDGETAIRES

a) Une stabilité des emplois budgétaires autorisés en loi de finances initiale⁹²

Les emplois budgétaires des préfetures ont globalement stagné au cours des dernières années, progressant de dix-huit emplois seulement entre 1993 et 1997. Ils ont même régressé hors emplois de contractuels. Cette évolution globale masque un repyramidage catégoriel, qui s'est traduit par une augmentation légère des emplois de catégorie A, une forte augmentation du nombre d'emplois de catégorie B et une diminution globale des emplois de catégorie C.

⁹² Le périmètre retenu est ici celui de l'article 30 (préfetures) du chapitre de rémunérations principales de l'administration territoriale (31-11) en 1997.

Evolution des emplois budgétaires des préfectures entre 1993 et 1997

Désignation	1993	1994	1995	1996	1997	Evolution
TOTAL PREFECTURES	27 519	27 411	27 657	27 865	27 537	+0,1%
Emplois de titulaires	27 519	27 395	27 641	27 770	27 442	-0,2%
dt administratifs	24 099	23 977	24 142	24 233	23 954	-0,6%
Ss-total A	3 500	3 501	3 487	3 490	3 521	+0,6%
Ss-total B	4 607	4 765	4 917	4 938	4 993	+8,4%
Ss-total C	15 992	15 711	15 738	15 805	15 440	-3,5%
dt techniques et de service	3 420	3 418	3 499	3 537	3 488	+2,0 %
Services techniques du matériel	797	797	784	778	776	-2,6 %
Ss-total A	1	4	4	7	8	+700,0%
Ss-total B	87	93	93	95	96	+9,5 %
Ss-total C	709	700	687	676	672	-5,2%
Filière de service	2 633	2 621	2 715	2 759	2 712	+3,0 %
Ss-total C	2 633	2 621	2 715	2 759	2 712	+3,0 %
Emplois de contractuels	-	16	16	95	95	NS

Source : budgets votés

b) Les emplois effectivement ouverts

Emplois ouverts au chapitre 31-11, article 30

Exercice	Emplois autorisés en LFI			Mouvements en gestion		Emplois effectivement ouverts
	Emplois ouverts en LFI	Surnombres autorisés en LFI	Total autorisés en LFI	Surnombres autorisés en gestion	Emplois bloqués	
1994	27 411	205	27 616	25	241	27 400
1995	27 657	205	27 862	25	287	27 600
1996	27 866	205	28 071	25	233	27 863
1997	27 537	205	27 742	111	271	27 582

Source : ministère de l'intérieur

Les surnombres

Les surnombres sont peu nombreux : 205 emplois de contractuels financés sur provision sont inscrits en loi de finances initiales. Quelque cent autres, autorisés en gestion, perdurent d'un exercice sur l'autre, de façon irrégulière, depuis plusieurs années.

Les gels et les vacances d'emplois

Les tableaux des emplois des préfectures, remaniés en 1995 à la demande du contrôleur financier, reflètent un taux de gel (calculé comme le ratio gel de l'année sur emplois budgétaires disponibles) structurellement supérieur à celui subi par l'ensemble du ministère⁹³. Cette différence s'explique par le fait que les emplois de personnels des services actifs de la police nationale (qui représentent 70 % des effectifs du ministère) sont exonérés de gel. En 1997 encore, l'assiette du gel budgétaire n'a porté que sur 50.000 emplois, soit 30 % des emplois budgétaires du ministère.

Le taux de vacance en fin d'année (calculé comme le ratio emplois libres au recrutement en fin d'année sur emplois budgétaires disponibles) est quant à lui constamment inférieur à 1 % et tendanciellement en baisse sur les trois dernières années. Ce fait témoigne d'une gestion tendue des effectifs, que contrarient parfois les retards pris dans l'organisation des recrutements, notamment du fait de dégels tardifs.

La conversion du nombre d'agents en équivalent temps plein

La conversion du nombre d'agents recensés à une date donnée dans les préfectures en force de travail effective en « équivalent temps plein » traduit la portée du temps partiel, dont rend compte au 31 décembre 1997 le tableau suivant, pour les seuls fonctionnaires des corps administratifs, techniques, ouvriers et de service.

⁹³ 0,88 % en 1995, 1 % en 1996, et 1,3 % en 1997.

Répartition des effectifs à temps plein et à temps partiel au 31/12/97

Corps	100%	0.90 =0.915	0.80 =0.86	0.70	0.60	0.50	CPA =0.50	M/TS THER 100%	TOTAL	NOMBRE D'AGENTS	TEMPS PARTIEL RECUPERE
Administratifs A	3.070	91,5	212,4	8,4	9,6	12,5	12,0	11,0	3.427,4	3 505	77,6
Administratifs B	3.824	163,8	734,4	27,3	22,2	33,5	33,5	12,0	4.850,7	5.079	228,3
Administratifs C	10.955	529,8	2813,0	88,9	99,0	173,0	95,5	51,0	14.805,2	15.685	879,7
Total administratifs	17.849	785,1	3759,9	124,6	130,8	219,0	141,0	74,0	23.083,4	24.269	1.185,6
Techniques A	2								2,0	2	
Techniques B	60	0,9	0,8				0,5		62,3	63	0,7
Techniques C	631	0,9	1,7			0,5	2,0	1,0	637,1	640	2,9
Ss-total service technique du matériel	693	1,8	2,6			0,5	2,5	1,0	701,4	705	3,6
Ss-total agents de service	1.267	7,3	54,2	1,4	1,8	3,5	3,0	12,0	1.350,2	1.368	17,8
Ss-total OP-MO	1.133	3,7	32,7	0,7	0,6	2,0	3,0	2,0	1.177,6	1.189	11,3
Total techniques	3.093	12,8	89,4	2,1	2,4	6,0	8,5	15,0	3.229,2	3.262	32,7
TOTAL GENERAL	20.942	797,9	3849,4	126,7	133,2	225,0	149,5	89,0	26.312,6	27.531	1.218,3

Source : ministère de l'intérieur

Près d'un fonctionnaire des corps considérés sur quatre travaille ainsi à temps incomplet toutes catégories et filières confondues. S'agissant des seuls personnels administratifs de catégorie C (agents et adjoints), cette proportion s'élève à un sur trois.

2° LES EFFECTIFS

Les effectifs réels globaux (incluant l'ensemble des personnels, quels que soient leurs statuts et leur provenance) affectés dans les 96 préfectures de métropole au 31 décembre 1997 sont récapitulés dans le tableau suivant.

*Effectifs gérés par les préfectures (métropole)
au 31 décembre 1997 (en nombre d'agents)*

Agrégats	A	B	C	Total
Titulaires	3 718	5 960	20 375	30 053
1/ CNP (1)	3 573	5 194	16 112	24 879
2/ AST (2)	-	-	1 422	1 422
3/ MO (3)	-	-	1 202	1 202
4/ STM (4)	2	62	647	711
5/ Social (5)	15	93	-	108
6/ Trans (6)	121	611	992	1 724
7/ GMS (7)	7	-	-	7
Contractuels (8)	187	78	187	452
MAD Coll. terr. (9)	8	15	254	277
MAD Etat (10)	151	36	204	391
Autres	27	76	105	208
Total	4 091	6 165	21 125	31 381

Source : ministère de l'intérieur. (1) Filière administrative du cadre national des préfectures ; (2) Filière de service (agents des services techniques) ; (3) Maîtres ouvriers et ouvriers ; (4) Services techniques du matériel ; (5) Filière médico-sociale ; (6) Transmissions et informatique ; (7) Groupes mobiles de sécurité ; (8) hors non-titulaires sur crédits de fonctionnement ; (9) Agents mis à disposition par les collectivités territoriales ; (10) Agents mis à disposition par l'Etat.

a) Tous les agents des corps de préfectures ne travaillent pas sous autorité préfectorale

1) Au 31 décembre 1997, 457 fonctionnaires appartenant aux corps administratifs, techniques et de service des préfectures étaient affectés dans les *secrétariats généraux pour l'administration de la police* (SGAP).

2) Un petit nombre d'agents des préfectures sont mis à disposition d'autres administrations

Le nombre d'agents des corps représentés dans les préfectures qui sont mis à disposition d'autres administrations oscille d'année en année autour de 1 pour mille, soit une proportion très faible des effectifs en équivalent temps plein. Cette proportion est un peu plus élevée s'agissant des seuls agents de catégorie A : 0,3 % en 1997.

Agents des préfectures mis à disposition

	1994	1995	1996	1997
Mis à disposition	22,2	40,3	33	31
Part/total des personnels des préfectures	0,07 %	0,12 %	0,11 %	0,10 %

Source : ministère de l'intérieur

3) A la même date, 690 de ces agents étaient affectés dans les *greffes des juridictions administratives* de province⁹⁴, dont ils formaient la quasi-totalité des effectifs ; leurs emplois budgétaires sont inscrits au budget du ministère de la justice.

Les personnels des greffes des tribunaux administratifs (TA), héritiers des « conseils de préfecture », et ceux des cours administratives d'appel (CAA) sont depuis l'origine des agents des corps administratifs et techniques du ministère de l'intérieur.

Depuis la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, le Conseil d'Etat gère les emplois budgétaires du personnel des greffes, qui sont inscrits au budget du ministère de la justice. Pour autant, les préfets demeurent ordonnateurs secondaires des dépenses de personnel correspondantes, et le ministère de l'intérieur gère statutairement la carrière de ces agents : les fonctionnaires des greffes administratifs continuent en effet d'appartenir aux corps des personnels de préfecture. Ainsi, les agents des corps de préfecture peuvent, tout en poursuivant leur carrière dans leur corps, être affectés indifféremment dans un service préfectoral ou dans un greffe.

Les difficultés de gestion créées par cette situation atypique n'invalident pas de façon réhibitoire le choix fait de maintenir une situation héritée de l'histoire. Les agents administratifs et plus encore les agents techniques, n'exercent pas des métiers fondamentalement différents selon qu'ils sont affectés en préfecture ou en juridiction. Pour autant, la grande stabilité des agents des TA et CAA dans leur poste contribue à forger parmi eux le sentiment de ne pas appartenir tout à fait aux corps des préfectures.

Les quelque 700 agents des greffes ont le sentiment diffus, mais non vérifié, d'être oubliés lors des promotions ou des mutations. Dans la mesure où elle est relayée par les chefs de juridictions et par le secrétariat général des tribunaux administratifs et des cours administratifs d'appel, cette donnée sociologique n'est pas inutile pour comprendre les conditions dans lesquelles s'effectuent effectivement les actes de cette « gestion partagée ».

En dépit des frustrations exprimées, il ne semble pas que les agents des greffes soient désavantagés par rapport aux agents des préfectures en matière de notation et d'avancement, les procédures d'avancement au choix elles-mêmes revêtant en fait un caractère

⁹⁴ Les agents des greffes du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel de Paris appartiennent aux corps d'administration centrale du ministère de l'intérieur.

quasiment automatique. Cette situation illustre la viabilité d'une gestion « interministérielle », en l'occurrence inter-administrative, de corps communs.

- b) Tous les agents travaillant sous autorité préfectorale ne sont pas des personnels du ministère de l'intérieur, ni même des agents de l'Etat

Des agents sont mis à disposition des préfetures, soit par d'autres départements ministériels, soit par des collectivités territoriales.

Les agents de l'Etat

Agents de l'Etat mis à disposition des préfets

	1994	1995	1996	1997
Effectifs réels ETP	491.2	705.8	498.2	504.1

Source : ministère de l'intérieur

Les agents mis à disposition par d'autres départements ministériels constituent ainsi selon les années entre 1,6 % et 2,3 % de la main-d'oeuvre à la disposition de l'administration territoriale.

Les agents mis à disposition par les collectivités territoriales

Les effectifs des préfetures se sont historiquement constitués à partir de la ressource humaine des collectivités territoriales, et en particulier des départements. Depuis 1987, année où la loi du 26 janvier 1984 modifiée relative au droit d'option des agents des départements entre le statut de personnel d'Etat et celui de fonctionnaire territorial et la loi du 11 octobre 1985 modifiée relative au transfert de prise en charge ont produit leurs effets en loi de finances initiale, plus de 12.000 emplois budgétaires nets ont été créés pour les personnels des préfetures.

Ce sont au total 14.338 agents (12.666 fonctionnaires territoriaux et 1.672 fonctionnaires de l'Etat) qui, entre 1987 et 1997, ont fait usage de leur « droit d'opter » pour le maintien de leur statut ou leur intégration dans l'autre fonction publique.

Cependant, les situations de mise à disposition de fonctionnaires territoriaux auprès des préfets, si elles se sont fortement résorbées, n'ont pas totalement disparu.

Agents territoriaux mis à disposition des préfets

<i>en ETP</i>	1994	1995	1996	1997
Administratifs A	25.9	22.8	10.0	8.0
Administratifs B	38.4	31.0	15.8	14.3
Administratifs C	461.1	354.1	232.5	200.7
OP - MOP (1)	98.0	62.5	44.3	34.0
Total	623,4	470,4	302,6	257,0

Source : ministère de l'intérieur

(1) OP-MOP : ouvrier principal - maître ouvrier principal

Au 31 décembre 1997, 277 agents (et 257 équivalents temps plein) se trouvaient dans une telle position. Plus des trois quarts d'entre eux demeurent encore mis à disposition en 1998, alors qu'ils ont opté pour un retour à leur administration d'origine, officiellement faute d'emplois vacants dans les collectivités territoriales, en fait parce que lesdites collectivités ne souhaitent pas réintégrer dans leurs cadres des agents qu'ils considèrent comme marqués par la « culture de l'Etat », et qu'elles préfèrent recruter des agents plus jeunes⁹⁵.

Outre qu'elle contrevient aux dispositions de la loi du 26 janvier 1984 qui prévoit qu' « il est fait droit (aux demandes de réintégration) dans un délai maximal de deux ans à compter de la date de réception de celle-ci et dans la limite des emplois vacants » (article 123-III-2°), cette situation induit chaque année des transferts financiers complexes et modifie à la marge le périmètre des emplois budgétaires des préfetures :

- Les collectivités prennent acte de la demande de réintégration formulée par les agents ; en application des articles 6 et 7 de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985, le transfert est budgété en loi de finances, par une création d'emplois budgétaires au sein des effectifs des préfetures et par un prélèvement correspondant au coût de ces emplois sur la dotation générale de décentralisation (DGD) de la collectivité.

- La réintégration de l'agent sur un poste vacant n'ayant finalement pas eu lieu au cours de l'exercice, une régularisation est effectuée l'année n+2 par un abondement de la DGD et la suppression des emplois budgétaires créés au sein des effectifs des préfetures.

⁹⁵ 77 % de ces agents ont en effet plus de quarante ans et 30 % plus de cinquante ans.

c) Les non-titulaires en poste dans les préfectures

Une grande diversité de catégories et de positions budgétaires

Le bureau de gestion des personnels des préfectures recense seize catégories différentes de contractuels gérés par lui. Mais ce décompte n'est pas exhaustif : il faut notamment y ajouter les non-titulaires recrutés sur crédits (personnels « 37-10 », CES, assistants techniques des programmes régionaux européens) et gérés localement, dont le ministère n'a qu'une connaissance limitée. L'imputation budgétaire de leurs rémunérations n'est pas moins diverse. On trouve en effet des non-titulaires, le plus souvent permanents, sur des chapitres de rémunération principale (31-11) ou de vacations (31-98), sur un chapitre de fonctionnement (37-10), mais aussi parfois sur des ressources extra-budgétaires, comme dans le cas des chargés d'études des secrétariats généraux pour l'action régionale (SGAR), ou de certains contrats emploi-solidarité (CES) au titre de leurs compléments de rémunération.

d) Le recensement des non-titulaires rémunérés sur crédits de fonctionnement

Le ministère de l'intérieur, comme d'autres administrations, emploie un nombre élevé d'agents non titulaires dont la charge financière n'est pas imputée sur des chapitres de rémunération, mais sur le chapitre de fonctionnement des préfectures (37-10). Les quelque 1.500 agents ainsi rémunérés constituent en effet une part non négligeable de la ressource humaine des préfectures.

La rémunération de ces agents représentait 12 % des dépenses de fonctionnement des préfectures en 1997, contre 12,7 % en 1993.

Evolution des dépenses du chapitre 37-10, article 10, paragraphe 20

Dépenses nettes	1993	1994	1995	1996	1997
Art. 10, § 20	184 640 661 F	193 346 171 F	192 901 550 F	194 542 948 F	195 539 856 F
en % du 37-10	12,7 %	12,9 %	13,3 %	12,1 %	11,9 %

Source : agent comptable central du Trésor

La part de ces charges de personnels représentait en 1997 plus du cinquième du budget de fonctionnement de certaines préfectures : Ardenne (22 %), Ardèche, Aveyron, Charente, Finistère (23 %), Guyane (32 %).

Le recensement effectué chaque trimestre par l'administration centrale pour le « tableau de bord des effectifs et des crédits des préfectures » fait état de plus de 1.500 personnes, soit 1.350 environ en temps travaillé.

Evolution des effectifs rémunérés sur le chapitre 37-10 (au 31/12)

Effectifs	1993	1994	1995	1996	1997	Evol.
Nbre d'agents	1 523	1 563	1 611	1 603	1 585	+ 4 %
Equivalent TP	1 346	1 382	1 406	1 384	1.350	0 %

Source : ministère de l'intérieur

Les agents rémunérés sur crédits de fonctionnement représentent ainsi près de 5 % des personnels de préfecture. Ils ne constituent pas une simple ressource d'appoint, mais une ressource permanente à la disposition des préfectures. Il s'agit d'employés affectés au service des membres du corps préfectoral, mais aussi d'agents occupant durablement des emplois techniques (nettoyage des préfectures) ou même administratifs (standardistes, huissiers, agents de bureau) et effectuant des tâches similaires à celles confiées à des fonctionnaires de l'Etat. Cette situation découle historiquement de la gestion départementale des ressources humaines avant la décentralisation, gestion qui faisait une large part au recrutement de contractuels. Mais elle s'est pérennisée et, jusqu'à une période récente, les préfectures ont continué de renouveler des contrats anciens, voire de conclure de nouveaux contrats.

La base juridique de l'engagement de ces agents est souvent fragile. Recrutés et gérés localement par les préfets, ils n'ont longtemps fait l'objet d'aucune réglementation ni directive centrale. Selon les données recueillies par l'administration centrale, les trois quarts des non-titulaires des préfectures bénéficient d'un contrat à durée indéterminée ; un sur dix est en contrat à durée déterminée ; 15 % d'entre eux n'ont pas été recrutés sur la base d'un contrat, mais d'un arrêté ou d'une décision préfectorale. Ces agents se trouvaient déjà le plus souvent dans cette situation hétérodoxe lors du transfert des personnels du conseil général à la préfecture.

La « résorption de l'emploi précaire » dans les préfectures

Aux termes du protocole d'accord du 14 mai 1996 et de la loi du 16 décembre 1996, ne devaient être inclus dans le « plan de résorption de l'emploi précaire » que les agents non titulaires « assurant des missions de service public dévolues aux agents titulaires », c'est-à-dire occupant des emplois normalement pourvus par des titulaires.

Or, par une décision *Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône c/ conseil de prud'hommes de Lyon* dit « arrêt Berkani » du 25 mars 1996, le Tribunal des conflits a jugé que « les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents de droit public quel que soit leur emploi ». En reconnaissant la qualité d'agent public à des personnels antérieurement recrutés sur des contrats de droit privé, le Tribunal des conflits a ainsi très substantiellement étendu le champ d'application de la loi précitée, notamment s'agissant des contractuels de préfecture dont la grande majorité a été recrutée par contrat de droit privé et occupe des emplois d'un type particulier dans l'administration, au service des membres du corps préfectoral, emplois traditionnellement pourvus par des non-titulaires.

Si seuls 229 agents étaient titularisables dans une acception stricte de la loi du 16 décembre 1996, le périmètre de titularisation induit par la jurisprudence « Berkani » se trouvait multiplié par cinq pour les personnels des préfectures. L'effet démultiplicateur de cet arrêt n'est bien entendu pas propre au ministère de l'intérieur, mais il a pris en l'espèce une particulière acuité et une sensibilité politique et médiatique liée à la nature des emplois affectés dans les résidences du corps préfectoral.

Dans l'attente de dispositions législatives venant traduire ou au contraire infirmer le principe de l'arrêt « Berkani », le ministère de l'intérieur n'a pas mis en oeuvre les mesures de résorption de l'emploi précaire prévues par la loi de 1996 : l'incertitude sur la solution statutaire qui sera retenue, la disproportion entre le nombre des emplois disponibles et celui des candidats potentiels, enfin la volonté de ne pas accroître la confusion en engageant la titularisation, en petit nombre, d'agents exerçant des tâches vouées à l'externalisation, l'ont conduit à différer l'organisation des concours exceptionnels prévus par la loi précitée.

La réflexion engagée par le ministère de l'intérieur sur les solutions alternatives au recours aux contractuels « 37-10 » semble aujourd'hui suspendue.

Une mission avait été confiée en octobre 1994 par le ministre de l'intérieur au préfet Max Vidot sur « la charge financière de la rémunération des personnels non titulaires relevant du chapitre 37-10 ». Le rapport remis en février 1995 dressait pour la première fois un inventaire détaillé des personnels concernés et mettait en exergue les problèmes tant financiers que juridiques ou sociaux qui s'attachent à la situation de ces agents. Il formulait aussi plusieurs scénarios d'évolution alternatifs, applicables à tout ou partie de ces agents :

- Intégration dans la fonction publique pour les agents qui remplissent les conditions légales et réussissent les épreuves d'un concours administratifs ;

- Maintien du lien contractuel pour ceux qui n'ont pas vocation à entrer dans la fonction publique ;

- Privatisation de certaines activités non directement liées à l'exécution du service public.

Les réflexions et décisions qui auraient dû découler de ce rapport ont été interrompues au printemps 1996 par la signature du « protocole Perben » et surtout par le prononcé de l'arrêt précité du Tribunal des conflits.

Les difficultés auxquelles le ministère de l'intérieur s'est trouvé ou se trouve toujours confronté en matière de recours aux non-titulaires, qu'il s'agisse de contractuels de haut niveau collaborateurs des secrétaires généraux pour l'action régionale (SGAR) ou d'agents d'exécution, témoignent de la nécessité d'une réflexion approfondie, à la fois sur les besoins de l'Etat employeur, et sur les formes juridiques que peuvent ou devraient prendre ces collaborations. S'agissant des agents d'entretien et de nettoyage, les solutions juridiques imaginées ont en commun le défaut de ne pas avoir été précédées d'une étude approfondie sur le « coût complet » comparé du recours à des agents contractuels et de l'appel à un prestataire de service extérieur à l'administration. Ce n'est que sur la base d'une telle étude, permettant de comparer les avantages juridiques et financiers des différentes formules, que la position de l'administration pourrait être utilement arrêtée.

Les agents recrutés sous contrats emploi solidarité (CES)

Le recrutement, dans les services de l'Etat, de personnes employées sous contrat emploi solidarité, clairement proscrit en droit⁹⁶ et dénoncé par la Cour dans son rapport public de 1996, a constitué pendant des années une pratique non résiduelle dans les préfetures, puisque la part des CES dans les effectifs des préfetures s'est élevée en 1994 jusqu'à 4 % des agents présents et 2,3 % des effectifs en temps travaillé⁹⁷.

⁹⁶ Loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle ; circulaire du 31 janvier 1990 relative à la mise en oeuvre des CES.

⁹⁷ Cf. le rapport public de 1989, page 220.

A partir de 1996, un effort de résorption soutenu a été mis en œuvre, et s'est traduit par une diminution de 28,5 % de 1995 à 1996 puis de 73 % de 1996 à 1997. Ce processus de régularisation devait s'achever en 1999.

Evolution des effectifs en CES dans les préfectures

Année	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Nombre d'agents	1.369	1.354	1.447	1.361	1.351	966	255

Source : ministère de l'intérieur

c) Les contractuels de l'« assistance technique » dans les secrétariats généraux pour l'action régionale

La gestion déconcentrée des fonds structurels communautaires induit pour les secrétariats généraux pour l'action régionale (SGAR) une charge de travail particulière, au titre de « l'assistance technique », c'est-à-dire de la gestion et de la promotion des programmes cofinancés par l'Union européenne. Elle comprend généralement deux volets ; une mobilisation des moyens humains et matériels nécessaires à la gestion financière et administrative des opérations ; un volet d'ingénierie, d'information et de formation.

La Commission européenne s'est toujours refusée à autoriser le financement de fonctionnaires titulaires sur les crédits d'assistance technique, manifestant ainsi son souci de ne pas prendre en charge des dépenses de fonctionnement courant des Etats membres (qui doivent apporter la preuve d'une dépense additionnelle pour la mise en œuvre des fonds structurels) et de marquer le caractère temporaire des actions éligibles aux financements communautaires. De leur côté, les administrations centrales des ministères de l'intérieur et du budget ont fortement limité la faculté pour les services déconcentrés de recruter directement des agents contractuels.

Ces deux contraintes additionnées ont incité les SGAR à recourir à des organismes intermédiaires pour effectuer des dépenses de fonctionnement et de personnel qu'ils ne pouvaient effectuer directement. Plusieurs types d'organismes ont été sollicités par l'administration : le CNASEA⁹⁸, des lycées agricoles, des chambres consulaires et, le plus souvent, des associations.

⁹⁸ Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

A la suite de plusieurs réunions interministérielles tenues en 1997, il a été décidé de régulariser la situation d'une partie des agents contractuels concernés en les transformant en contractuels de droit public de l'Etat. L'apurement de cette situation restait malheureusement inachevé en 1998, puisque seuls 40 % des agents contractuels participant à l'assistance technique des programmes régionaux communautaires ont vu leur situation régularisée, tandis que 60 % des effectifs auxquels il est fait recours continuent d'être « masqués » sur le plan budgétaire par le biais d'organismes supports.

CHAPITRE IV

LES PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE

Au nombre de 130 000 en 1998, les personnels de la police nationale se répartissent, selon leurs missions et leurs statuts, en quatre catégories ou filières : les personnels actifs, les filières administrative, scientifique, technique. Les personnels actifs représentent plus de 80 % du total.

Le régime juridique actuel des personnels de la police nationale trouve son origine dans la loi du 28 septembre 1948⁹⁹ qui avait pour objet essentiel de priver les personnels de police du droit de grève (qu'une loi du 27 décembre 1947 avait déjà retiré aux personnels des CRS) tout en leur maintenant le droit syndical. En contrepartie, ces personnels devaient bénéficier d'une situation spéciale, concrétisée par des avantages de rémunération (classement indiciaire hors catégories et indemnités exceptionnelles dans la limite des crédits ouverts par les lois de finances).

A partir d'une base juridique essentiellement constituée aujourd'hui par la loi n° 95-73 d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 (LOPS), la gestion des effectifs de la police nationale connaît depuis cette date trois évolutions majeures résultant :

- de la réforme des corps et carrières réalisée par quatre décrets du 9 mai 1995 créant les corps de conception et de direction, de commandement et d'encadrement et de maîtrise et d'application de la police nationale, ces trois corps étant issus de la fusion des corps en tenue et en civil,

- de la suppression du service national par la loi du 28 octobre 1997 qui se traduit par la disparition progressive des policiers auxiliaires qui représentaient en 1997 7,8 % des effectifs de policiers actifs,

- la création dans le cadre du plan " emplois-jeunes " fondé sur la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 des adjoints de sécurité, contractuels de droit public susceptibles de représenter en 2000 près de 20 % des effectifs des personnels actifs.

⁹⁹ Laquelle se référait expressément au statut général de 1946 (loi du 19 octobre 1946) prévoyant des statuts particuliers dérogatoires.

Le contrôle de la Cour conduit, après un examen des caractéristiques du cadre statutaire, à des observations relatives à la gestion des emplois budgétaires et à l'évaluation des effectifs réellement disponibles de policiers actifs.

I.- LE CADRE STATUTAIRE

Si les statuts qui régissent les personnels actifs se distinguent nettement du droit commun de la fonction publique en raison de la nature des missions de la police nationale, les régimes des personnels administratifs, scientifiques et techniques présentent également des particularités.

A. - LES CORPS DE POLICE ACTIVE

1° Réalisée par quatre décrets du 9 mai 1995, entrée en vigueur le 1er septembre suivant, la réforme des corps des personnels actifs de la police nationale se caractérise par la suppression de la dualité corps en civil/corps en tenue qui concourait à un cloisonnement entraînant des doubles emplois et des phénomènes de concurrence préjudiciables au bon fonctionnement des services.

Une structure pyramidale en trois corps a été substituée à une répartition en cinq corps. On trouve désormais :

- le corps de conception et de direction, composé des commissaires de police,

- le corps de commandement et d'encadrement qui résulte de la fusion des corps des inspecteurs de police et des commandants et officiers de paix et qui est composé des officiers de police,

- le corps de maîtrise et d'application qui unifie le corps des enquêteurs et celui des gradés et gardiens de la paix.

Au sein de chacun de ces corps, des filières distinguent l'exercice de fonctions en civil et de fonctions en tenue, des passerelles permettant de passer des unes aux autres.

Un règlement général de la police nationale, dont la première partie, le règlement général d'emploi, a fait l'objet d'un arrêté ministériel du 22 juillet 1996 et qui se substitue à un ensemble de

textes disparates définit les missions des différents corps et l'organisation du travail.

Les dispositions communes aux trois corps se caractérisent par :

- une élévation des niveaux de recrutement assortie d'une obligation de formation,

- une réaffirmation des sujétions particulières des fonctionnaires actifs de la police nationale, les spécificités du statut portant sur la disponibilité et le temps de travail, l'obligation de résidence, la durée d'affectation et la mobilité, le devoir particulier de réserve qui s'impose aux fonctionnaires de police, l'interdiction de la grève,

- des garanties et avantages spécifiques en contrepartie de ces sujétions particulières : ainsi un régime indemnitaire particulier est prévu en faveur des agents en fonctions dans des secteurs difficiles et qui y sont affectés pour une durée minimale¹⁰⁰.

- des conditions dérogatoires maintenues en matière de discipline.

2° La mise en œuvre de la réforme de 1995 ne sera pleinement achevée, du point de vue de la modification de la structure des corps et de la revalorisation des fonctions qu'elle implique, qu'à l'issue d'une période de transition d'une dizaine d'années. En effet, la réforme comporte un repyramidage afin d'entraîner la déflation des deux premiers corps (conception et direction et commandement et encadrement) au profit du troisième (maîtrise et application). L'importance des départs à la retraite prévisibles au cours des prochaines années contribuera à la diminution des effectifs des commissaires et des officiers. Pour autant, tous les fonctionnaires de police ne peuvent, pendant la période de transition, occuper immédiatement l'emploi que la réforme leur destine. Il apparaît notamment que les officiers sont encore trop nombreux pour exercer un réel emploi d'encadrement.

La réforme s'est accompagnée de gains indiciaires élevés, particulièrement pour les anciens inspecteurs de police¹⁰¹. Elle s'est inscrite dans le prolongement des mesures prises au titre de la

¹⁰⁰ Cf. IIIe partie, pages 329 à 333.

¹⁰¹ Cf. IIIe partie, page 315.

rénovation des grilles de la fonction publique en application du " protocole Durafour " du 9 février 1990.

3° Une mention particulière doit être faite des adjoints de sécurité dont le recrutement est prévu par l'article 10 de la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes. Ces agents, âgés de 18 à moins de 26 ans sont recrutés en qualité de contractuels de droit public pour une période de 5 ans au plus. Leur contrat de recrutement prévoit une période d'essai qui s'achève un mois après le terme de la période de formation professionnelle¹⁰².

Un décret du 30 octobre 1997 a déterminé les modalités de leur recrutement (vérification d'aptitude physique, tests psychologiques puis entretien de sélection) et défini les missions qui peuvent leur être confiées, missions de surveillance générale par ilotage et patrouille et d'accueil du public. Les adjoints de sécurité ne peuvent participer à des missions de police judiciaire ou de maintien de l'ordre.

Le recrutement de cette nouvelle catégorie de personnes constitue une innovation remarquable à plusieurs titres :

- d'un point de vue quantitatif, les adjoints de sécurité devraient à terme représenter près d'un cinquième des forces de police active en France (un effectif de 20 000 est prévu à la fin de l'an 2000) ; ils seront beaucoup plus nombreux que les policiers auxiliaires dont les effectifs n'ont jamais dépassé 8 500¹⁰³,

- ils accomplissent à la fois des tâches de type administratif (accueil du public) et certaines tâches de police active, tout en percevant une rémunération inférieure à celle des fonctionnaires de la police nationale,

- leur recrutement constitue une exception notable au principe de recrutement par concours ; il constitue également une exception aux règles du recours par l'administration aux personnels contractuels puisque ces contrats d'un nouveau type portent sur des postes qui pourraient être confiés à des corps de personnels existants et que la durée de cinq ans est supérieure aussi bien à la durée d'engagement des policiers auxiliaires (1 an) qu'à celle des autres contractuels (3 ans, renouvelables par décision expresse),

¹⁰² La durée de formation initiale fixée à deux mois en 1997 a été prolongée de deux semaines en 1999.

¹⁰³ Cf. infra, page 191.

- au terme des contrats la question de l'intégration de ces personnels dans la police nationale se posera inévitablement.

B.- LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS DE LA POLICE NATIONALE

Les tâches d'administration de la police nationale n'ont jamais fait l'objet d'une définition rigoureuse, la distinction statutaire ne recoupant qu'imparfaitement la logique fonctionnelle. S'il est vrai que les personnels administratifs n'exercent pas, en principe, d'activités opérationnelles, les personnels " actifs " sont fréquemment amenés à exercer des tâches administratives, parfois à temps plein.

1° Quatre corps de fonctionnaires, représentant un effectif budgétaire de 12 800 personnes en 1998, composent les personnels administratifs de la police nationale : les attachés, les secrétaires administratifs, les adjoints et agents administratifs de la police nationale.

Cette situation marque une certaine simplification du dispositif statutaire par rapport à la situation de la fin des années 80 ainsi qu'une harmonisation de la dénomination des corps et des déroulements de carrière par rapport au reste de la fonction publique. En revanche, la réforme s'est écartée de l'objectif d'interministérialité des statuts et des carrières en créant une filière administrative propre à la police nationale avec la constitution, par décret du 2 octobre 1995, du corps des attachés de la police nationale.

2° En dépit de cette évolution, la situation des personnels administratifs demeure marquée par la persistance de clivages anciens et la faiblesse du taux d'encadrement.

Les clivages qui persistent sont de deux ordres :

- entre corps administratifs et corps actifs de la police nationale : l'article 19 de la LOPS a certes précisé que " les corps administratifs sont partie intégrante de la police nationale " mais leur position reste caractérisée par une certaine ambiguïté ; ils ne sont soumis ni aux mêmes obligations ni au même régime que les personnels actifs,

- entre les corps administratifs de la police nationale et les autres corps administratifs du ministère de l'intérieur. Alors qu'une plus grande interministérialité est recherchée dans le cadre de la réforme de l'Etat, ce ministère a choisi de maintenir trois filières de corps administratifs pour l'administration centrale, les préfectures et la police nationale.

Cette situation est source de tensions, en raison de la fréquente coexistence de ces personnels dans les mêmes services (notamment les services centraux et les secrétariats généraux pour l'administration de la police-SGAP) où ils accomplissent souvent les mêmes tâches sans bénéficier des mêmes régimes indemnitaires ni du même régime de congés et d'absences. Elle complique inutilement la gestion en raison de la multiplication des organes paritaires et de l'impossibilité de mettre en commun la plupart des actes de gestion du personnel pour réaliser des économies d'échelle. Elle freine enfin la déconcentration en empêchant, aux échelons déconcentrés les compensations entre surplus et déficits en agents.

La faiblesse du taux d'encadrement donne aux corps administratifs de la police nationale une structure atypique. En effet, la catégorie C y représente 88 % des effectifs. La réforme a laissé subsister deux corps de cette catégorie (adjoints et agents administratifs) bien que leur formation soit commune et leurs missions quasi identiques.

A l'inverse le corps des attachés (catégorie A) ne représentait en 1997 que 1 % des personnels administratifs de la police nationale ; la réalisation même des objectifs de la LOPS, qui prend du retard¹⁰⁴, ne permettrait au corps des attachés que d'atteindre une proportion de 5 % des personnels administratifs alors que cette proportion est de 24 % pour l'administration centrale et 14 % pour les préfetures.

C.- LES PERSONNELS SCIENTIFIQUES DE LA POLICE NATIONALE

Selon le règlement général d'emploi, les personnels des corps scientifiques de la police nationale ont pour mission de procéder aux examens et aux analyses techniques et scientifiques qui leur sont demandés par l'autorité judiciaire, les services chargés de missions de police judiciaire ou toute autre autorité qualifiée.

La police scientifique comprend deux statuts d'emploi (directeurs et chefs de service de laboratoires) et trois corps (ingénieurs, techniciens, aides techniques).

Elle a été constituée tardivement, en 1992, les agents contractuels qui remplissaient les missions précitées se voyant alors offrir des possibilités de titularisation dans l'un des trois corps. Une intégration était également offerte aux ingénieurs, techniciens et aides techniques du laboratoire central et du laboratoire d'identité judiciaire de la préfecture de police de Paris.

¹⁰⁴ Cf. ci-après, page 193.

Si tous les agents contractuels ont opté en 1992 pour la titularisation (ce qui prouve les conditions favorables de celle-ci), la clause permettant l'intégration d'agents en fonction dans les laboratoires de la préfecture de police de Paris n'a rencontré, en revanche, qu'un succès limité, sans doute en raison de l'absence de référence dans les statuts au mode de rémunération des expertises.

D.- LES PERSONNELS TECHNIQUES DE LA POLICE NATIONALE

Les personnels techniques exercent leurs missions dans les domaines de l'informatique, des transmissions, de l'automobile, du bâtiment, de l'habillement, de l'immobilier, de l'imprimerie et de la restauration.

Ces fonctions techniques sont remplies par des agents relevant de neuf corps au total (ou assimilés : ouvriers d'Etat) aux effectifs souvent très réduits : si les agents des services techniques sont au nombre de 1 500 , les contrôleurs des services techniques du matériel travaillant pour la direction générale de la police nationale sont au plus une trentaine.

L'émiettement est particulièrement manifeste pour la catégorie C où l'on recense six corps : agents des services techniques de la police nationale, ouvriers cuisiniers, contremaîtres, chefs de garage, conducteurs, ouvriers d'Etat.

La rationalisation partielle permise par la mise en œuvre du protocole Durafour (disparition des agents de service de la police nationale et mise en extinction du corps des contremaîtres) n'a pas été poursuivie¹⁰⁵, en raison surtout, semble-t-il, du poids des habitudes.

La gestion de ces corps est de surcroît éclatée entre la direction générale de la police nationale et la direction générale de l'administration pour les corps techniques dont les membres ne sont qu'en partie affectés dans les services de police (ingénieurs, ingénieurs des travaux, contrôleurs, contremaîtres, chefs de garage, conducteurs d'automobile), ce qui ne facilite pas une gestion rationnelle des effectifs.

¹⁰⁵ Ainsi, outre les agents des services techniques (AST) de la police nationale, il existe des AST des préfectures.

II.- LA GESTION DES EMPLOIS BUDGETAIRES

1° Le tableau ci-après présente l'évolution par chapitre et article des emplois ouverts par les lois de finances initiales de 1993 à 1998¹⁰⁶

	LFI 1993	LFI 1994	LFI 1995	LFI 1996	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999
chap. 31-41. police nation.							
art.10 - personnels actifs	113 255	113 232	113 232	113 231	113 158	113 147	113 088
- titulaires	113 224	113 201	113 201	113 200	113 127	113 116	113 057
- contractuels	31	31	31	31	31	31	31
art. 30-service national	5 325	8 325	8 325	9 325	8 825	8 325	4 150
s/total art.10 et 30	118 580	121 557	121 557	122 556	121 983	121 441	117 238
art. 40-personnels admin. affectés dans les serv. actifs	11 780	11 782	12 257	12 936	12 917	12 817	12 739
- titulaires	11 677	11 677	12 130	12 789	12 770	12 657	12 579
- contractuels	103	105	127	147	147	160	160
art. 50-pers.adm. et techn. affecté dans les serv. techn.	551	426	396	395	389	389	389
- titulaires	539	414	384	384	378	378	378
- contractuels	12	12	12	11	11	11	11
total chap. 31-41	130 911	133 765	134 210	135 887	135 289	134 467	130 366
chap. 31-95. ouvriers							
-art.20-serv. techniques	1 141	1 241	1 271	1 271	1 248	1 248	1 214
-art.30-services actifs	281	281	291	301	301	301	301
total chap.31-95	1 422	1 522	1 562	1 572	1 549	1 549	1 515
total des 2 chapitres	132 333	135 287	135 772	137 459	136 838	136 016	131 881

La répartition fonctionnelle des emplois (par direction ou service) a ainsi évolué de 1997 à 1998¹⁰⁷ :

¹⁰⁶ Hors adjoints de sécurité et emplois sur crédits. Cf. ci-après.

¹⁰⁷ Les totalisations de ce deuxième tableau, qui mentionne les effectifs réels, diffèrent de celles du précédent qui présente des autorisations d'emplois en loi de finances initiale.

directions	policiers « actifs »	adm. et techniques	total 1999	policiers « actifs »	adm. et techniques	total 1998
sec. publique	60 984	5 233	66 217	60 978	5 162	66 140
R. G.	2 350	775	3 125	2 422	767	3 189
DICCILEC (PAF)	5 715	333	6 048	5 746	341	6 087
CRS	13 144	1 310	14 454	12 862	1 308	14 170
PJ	2 885	1 368	4 253	2 926	1 351	4 277
DST	1 173	290	1 463	1 171	275	1 446
DAPN	1 887	2 409	4 296	1 874	2 417	4 291
PP	17 909	668	18 577	17 541	622	18 163
divers*	2 715	3 128	3 128	3 007	457	3 464
élèves	4 743	--	4 743	4 513	--	4 513
total hors p.a.	113 505	12 799	126 304	113 040	12 700	125 740
pol. auxil.	6 520	--	6 520	4 680	--	4 680
total avec p.a.	120 025	12 799	132 824	117 720	12 700	130 420
ADS	1 116	--	1 116	7 361	--	7 361
total général avec les ADS	121 141	--	133 940	125 081	12 700	137 781

* autres services de la police, formateurs, MAD associations, mutuelles, syndicats, détachements divers.
- R. G. : renseignements généraux. DICCILEC : direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins. PJ police judiciaire. DST : direction de la surveillance du territoire. DAPN : direction de l'administration de la police nationale. PP : préfecture de police de Paris. PA : policiers auxiliaires. ADS : adjoints de sécurité.

Source : ministère de l'intérieur

Hors préfecture de police de Paris, les emplois de la direction de la sécurité publique représentent 64 % des emplois de policiers actifs titulaires.

Ces évolutions doivent être appréciées à la lumière des objectifs fixés par la loi de programmation du 21 janvier 1995 (LOPS) qui a fixé les principes d'une réorganisation de la police nationale visant à la rendre plus souple dans son organisation, à la gérer plus près du terrain, à la rendre plus présente sur la voie publique.

Cette volonté affichée par le législateur de 1995¹⁰⁸ n'implique cependant pas un accroissement sensible des emplois, étant admis que le renforcement de la sécurité ne passe pas en France par une augmentation des forces, mais par leur réorganisation. En effet, le ratio policier d'Etat ou gendarme par habitant est en France (en 1997) de 1 pour 251 contre 1 pour 303 en Allemagne, 1 pour 283 en Italie, 1 pour 380 au Royaume-Uni. Si les comparaisons internationales doivent être faites avec prudence, en raison de répartitions différentes des tâches entre les personnels actifs et les autres, il n'en reste pas

¹⁰⁸ Lequel ne faisait d'ailleurs que réaffirmer une priorité définie dès 1985 par la loi du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale.

moins que la France se situe parmi les pays européens où la « couverture » de la population par des forces de police et de gendarmerie est la plus élevée, cette situation devant se conforter du fait du remplacement des policiers auxiliaires par des adjoints de sécurité, plus nombreux¹⁰⁹.

Pour réaliser l'objectif d'augmentation de la présence policière sur la voie publique (réaffectation de 10 % des effectifs de la police nationale), la loi d'orientation et de programmation a prévu :

- la création entre 1995 et 1999 de 5 000 emplois administratifs, scientifiques et techniques¹¹⁰ destinés (notamment les emplois administratifs) à libérer les personnels actifs de tâches qui ne leur incombent pas,

- une redistribution des missions de police au profit des agents du nouveau corps de maîtrise et d'application, notamment en donnant un rôle important aux brigadiers-majors (grade créé),

- par voie de conséquence, une augmentation sensible des emplois de ce corps de maîtrise et d'application compensée par une diminution de ceux des deux autres corps de personnels actifs (commissaires et officiers de police).

Près de cinq ans après la publication de la loi, il apparaît que l'évolution en nombre a été principalement due à l'augmentation des policiers auxiliaires puis à la montée en charge des adjoints de sécurité, tandis que la répartition constatée des emplois par filière et par corps s'écarte sensiblement des objectifs fixés par la LOPS.

2° EVOLUTION GLOBALE

De 1993 à 1998, les emplois budgétaires ouverts pour la police nationale par les lois de finances initiales ont augmenté de 2,9 %. Pour la même période le nombre d'emplois de personnels actifs est resté pratiquement stable, conformément à l'orientation fixée de réaliser une réforme sans création nette d'emplois.

Cependant, l'augmentation globale s'explique en grande partie par celle des emplois de policiers auxiliaires (appelés du contingent) passés de 5 325 en 1993 à 9 325 en 1996 pour décroître ensuite de 500 en 1997 et de 500 en 1998. La diminution de ces

¹⁰⁹ Encore le ratio ne prend-il pas en compte les effectifs des polices municipales (12 000 personnes).

¹¹⁰ Il s'agit d'un simple objectif et non d'un engagement juridique.

emplois, consécutive à la réforme du service national, doit ensuite être rapide (4 150 emplois ouverts en 1999).

L'arrivée des adjoints de sécurité accompagne la déflation des policiers auxiliaires, avec 1 650 recrutements en 1997, et 6 600 en 1998. Si ces deux catégories de personnels ne sont pas interchangeable, les adjoints de sécurité remplissent, dans les faits, de nombreuses fonctions laissées vacantes par les policiers auxiliaires. En outre, la première vague de recrutements d'adjoints de sécurité a été largement constituée d'anciens policiers auxiliaires.

Cette double évolution n'est pas et ne sera pas neutre budgétairement, puisque, en 1998 et 1999 le rythme d'arrivée des adjoints de sécurité fait plus que compenser la baisse des emplois de policiers auxiliaires et qu'à terme leurs effectifs doivent être de 20 000 au 31 décembre 2000, plus de deux fois supérieurs au maximum atteint auparavant par les policiers auxiliaires. De surcroît, le coût d'un adjoint de sécurité (le SMIC, pour 37 heures hebdomadaires) est environ le double de celui d'un policier auxiliaire.

La montée en charge des adjoints de sécurité s'effectue, du point de vue de la présentation budgétaire, dans des conditions critiquables : les adjoints de sécurité font l'objet d'une inscription de crédits sur un chapitre spécifique (chapitre 31-96 créé en 1998) mais non d'une autorisation d'emplois budgétaires en loi de finances, contrairement aux prescriptions de l'article 1er de l'ordonnance organique de 1959.

Cette absence de comptabilisation dans les emplois budgétaires du ministère de l'intérieur ne saurait se justifier par le financement de leur rémunération, à concurrence de 80 %, par des crédits provenant du budget de l'emploi et de la solidarité. Elle ne peut non plus se justifier par le fait que ces emplois ne peuvent être présentés sur le même plan que les emplois permanents de la police nationale, car on ne peut soutenir qu'ils correspondent à un besoin seulement temporaire de l'administration.

Au cours des prochaines années, la présentation de l'évolution des emplois du ministère de l'intérieur risque d'être trompeuse : alors que le total des emplois va fortement diminuer du fait de la quasi disparition des policiers auxiliaires, la réalité sera celle d'une substantielle augmentation des moyens en personnel. Dès 1998, alors que les emplois du ministère diminuent en apparence de 795, la prise en compte des adjoints de sécurité donne une hausse de 5 805 emplois (+ 3,2 %).

3° LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS

Afin de libérer les personnels actifs de la police nationale de tâches administratives et d'appuyer la déconcentration et l'amélioration de la gestion, il avait été décidé, par la loi d'orientation, de créer en cinq ans 5 000 postes administratifs, scientifiques et techniques dont 4 300 emplois administratifs stricto sensu.

La réalité constatée est loin de correspondre à cet objectif, les créations effectives n'ayant été que de 1 003 emplois de 1995 à 1999. Le taux de réalisation pour les emplois administratifs stricto sensu a été encore plus faible avec 424 emplois créés, soit moins de 10 % de l'objectif. Les créations dans le corps des attachés de la police nationale, institué en 1995 pour remédier à la faiblesse de l'encadrement administratif, ont été elles-mêmes très en deçà des objectifs affichés avec 185 emplois créés de 1995 à 1999 au lieu de 500 créations prévues en cinq ans. Il ne semble pas que le nouveau corps ait atteint une « masse critique » suffisante pour s'imposer dans les services actifs de la police nationale et libérer des tâches administratives et de gestion les officiers et commissaires concernés.

Le coût moyen d'un policier actif étant supérieur d'au moins 50 % en moyenne à celui d'un membre des corps administratifs de même catégorie, le ministère de l'intérieur se prive de marges de manœuvre considérables en maintenant des policiers actifs dans des tâches administratives. Ainsi, le remplacement à emplois constants de seulement 2 500 personnels actifs par des personnels administratifs de même catégorie permettrait d'économiser ou de redéployer 156,4 MF chaque année. La modification de la ligne de partage entre personnels administratifs et techniques d'une part, personnels actifs d'autre part, selon le modèle européen dominant (de 25 à 30 % du total des emplois pour les premiers) permettrait selon les hypothèses retenues une économie de 780 MF à 1 580 MF.

L'inadéquation, coûteuse pour le budget de l'Etat, entre les statuts des personnels et les métiers qu'ils exercent trouve en partie sa source dans l'absence de réflexion relative aux missions des personnels administratifs et dans l'absence de suivi méthodique de la substitution entre fonctionnaires administratifs et techniques d'une part et personnels « actifs » de la police d'autre part. L'élaboration récente d'un référentiel des métiers a ainsi mis en lumière la différence de traitement entre les personnels actifs, pour lesquels un travail de recensement détaillé des métiers a été mené à son terme, et les personnels administratifs et techniques, dont les fiches de postes se limitent encore à un catalogue vague et imprécis de compétences.

4° LA RESTRUCTURATION DES CORPS DE POLICE ACTIVE

Un « repyramidage » avait été prévu¹¹¹ afin d'entraîner la déflation des effectifs des deux corps de conception et de direction et de commandement et d'encadrement au profit du corps de maîtrise et d'application.

Les objectifs de la LOPS ne seront pas, là encore, tenus dans les délais prévus :

- pour les deux corps supérieurs, la diminution s'effectue plus lentement que prévu, les réductions d'emplois portant sur les grades de base ; pour chacun de ces deux corps, la structure visée (50 % des effectifs au grade de base, 30 % au grade intermédiaire et 20 % au grade supérieur) ne sera pas atteinte en 2000 ;

- pour le corps de maîtrise et d'application, la progression n'a commencé qu'en 1997, cette augmentation bénéficiant d'abord aux grades supérieurs ; l'évolution est en retrait par rapport à l'objectif de la LOPS qui était de dépasser légèrement un total de 100 000 emplois pour ce corps en 2001 contre 92 800 en 1995 (94 043 emplois étaient ouverts à la loi de finances pour 1998).

Cette restructuration des corps « vers le haut » (souvent effectuée en anticipation des lois de finances par le biais de surnombres par grades) a été réalisée alors même que au-delà des augmentations par redéploiements d'emplois prévus par la LOPS, les flux de départs à la retraite attendus au cours des prochaines années vont rendre nécessaires de très nombreux recrutements de gardiens de la paix.

Cette situation résulte à la fois de la structure démographique des corps de la police nationale et de l'évolution des comportements qui conduit une proportion croissante d'agents à utiliser les possibilités de départ anticipé à la retraite.

Commun à l'ensemble des personnels de l'Etat, ce phénomène est accentué par les règles particulières applicables à la police nationale. Depuis un décret du 23 janvier 1975 modifié en 1976, la limite d'âge est fixée à 55 ans pour la quasi totalité des personnels¹¹².

¹¹¹ Cf, ci-avant, page 184.

¹¹² Sauf pour les commissaires et les directeurs où elle est plus élevée.

Ces dispositions sont complétées par l'effet de la « bonification du cinquième » instituée par la loi du 8 avril 1957 qui permet aux agents de prétendre à une retraite dès 50 ans s'ils justifient de 25 ans de services. Ce mécanisme de départ avant la limite d'âge qui n'était utilisé que par 35 % des agents en 1993 l'est maintenant par 75 % d'entre eux.

Les flux de départ à la retraite dans la police nationale sont donc passés de 2 665 en 1995 à 3 665 en 1997 et 4 603 en 1998 (hors congés de fin d'activité). Entre 1995 et 2005, 48 600 policiers environ devraient partir à la retraite.

Pour éviter les inconvénients de recrutements massifs (moindre niveau de sélection, effectif élevé en formation, puis blocage des carrières quelques années plus tard), un « lissage » des recrutements au moyen de surnombres par rapport aux emplois budgétaires autorisés pendant les premières années et résorbés progressivement est apparu inévitable, la gestion des effectifs étant ainsi une source d'infractions au droit budgétaire.

Dès 1998, le ministre de l'intérieur a été autorisé à anticiper le recrutement de 1 127 gardiens de la paix au-delà des recrutements déjà programmés, ces recrutements supplémentaires étant gagés à la fois sur des emplois disponibles gelés, et par anticipation de transformations d'emplois et de départs en retraite.

Au long des prochaines années, l'acuité des besoins en recrutements dans le grade de base de la police active accentuera les pressions en faveur d'une intégration des adjoints de sécurité ou de leur pérennisation.

Les difficultés résultant à la fois de l'insuffisance des emplois administratifs et des besoins en augmentation d'effectifs de gardiens de la paix ont été accentuées par les modalités de mise en œuvre des gels d'emplois pratiqués à des fins de régulation budgétaire. Pour les emplois de la police nationale ces gels portent uniquement sur les personnels administratifs et techniques (au taux de 1,5 % des emplois en 1998). Cette pratique, en apparence conforme à la priorité majeure de préservation des effectifs de personnels actifs, comporte en réalité des effets pervers car elle contribue à entraver le dégagement souhaitable de ces mêmes personnels actifs des tâches administratives.

III. - L'EVALUATION DES EFFECTIFS REELLEMENT DISPONIBLES DE POLICIERS ACTIFS

Le flou le plus grand pèse sur la connaissance des effectifs de policiers actifs réellement disponibles, en raison de la grave insuffisance des outils de suivi dont dispose l'administration centrale, lesquels ne lui permettent pas de connaître les tâches exactes des policiers concernés. Il résulte de ces lacunes une situation gravement insatisfaisante, qui ne permet pas l'emploi optimum de la ressource humaine coûteuse que représentent les forces de police. Les développements qui vont suivre sont présentés compte tenu de ce contexte de profonde sous-administration de la police nationale.

L'adéquation des effectifs de policiers aux missions peut s'apprécier du point de vue :

- de la répartition fonctionnelle et de la répartition géographique de ces effectifs ;

- de l'évaluation des effectifs réellement disponibles pour des missions de police compte tenu de l'affectation de nombre de policiers actifs à des tâches administratives et des détachements ou mises à dispositions d'autres services et organismes d'une autre partie d'entre eux.

De ces deux points de vue, les estimations effectuées par la Cour (en se fondant sur l'étude de la situation à la fin de 1997) ne permettent pas de conclure à une évolution dans le sens de l'objectif affiché d'augmentation du nombre de policiers présents sur la voie publique.

Ces estimations ne retiennent pas les effectifs de policiers auxiliaires ou d'adjoints de sécurité, seuls les personnels de carrière formés étant susceptibles de remplir pleinement les missions assignées à la police nationale.

A. - LA REPARTITION FONCTIONNELLE ET LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE

1° L'évolution de la répartition fonctionnelle des effectifs entre 1993 et 1997 fait apparaître une assez grande stabilité. En particulier, les effectifs affectés à la sécurité publique (52 % du total) n'ont augmenté que de 0,1 % au cours de cette période, en dépit de l'objectif retenu dans la LOPS. L'augmentation la plus sensible (+ 17,4 %) a été dans le même temps celle des personnels affectés dans les services centraux et certains services spécialisés (protection

des hautes personnalités, coopération technique internationale) qui représentaient en 1997 près de 6 % des effectifs totaux.

Les effectifs des services chargés de la lutte contre le travail clandestin et du contrôle de l'immigration ont augmenté de 7,3 %, tandis que ceux de la préfecture de police de Paris et des CRS diminuaient respectivement de 4,2 % et 2 %.

2° La répartition géographique des effectifs est assez figée¹¹³. S'agissant de la répartition par région, on observe, sur la période 1979-1997, une assez grande stabilité, les augmentations les plus marquées concernant la Corse (+ 15,7 %) et les DOM-TOM (+ 15,2 %), des augmentations étant également à relever pour les services centraux (+ 4,6 %), la Picardie (+ 4,5 %), le Nord-Pas-de-Calais (+ 3,8 %), la Basse-Normandie (+ 3,5 %).

Si l'on observe les ratios policiers/habitants¹¹⁴, la répartition des effectifs de la gendarmerie étant supposée inchangée, de fortes inégalités apparaissent : si l'Ariège compte 1 policier pour 279 habitants, la Lozère 1 pour 245 et la Haute-Savoie 1 pour 314, le Nord en compte 1 pour 424. Pourtant le Nord-Pas-de-Calais fait partie des quatre grandes régions qui concentrent la moitié de la délinquance : l'Île-de-France (24 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (11 %), Rhône-Alpes (10 %), ces quatre régions ne représentant que 43 % de la population. Les écarts sont tout aussi significatifs dans la région parisienne : Paris compte 1 policier pour 113 habitants, la petite couronne 1 pour 395 et la grande couronne 1 pour 510. Le croisement des données relatives à la délinquance et à la densité policière montre que certains départements bénéficient d'effectifs élevés au regard de leur taux de criminalité, la situation étant inversée pour d'autres : avec un taux de criminalité de 39,93 p.1000 habitants, l'Ardèche compte 1 policier pour 359 habitants, alors que le Var, avec un taux de criminalité de 82,05 p.1000 habitants a 1 policier pour 443 habitants. Peut être de même comparée à la situation du Lot (taux de criminalité : 26,27 p.1000 - policier/habitant : 1 pour 354) celle de la Seine-et-Marne (taux de criminalité : 69,50 - policier/habitant : 1 p. 418).

¹¹³ Cf. à ce sujet le rapport remis au Premier ministre le 9 avril 1998 par MM. HYEST et CARRAZ, députés.

¹¹⁴ Cf. Assemblée nationale - Avis sur le projet de loi de finances pour 1998 présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles par M. MERMAZ, député.

B. - L'EVALUATION DES EFFECTIFS REELLEMENT DISPONIBLES POUR DES MISSIONS DE POLICE

1° L'AFFECTATION DE POLICIERS A DES TACHES ADMINISTRATIVES

Alors qu'une adéquation systématique entre type d'emploi et statut des personnels aurait dû être recherchée, la réforme de 1995 a maintenu une délimitation souple entre tâches administratives et opérationnelles. Tous les fonctionnaires de police active consacrent une partie de leur temps de travail à des tâches « administratives » au sens large. Selon une étude réalisée en 1990 par l'Inspection générale de la police nationale, un gardien de la paix consacrerait environ 20 % de son temps à des tâches « non opérationnelles », c'est-à-dire administratives ou de gestion.

En outre, s'agissant des fonctions administratives et de gestion exercées à temps plein, le règlement général d'emploi de la police nationale de 1996 indique que les personnels actifs, quel que soit leur corps, peuvent être chargés de missions « de gestion ou de soutien opérationnel ou logistique ». Les fiches d'emplois du corps de maîtrise et d'application comportent par exemple des fiches de « chargé de gestion administrative », de « techniciens automobile », de « secrétaire d'état-major chargé de la gestion ».

L'évaluation du nombre d'actifs employés à des tâches administratives est délicate car l'administration ne se préoccupe pas de recueillir cette information : il n'existe ni nomenclature des postes, ni procédures d'affectation suffisamment précises pour permettre d'identifier l'emploi des agents.

Le système d'information de la direction générale de la police nationale aboutit à une estimation hors préfecture de police de Paris de 2 493 personnels actifs occupant à temps plein des postes administratifs dans les services territoriaux opérationnels disposant d'un budget globalisé. Si l'on considère que la moitié au moins des personnels actifs des services centraux exercent des fonctions relevant de personnels administratifs on parvient à un chiffre d'au moins 5 000 policiers affectés à temps plein à des tâches administratives et de gestion.

A ce chiffre il faudrait ajouter une estimation concernant la préfecture de police de Paris qui ne participe pas au système

d'information de la direction générale de la police nationale¹¹⁵ ainsi que des personnels qui, en raison de difficultés méthodologiques diverses, ne sont pas recensés par ce même système.

Une synthèse des informations recueillies permet de parvenir à une fourchette d'au moins 5 000 à 10 000 fonctionnaires actifs exerçant à plein temps des tâches administratives ou techniques, une estimation de 10 000 fonctionnaires étant sans doute un minimum au vu de la situation d'autres pays européens dans lesquels la proportion des personnels administratifs est le plus souvent de l'ordre de 30 % des effectifs. Ces affectations de policiers actifs à des tâches administratives entraînent des surcoûts budgétaires, puisqu'un policier actif « coûte » en moyenne 50 % de plus qu'un agent administratif de grade et d'ancienneté équivalents.

2° LES POLICIERS INDISPONIBLES POUR LE SERVICE

Si, pour les corps actifs (à la différence des personnels administratifs) le temps partiel ne représente qu'une cause marginale de diminution des effectifs réellement disponibles, les effectifs d'agents détachés, mis à disposition ou bénéficiant de décharges syndicales représentent une déperdition non négligeable.

En dépit de considérables difficultés de recensement tenant à l'absence de rigueur dans l'emploi des termes par l'administration et de graves insuffisances de la base de données de l'administration centrale, la Cour a chiffré au 31 décembre 1997 à 1 641 le nombre de fonctionnaires indisponibles du fait de détachements, de mises à dispositions¹¹⁶, de décharges syndicales totales.

A cette occasion, elle a relevé une application laxiste du droit syndical (aboutissant notamment à un dépassement des droits à décharge syndicale portant sur 64 fonctionnaires) et une extension irrégulière de ce droit aux mutuelles et aux associations à vocation sociale.

Si l'on additionne, pour la catégorie des indisponibilités pour motifs syndicaux ou sociaux, les mises à disposition permanentes (388 décharges syndicales permanentes et 320 mises à disposition de mutuelles, fondations, associations) les autorisations d'absence

¹¹⁵ Le récent contrôle de la Cour sur la préfecture de police permet d'estimer que la proportion de policiers actifs affectés à des tâches administratives est au moins équivalente à celle observée dans les autres services.

¹¹⁶ Détachements ou mises à disposition au bénéfice d'autres administrations, collectivités, établissements, fondations, mutuelles, associations à vocation sociale.

converties en équivalents temps plein, on aboutit à une perte de force de travail de l'ordre de 1 000 fonctionnaires pour ces motifs.

Aux effectifs ainsi rendus indisponibles, il convient d'ajouter les musiciens de la police nationale (264 agents) ainsi que les policiers « sportifs de haut niveau » ou « sportifs de valeur nationale » qui, ou bien n'exercent aucune mission opérationnelle ou bien n'en exercent qu'à tiers temps ou mi-temps.

Au total, pour l'ensemble des raisons qui viennent d'être évoquées (affectation à plein temps à des tâches administratives dans les services territoriaux et centraux, détachements, mises à dispositions, décharges de service, autres motifs) le nombre d'agents exerçant effectivement des missions de police sur le territoire national peut être évalué à 86 % de l'effectif total, soit un taux de pertes de 14 %.

Cette évaluation, imparfaite en raison des insuffisances du système d'information et de suivi, ne permet cependant pas de mesurer le temps réel de disponibilité des personnels affectés à des missions de police active. Celui-ci dépend en effet de la durée de travail et de l'aménagement du temps de travail.

3° LES INCIDENCES DE LA DUREE DU TRAVAIL ET DE L'AMENAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL

Comme dans l'ensemble de la fonction publique de l'Etat, la durée du travail des personnels actifs de la police nationale est fixée à 39 heures hebdomadaires. Cette durée théorique doit cependant s'apprécier à l'aune des particularités de l'organisation du travail de cette catégorie de fonctionnaires.

a) Le règlement général d'emploi de la police nationale en date du 26 juillet 1996 a réformé l'organisation du travail en codifiant

des pratiques disparates, auparavant fixées par circulaire ou par notes de services¹¹⁷.

Cette réforme n'a cependant pas permis de simplifier véritablement une organisation du travail qui demeure d'une rare complexité. Plutôt qu'une organisation unique pour l'ensemble du territoire, ce règlement propose à chaque préfet de département un choix de régimes cycliques, adaptables en fonction des particularités locales après avis du comité technique paritaire départemental.

D'après ce nouveau texte, les personnels de la police nationale travaillent soit selon le régime de la semaine civile (cinq jours de travail, deux jours de repos), soit selon un régime cyclique, qui comprend désormais dans tous les cas deux jours de repos : un repos légal (RL) et un repos compensateur de cycle (RC). La nature du cycle varie elle-même selon les unités et les zones du territoire : cycles en « 3/2 » (3 jours de travail et 2 jours de repos), en « 4/2 », le plus majoritairement retenu, ou en « 6/2 » ;

b) Le temps de travail des policiers est minoré par un système avantageux de récupération des heures supplémentaires.

Les régimes cycliques auxquels sont soumis les personnels de la police nationale permettent de bénéficier de deux mécanismes compensateurs :

- Certains agents voient la durée hebdomadaire de leur travail fixée à 40 heures 30, ce qui donne lieu à 10 jours de « repos d'hiver ». Pour les autres agents, des « temps compensés » pour le travail de nuit et du dimanche sont accordés, c'est-à-dire des repos spécifiques destinés à prendre en compte la pénibilité du travail en roulement. Ces temps compensés peuvent s'imputer sur la durée du travail théorique ou donner lieu à des « congés d'hiver » dans la limite de 10 vacations moyennes.

¹¹⁷ Auparavant, le régime cyclique dit en « 3/2 », mis en place en 1984 pour les personnels en tenue des services de sécurité de province, était basé sur un cycle de cinq jours avec cinq brigades de roulement, se décomposant en une vacation d'après midi le 1^{er} jour, une vacation de nuit à cheval sur les 2^{ème} et 3^{ème} jours et une vacation d'après midi le 3^{ème} jour. Ces trois jours de travail étaient suivis de deux jours de repos. Dans le ressort de la préfecture de police, le régime cyclique était organisé de façon différente, avec trois brigades se relayant entre 6 heures 30 et 23 heures 30 avec une vacation du matin, une vacation d'après-midi et une vacation de soirée et une quatrième brigade n'accomplissant que des heures de nuit sur une période de 8 jours (6 jours de travail et 2 jours de repos).

- Par ailleurs, un « crédit férié » de 14 jours est accordé aux policiers actifs afin qu'ils puissent bénéficier du même nombre de jours fériés et chômés que leurs collègues en régime hebdomadaire.

Au-delà de ces mécanismes de compensation, liés à l'existence même des cycles, des dispositions favorables ont été prévues pour les heures supplémentaires, les rappels en service, les astreintes et les permanences :

- Les heures effectuées au-delà de la durée réglementaire du travail pour les personnels en régime cyclique ne sont pas rémunérées mais sont compensées par des repos supplémentaires, quel que soit le rythme de travail applicable. Cette compensation est calculée selon des modalités favorables aux fonctionnaires : 200 % pour un dépassement de vacation sur un repos légal ou un jour férié, 150 % dans les autres cas.

- Les rappels en service donnent également lieu à des compensations forfaitaires par des repos dont la durée varie en fonction de la durée du rappel et du moment où ce dernier intervient.

- Les personnels en régime hebdomadaire bénéficient également de règles de compensation pour heures supplémentaires, permanences ou astreintes, au moyen de repos d'une durée allant de 125 à 200 % des heures effectivement effectuées.

c) Les particularités du régime de travail dans la police nationale comportent des conséquences notables sur la disponibilité des agents.

- La complexité du régime de travail des policiers condamne à l'avance toute généralisation hâtive ou toute affirmation péremptoire sur le temps de travail réel des policiers. Dans un département de taille moyenne comme le Vaucluse, on compte par exemple 27 régimes horaires différents selon les services et les unités. On ne peut pas non plus aisément, dans la plupart des cas, comparer la situation des policiers avec celle des autres fonctionnaires puisque le temps de travail de la police n'est pas apprécié selon le rythme hebdomadaire classique mais sur la durée du cycle : 27 h 51 de travail théorique pour un cycle de 5 jours (cycle « 3/2 »), 33 h 25 sur 6 jours (cycle 4/2), et 44 h 34 sur 8 jours (cycle 6/2).

- L'extrême hétérogénéité des situations d'un département à l'autre et d'un service de police à l'autre rend délicate toute synthèse à vocation nationale sur le temps de travail des policiers. Néanmoins, l'analyse faite par la Cour du dispositif en vigueur et les quelques

sondages effectués dans les services territoriaux aboutissent à des estimations proches de celles de la mission interministérielle sur le temps de travail conduite par M. Roché : pour les agents travaillant en cycle « 4/2 », après déduction des congés annuels et du repos de pénibilité spécifique, la durée annuelle théorique du travail est de l'ordre de 1 500 à 1 540 heures par an, soit un volume hebdomadaire moyen de 33 h 30 sur 46 semaines. Pour les agents en régime hebdomadaire « classique », le temps de travail annuel est de l'ordre de 1 700 heures par an, soit un volume hebdomadaire moyen de 37 heures.

- L'application mécanique de ce système complexe de cycles et de récupérations explique, *avant même la prise en compte de tous les autres motifs d'absence* (maladie, formation, événements familiaux, absences syndicales ou mutualistes...) le décalage entre les effectifs théoriquement affectés dans une circonscription de sécurité publique et les agents effectivement présents à un moment donné. L'organisation en équipes se relayant régulièrement implique en effet que la couverture d'un poste de travail à un moment donné nécessite un effectif réel affecté 6 à 7 fois supérieur.

- L'économie générale du dispositif souffre de surcroît de deux défauts majeurs :

- Le cumul des compensations des sujétions liées au temps de travail sous forme de repos compensateur et de primes versées aux personnels, pour compenser précisément la pénibilité due notamment au travail de nuit et au travail du dimanche et des jours fériés.

- La tendance à l'extension du régime des policiers actifs aux autres catégories de personnels de la police nationale (administratifs et techniques), dont l'exemple le plus flagrant est l'octroi du bénéfice des « 2 semaines d'hiver » de congés supplémentaires alors qu'aucune sujétion particulière à ces personnels n'en justifie l'octroi : ces personnels ne sont pas soumis aux mêmes sujétions horaires que les policiers actifs et certains d'entre eux sont très en deçà des 39 heures hebdomadaires de travail réglementaires, ainsi que les visites dans les secrétariats généraux de la police (SGAP) ont permis de le vérifier.

d) Le contrôle du temps de travail est fréquemment insuffisant.

Complexe et hétérogène, le régime horaire de travail est également contrôlé dans des conditions parfois peu satisfaisantes, sur

des supports d'une fiabilité inégale et par des agents insuffisamment formés, dont le travail est souvent peu valorisé. Il en résulte de fréquents litiges sur le niveau des récupérations horaires exigibles par les personnels.

La mise en place du logiciel « GEOPOL » (Gestion des horaires de la Police), dont la seconde version a été installée au début de l'année 1998, a visé à rationaliser et vérifier le temps de travail effectivement accompli par les fonctionnaires. Ce nouvel outil n'a cependant pas encore pleinement rempli ses objectifs initiaux. Bien que le logiciel GEOPOL ait été conçu pour que les données concernant les présences y soient introduites automatiquement, ces données sont introduites manuellement.

CHAPITRE V

LES PERSONNELS DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

L'administration pénitentiaire a connu au cours des deux dernières décennies une série de mutations qui ont à la fois modifié le cadre de son activité et fait évoluer les moyens dont elle dispose : entre 1983 et 1997, la population pénale au 1^{er} janvier (condamnés et prévenus) a crû de près de 50 %, passant de quelque 35 000 à 52 000 personnes incarcérées. Dans le même temps, le nombre de places de détention est passé de 33 000 à 50 093, principalement sous l'effet du « programme 13 000 » (1989-1992) comportant l'ouverture de 25 nouveaux établissements et de 12 850 places.

Quant aux emplois ouverts au bénéfice de l'administration pénitentiaire, ils ont été portés de 16 600 à plus de 25 000 entre ces mêmes années, répartis entre l'administration centrale, 10 directions régionales et 185 établissements pénitentiaires (maisons d'arrêt, centres de détention, centres pénitentiaires).

Par ailleurs, les missions assignées au service public pénitentiaire ont été reformulées par la loi du 22 juin 1987, dont l'article premier dispose : « Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à permettre l'individualisation des peines ».

Après la décennie 1980, dominée par l'évolution des conditions de détention et de réinsertion de la population pénale, l'attention s'est principalement portée sur les personnels. Cette évolution n'a pas été spontanée, mais le plus souvent provoquée par une série de crises et rythmée par les mouvements sociaux du personnel qui ont secoué les établissements à échéance régulière, et particulièrement en 1988-1989, en 1992 et en 1994-1995.

Après une présentation des statuts des personnels de l'administration pénitentiaire, on analysera l'évolution des emplois budgétaires, des effectifs réels et de la disponibilité des fonctionnaires, notamment au regard des règles encadrant le temps de travail, sera analysée.

I. - LES STATUTS DES PERSONNELS

A. - LES DISPOSITIONS COMMUNES AUX PERSONNELS DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Trois types de textes constituent aujourd'hui le statut des personnels de l'administration pénitentiaire :

a) L'ordonnance du 6 août 1958 est aujourd'hui encore le texte de référence permettant de parler de « statut spécial ».

Les premiers statuts des personnels de 1927 et 1956 ne comportaient pas de dispositions permettant de distinguer nettement les personnels de l'administration pénitentiaire des autres corps de fonctionnaires de l'Etat.

Alors que les personnels de la police nationale avaient vu consacrer dès 1948 l'existence de leur statut spécial, c'est à la suite de mouvements sociaux dans l'administration pénitentiaire, et en particulier d'une grève à la prison de la Santé en juillet 1957, que le gouvernement, usant des pleins pouvoirs accordés par la loi du 3 juin 1958, a été amené à fixer par ordonnance un statut spécial pour les personnels de cette administration.

Tel a été l'objet de l'ordonnance du 6 août 1958, qui constitue toujours le fondement du statut spécial des personnels pénitentiaires : « en raison des sujétions et des devoirs exceptionnels attachés à leurs fonctions, les personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire (...) sont régis par un statut spécial qui peut déroger aux dispositions de la loi du 19 octobre 1946 ».

La particularité de cette ordonnance est qu'en ne se référant pas à l'article 3 du statut général de 1946, elle permettait en réalité l'adoption d'un authentique statut spécial, distinct d'un simple « statut particulier dérogatoire » : contrairement à celui de la police nationale, le statut spécial des personnels de l'administration pénitentiaire peut en théorie déroger à l'ensemble des dispositions du statut général, sans qu'il soit nécessaire de consulter le conseil supérieur de la fonction publique.

Deux éléments de cette ordonnance de 1958 ressortent en particulier :

- d'une part, une interdiction est édictée : « toute cessation concertée du service » ou « tout acte collectif d'indiscipline caractérisée » est interdit.

- d'autre part, la violation de cette interdiction peut être sanctionnée : « ces faits, lorsqu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, pourront être sanctionnés en dehors des garanties disciplinaires ».

En contrepartie de ces contraintes relatives au droit de grève, deux précisions sont apportées :

- le statut spécial des personnels « ne pourra pas porter atteinte à l'exercice du droit syndical ». L'interdiction du droit de grève a en effet trouvé comme contrepartie un vif attachement des personnels à l'action syndicale.

- le principe d'une surindiciation est accordé à ces personnels privés du droit de grève.

b) Le nouveau texte instituant des dispositions communes à tous les personnels est le décret n° 66-874 du 21 novembre 1966, dont les articles 80 à 96 sont toujours en vigueur. Il s'agit aujourd'hui des rares dispositions communes aux personnels de l'administration pénitentiaire, portant sur des éléments très variés, parmi lesquels se détachent :

- des obligations et sujétions spécifiques : outre l'interdiction du droit de grève, le devoir de réserve est renforcé, des conditions de notation dérogatoires au droit commun de la fonction publique sont prévues, de même que des règles disciplinaires dérogatoires (en cas d'acte d'indiscipline collective, lorsque les faits portent atteinte à l'ordre public, des sanctions de tous types peuvent être adoptées sans consultation du conseil de discipline ; en cas d'abandon de poste, la révocation du fonctionnaire peut être prononcée). Enfin, le décret de 1966 comporte des dispositions relatives au temps de travail, en vertu desquelles les personnels de l'administration pénitentiaire « peuvent être amenés à exercer leurs fonctions, de jour comme de nuit, au-delà des limites hebdomadaires du travail ».

- des droits et avantages sont accordés en contrepartie de ces obligations : des récompenses particulières peuvent être accordées aux fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, en particulier la promotion à l'échelon supérieur après un « acte de dévouement » ou « l'obtention de trois témoignages officiels de satisfaction ». Par ailleurs, des promotions exceptionnelles peuvent être accordées en cas de blessure dans l'exercice des fonctions, par promotion de grade ou d'échelon. Des droits particuliers en matière de santé sont également inscrits dans le statut : examen et soins médicaux sont possibles sur demande, comprenant la possibilité d'une visite à

domicile par un médecin vacataire, et les frais médicaux, pharmaceutiques et d'hospitalisation sont intégralement remboursés par l'administration. Le droit à une concession de logement pour nécessité absolue de service pour les agents auxquels l'administration impose de résider à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire ou de l'une de ses annexes est affirmé. Les personnels ont par ailleurs droit à des repos compensateurs ou à une prime spéciale pour les heures supplémentaires effectuées ainsi que pour les services assurés un jour férié. Enfin, les personnels de l'administration pénitentiaire doivent statutairement bénéficier d'un jour de repos par semaine.

c) Ces dispositions communes sont complétées par des décrets portant statuts particuliers pour chacun des nombreux corps de fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, répartis en cinq grandes filières :

- personnels de direction,
- personnels de surveillance : chefs de service pénitentiaires et corps des gradés et surveillants (deux corps),
- personnels administratifs (cinq corps) : attachés, secrétaires administratifs, agents et adjoints administratifs et agents de service technique,
- personnels techniques et de formation professionnelle (trois corps),
- personnels d'insertion et de service social (quatre corps).

Ce sont en tout quinze corps de fonctionnaires différents que doit gérer l'administration pénitentiaire, pour un total de près de 25 000 fonctionnaires.

1° LES FILIERES

a) Les personnels de direction

Les personnels de direction de l'administration pénitentiaire constituent la principale catégorie de fonctionnaires de catégorie A dans cette direction du ministère de la justice.

Le corps des directeurs des services pénitentiaires est actuellement régi par le décret n° 98-655 du 29 juillet 1998, abrogeant le décret n° 77-905 du 8 août 1977. Le grade de sous-directeur a été

supprimé dans ce nouveau statut, ainsi que l'emploi fonctionnel de directeur régional, qui fait désormais l'objet d'un statut d'emploi redéfini par le décret n°98-803 du 8 septembre 1998. Une innovation notable a été introduite en ce qui concerne l'avancement : afin d'encourager des carrières plus diversifiées, l'accès au grade de directeur hors classe suppose désormais d'avoir assumé pendant deux ans au moins des fonctions effectives de direction dans un établissement et un emploi en administration centrale ou en direction régionale.

L'accès au corps des directeurs est ouvert à 60 % par le biais d'un concours externe et à 40 % par la voie d'un concours interne ouvert à tous les fonctionnaires justifiant de quatre ans de service public. Dans la limite d'un cinquième des postes ouverts, des nominations au choix sont néanmoins possibles au bénéfice des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire de catégorie B inscrits sur une liste d'aptitude.

Au nombre de 330 seulement, les personnels de direction exercent une fonction essentielle dans tous les domaines de la vie des établissements pénitentiaires, qu'il s'agisse de l'administration courante de l'établissement, de la gestion de la population sous main de justice ou de la gestion des personnels. Garantissant l'exécution de la décision de justice, ils étaient également responsables de la politique de réinsertion en milieu fermé jusqu'à la récente réforme des comités de probation et d'aide aux libérés (CPAL) en 1998¹¹⁸.

Souvent soumis à des pressions contradictoires des personnels, de la population sous main de justice, des intervenants extérieurs et de l'administration centrale, les directeurs constituent un corps de fonctionnaires d'autorité exposé dans lequel, si les sanctions officielles sont rares, les sanctions officieuses (mutations imposées, mise à l'écart dans des postes de chargé de mission) sont nombreuses. En l'absence d'une position « hors cadre » similaire à celle du corps préfectoral, l'administration pénitentiaire a recours à des affectations dans des emplois de chargés de mission en direction régionale ou dans des emplois d'administration centrale sans contenu bien défini. On peut estimer à une vingtaine sur un total de 336 le nombre de directeurs concernés par ce type de mesures. Cette situation explique qu'en dépit d'un taux de vacance sur les emplois budgétaires extrêmement faible, des vacances fonctionnelles prolongées soient simultanément constatées, notamment pour

¹¹⁸ Ces derniers ont été transformés récemment en services départementaux d'insertion et de probation (SPIP) avec à leur tête un directeur départemental responsable du milieu ouvert et du milieu fermé, ce qui devrait conduire à retirer aux directeurs d'établissements pénitentiaires la responsabilité des actions de réinsertion.

certaines établissements jugés « difficiles » ou situés dans des parties isolées du territoire.

Sur 336 directeurs, seuls 92 dirigent effectivement un des 185 établissements pénitentiaires de France. La direction des autres établissements, et notamment des petites maisons d'arrêt, est assurée par des chefs de services pénitentiaires. Les autres personnels du corps de direction sont affectés en direction régionale (54), en administration centrale (31), ou encore occupent les fonctions d'adjoint à un chef d'établissement.

b) Les personnels de surveillance

Les personnels de surveillance constituent l'essentiel (19 771, soit près de 80 % du total) des personnels de l'administration pénitentiaire.

Les personnels de surveillance comprennent désormais deux corps distincts comportant chacun deux grades au lieu d'un seul avant la réforme de 1993 : un corps de catégorie C, le corps des gradés et surveillants et un corps de catégorie B, le corps des chefs de service pénitentiaire (correspondant à l'ancien grade des « surveillants chefs » avant 1993).

- Le corps des gradés et surveillants comporte un grade de surveillant et surveillant principal et un grade de premier surveillant. L'accès à ce corps se fait par un concours de catégorie C ouvert aux personnes âgées de 19 à 40 ans. Les candidats admis au concours sont nommés élèves surveillants. Ils suivent alors une scolarité de 8 mois à l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) contre 4 mois auparavant, qui fait alterner cours et stages de mise en situation, à l'école, en maison d'arrêt ou en établissement pour peine ainsi qu'en milieu ouvert. Après validation de leurs compétences, les élèves surveillants sont affectés en établissement en qualité de stagiaires pendant une période d'un an avant d'être titularisés. Le corps des gradés et surveillants de l'administration pénitentiaire figure par ailleurs parmi les deux seuls cas recensés dans toute la fonction publique (avec le corps très restreint des attachés des maisons d'éducation de la Légion d'honneur) où des recrutements distincts par sexe restent légalement possibles.

Les missions des surveillants sont fixées par le statut de 1993 : « les surveillants et surveillants principaux maintiennent l'ordre et la discipline dans les établissements, assurent la garde des détenus, sont associés aux modalités d'exécution de la peine et aux actions préparant la réinsertion ».

Les emplois occupés par les gradés et surveillants sont de trois types :

- des postes assurés par roulement, 24 heures sur 24, correspondant le plus souvent à la surveillance d'une zone déterminée en détention, ce qui explique que les effectifs des établissements dépendent souvent davantage de caractéristiques architecturales des bâtiments carcéraux, que du nombre de détenus à surveiller dans la détermination des postes à couvrir ; ces postes sont couverts par roulement selon des cycles faisant alterner sur 5 ou 6 jours une position du « matin » (7 h-13 h), du « soir » (13 h-19 h ou 20 h), de la « nuit » (19 h ou 20 h - 7 heures), un « repos de garde » (journée sans travail après une garde de nuit) et un « repos hebdomadaire »¹¹⁹.

- des postes dits « à coupure », portant sur des tâches ponctuelles mais à horaires réguliers comme les postes « parloirs » ou « promenades »

- des « postes fixes », qui se caractérisent par des horaires de travail réguliers de type administratif répartis sur 5 jours (et parfois 6) : postes de vagemestre, comptable, économiste, greffier etc.

Seuls les surveillants sont amenés à occuper des postes de jour, de nuit ou à coupure, dans la mesure où ces postes impliquent un contact avec les détenus et des horaires particuliers. En revanche, les « postes fixes » peuvent être occupés par d'autres catégories de personnels (administratifs ou techniques).

Par ailleurs, les surveillants sont susceptibles d'occuper des « emplois spécialisés », c'est à dire des postes fixes en établissements, en direction régionale ou en administration centrale, dont les conditions d'accès sont réglementées et conditionnées par la réussite à un concours et le passage par une formation spécifique : formateur des personnels (102 au 1er octobre 1998), moniteur de sport (213), orienteur de la population pénale (26), délégué à la sécurité (9), chargé d'application informatique (86).

¹¹⁹ Par exemple, sur un cycle à six jours, un agent qui prend son service de matin un lundi sur un étage de détention effectuera par exemple une faction dans la nuit du lundi au mardi, puis ne reprendra son service que le jeudi après-midi, sur le même étage de détention ou sur un autre étage et achèvera son cycle le vendredi après-midi. Le cycle reprendra le samedi matin, la nuit du samedi au dimanche ; après un repos de garde et un repos hebdomadaire, il reviendra dans l'établissement un mardi...

Le corps des chefs de service pénitentiaire

Ce nouveau corps de catégorie B, créé lui aussi en 1993, en grande partie par reclassement des anciens « surveillants chefs » comprend deux grades (CSP 1 et CSP 2).

Tout en demeurant un débouché naturel pour les surveillants pour 75 % des postes, ce nouveau corps a vu son recrutement élargi à des candidats extérieurs à l'administration pénitentiaire pour 25% des emplois.

Les chefs de service pénitentiaire peuvent occuper quatre grands types de postes :

- Des fonctions d'encadrement en détention, consistant à diriger l'équipe des premiers surveillants et surveillants

- Des fonctions de chef de détention, dans lesquelles ils se voient confier la responsabilité de l'activité de détention stricto sensu. Ces fonctions font l'objet d'une mention spéciale dans le code de procédure pénale (article D.276)

- Des fonctions d'adjoint au chef d'établissement

- Des fonctions de chef d'établissement dans les petits établissements de moins de 200 places, en principe réservées aux CSP de première classe, mais dans la pratique parfois assumées par des CSP de deuxième classe.

Sur 731 chefs de service pénitentiaire, 706 étaient comptabilisés dans les « effectifs disponibles » en octobre 1998, parmi lesquels 93 (12,7 % des effectifs disponibles) exerçaient à cette date les fonctions de « chef d'établissement » dans des petites maisons d'arrêt de moins de 200 places. Par ailleurs, 117 chefs de service pénitentiaires (16,5 % des effectifs disponibles) étaient « adjoint au chef d'établissement », les autres occupant les fonctions de « chef de détention » ou encore d'encadrement des premiers surveillants.

c) La filière administrative et la filière technique

La filière administrative et de service compte aujourd'hui cinq corps, tous de statut interministériel : un corps de catégorie A (attachés d'administration et d'intendance), un corps de catégorie B (secrétaires administratifs des services pénitentiaires) et trois corps de

catégorie C (adjoints administratifs, agents administratifs et agents de service technique des services pénitentiaires).

Le personnel technique et de formation professionnelle de l'administration pénitentiaire est pour sa part régi par un décret particulier n° 77-1144 du 22 septembre 1977. Il comprend trois corps : chefs de travaux, instructeurs techniques, professeurs techniques d'enseignement professionnel et de travaux pour un effectif total de 640.

En nombre réduit (2 192 personnels administratifs et 640 techniques sur un total de 25 000 agents), ces personnels souffrent d'un faible taux d'encadrement (on ne compte notamment que 90 attachés pour toute la France), d'une faible reconnaissance (aucun organigramme ne définit leur place au sein des services) et de la concurrence de personnels de surveillance occupant souvent des postes administratifs ou techniques tout en percevant un traitement supérieur de près d'un tiers au leur.

L'absence de définition d'effectifs de référence pour les personnels administratifs et de reconnaissance de leurs métiers est l'une des principales causes des difficultés de gestion auxquels sont confrontés de nombreux établissements pénitentiaires, qui les contraignent d'une part à utiliser d'autres solutions telles que le recrutement de « vacataires permanents », qui sont dans certains établissements les seuls personnels administratifs, et l'affectation de surveillants à temps plein sur des postes administratifs ou techniques d'autre part.

Aucun de ces deux remèdes n'est satisfaisant, ni au regard du droit de la fonction publique, qui encadre strictement le recours aux vacataires, a fortiori à titre permanent, ni à l'aune de la bonne gestion des deniers publics, puisque la substitution de personnels de surveillance à des fonctionnaires des corps administratifs ou techniques entraîne un surcoût en raison de la situation indicielle et indemnitaire plus favorable des premiers.

d) La filière socio-éducative

Traduction d'une demande sociale exprimée depuis le milieu des années 1970 et conséquence tirée de l'évolution des caractéristiques sociologiques et criminologiques de la population pénale, la priorité accordée à la mission de réinsertion sociale, sur le même plan que les fonctions de garde et d'ordre public, a

accompagné sur le moyen terme l'ouverture progressive mais très concrète des établissements pénitentiaires sur l'extérieur¹²⁰.

Accompagnant ces réformes, la constitution d'une filière de personnels socio-éducatifs a accru le poids de cette catégorie de personnels par rapport aux fonctionnaires de la filière de surveillance.

Cette filière socio-éducative regroupe quatre corps, dont deux à statut particulier (conseillers d'insertion et de probation de catégorie B et chefs de service d'insertion et de probation de catégorie A) et deux à statut interministériel (assistants sociaux et conseillers techniques de service social), pour un total de 2003 personnes (contre 19 771 personnels de surveillance).

Le personnel d'insertion et de probation « assure dans les établissements pénitentiaires et auprès des tribunaux de grande instance les missions qui lui sont dévolues par la loi et les règlements à l'égard des personnes faisant l'objet d'une mesure privative ou restrictive de liberté. Il est affecté, selon les besoins du service, dans un établissement pénitentiaire, dans un comité de probation et d'assistance aux libérés ou dans tout autre service relevant de l'administration pénitentiaire. Il peut en outre assurer, dans les centres de formation de l'administration pénitentiaire, des fonctions d'enseignement ou d'animation pédagogique. Il est soumis au statut spécial régi par l'ordonnance du 6 août 1958 susvisé » (article 1er du décret de 1993).

Les personnels de service social, assistants sociaux et conseillers techniques de service social des services pénitentiaires exercent pour leur part « des fonctions visant à aider les personnes, les familles ou les groupes connaissant des difficultés sociales, à faciliter leur insertion et à rechercher les causes qui compromettent l'équilibre psychologique, économique ou social de ces populations » et « mènent toutes actions susceptibles de prévenir et de remédier à ces difficultés dans le cadre de la politique d'action sanitaire et sociale du ministère dont ils relèvent » (article 2 du décret de 1991).

On peut s'interroger sur la justification de l'existence de quatre corps différents comptant chacun un petit nombre de fonctionnaires

¹²⁰ On peut notamment citer l'introduction des journaux, des livres et de la radio, la création des peines de substitution en 1975 ; la réforme des droits des détenus en 1983 ; l'introduction des téléviseurs dans les prisons à partir de 1985 ; l'organisation de l'accès des détenus aux programmes de formation générale et professionnelle et d'aide à la réinsertion sociale tout au long de cette période.

pour accomplir des missions proches dans leur esprit, sinon dans leurs modalités d'accomplissement.

e) Les ressources humaines supplémentaires

Au-delà de ces cinq filières, le service public pénitentiaire ne saurait aujourd'hui fonctionner sans l'apport de ressources humaines supplémentaires, d'origines diverses, dont la contribution n'est pas toujours précisément évaluée ni d'ailleurs facilement évaluable.

On citera ici, sans les placer sur le même plan :

- les salariés des groupements privés auxquels a été concédée la gestion de certaines prestations dans les 21 établissements « à gestion mixte » (restauration, hôtellerie, santé, formation professionnelle...), dont le nombre s'élevait à 839 en 1998 ;

- les fonctionnaires rémunérés par d'autres administrations, intervenant à temps plein ou occasionnellement dans les établissements, et qui concourent à la mise en œuvre de certaines politiques ou assurent à eux seuls ces actions. Certaines fonctions assignées au service public pénitentiaire ne sont en effet pas assurées par des agents du ministère de la justice, mais par des fonctionnaires d'autres administrations. C'est le cas des prestations d'enseignement général (310 enseignants à temps plein et de nombreux vacataires), de formation professionnelle (financées par les GRETA, l'AFPA et des associations), et, depuis la réforme de la santé en milieu pénitentiaire, des prestations médicales au sein des 25 services médico- psychologiques régionaux (SMPR) créés en 1986 et des 149 unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA), mis en place en 1994.

- l'ensemble des agents contractuels et vacataires recrutés et rémunérés par l'administration pénitentiaire, et travaillant dans ses services et établissements ; les non-titulaires constituent 10,2 % des effectifs des services de l'administration pénitentiaire hors personnel de surveillance. Cette proportion dépasse 11 % dans trois directions régionales (Paris, Marseille et Bordeaux). On compte ainsi 110 agents contractuels en septembre 1998 recrutés sur des emplois prévus en loi de finances mais également de nombreux agents rémunérés sur crédits de vacances, pour un montant d'environ 40 MF en 1998, à des titres divers : vacataires administratifs, délégués vacataires à la probation, surveillantes intérimaires, personnels culturels (49 à temps complet et 274 à temps incomplet).

- les salariés permanents et intervenants occasionnels recrutés par les « associations socio-culturelles et sportives » existant au sein des établissements, et contribuant, parfois à titre principal, à l'animation des politiques socio-éducatives ;

- enfin les quelques milliers de bénévoles (membres d'associations comme le « Genepi », visiteurs de prisons), qui collaborent à la mission d'insertion assignée à l'administration pénitentiaire tout en poursuivant des objectifs humanitaires ou culturels qui ne leur sont pas directement dictés par cette administration.

2° UN STATUT SPECIAL EN PARTIE VIDE DE SA PORTEE

a) Un périmètre imprécis du statut spécial

Aujourd'hui encore, des imprécisions affectent le périmètre des personnels soumis au statut spécial. Le code de procédure pénale exclut de ce périmètre les personnels des « corps communs » (article 196) et les contractuels et vacataires. Les visites sur place ont confirmé l'incertitude régnant sur la liste précise des droits et sujétions applicables à chacune des filières de l'administration pénitentiaire, notamment en ce qui concerne le temps de travail, l'exercice du droit de grève et le rappel en service.

b) Des dispositions désuètes ou inapplicables

Plus de 32 ans après l'adoption du statut de 1966, dont le titre VII (« dispositions spéciales »), est toujours en vigueur, l'absence de refonte des textes s'est traduite par des incertitudes juridiques croissantes.

Certaines dispositions sont en effet aujourd'hui tombées d'elles mêmes en désuétude ou ne sont de fait plus appliquées, comme les restrictions imposées à la profession du conjoint des personnels de surveillance. D'autres ont été déclarées inapplicables par le Conseil d'Etat à l'occasion de litiges individuels, comme les conditions dérogatoires en matière de notation des fonctionnaires¹²¹.

A l'inverse, d'importantes dispositions ont été ajoutées en dehors du statut spécial : il s'agit en particulier du régime de retraite dérogatoire dont bénéficient les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, qui permet à ces derniers depuis 1986 de bénéficier de la prise en compte de leur principale prime dans le

¹²¹ CE arrêt *Moutoussamy*, 12 décembre 1997.

calcul de leur pension de retraite et, depuis la loi n°96-452 du 28 mai 1996, de bénéficier également d'une bonification de leur régime de retraite dite « bonification du cinquième » : au 1er janvier 2000, la limite d'âge des personnels de surveillance sera abaissée de 60 à 55 ans, les fonctionnaires pouvant demander à bénéficier de la jouissance immédiate de la pension de retraite s'ils se trouvent à moins de 5 ans de la limite d'âge, à condition de justifier de 25 années d'activité. Une bonification d'annuités leur est par ailleurs accordée à raison d'une annuité pour cinq ans de service effectif passé dans le corps, dans la limite de cinq années de bonification¹²².

c) Des dispositions statutaires contournées

- Appelés à revenir sur leur lieu de travail afin d'accomplir des heures supplémentaires ainsi que le prévoit le statut spécial, les personnels de l'administration pénitentiaire sont censés pouvoir être joints à tout moment par leur employeur.

Cette disposition est devenue difficilement applicable : de nombreux agents, notamment en région parisienne, résident en réalité à une grande distance de leur lieu de travail. L'analyse des adresses personnelles déclarées par les surveillants de la maison d'arrêt de Nanterre montre par exemple que plus d'un tiers d'entre eux ne réside pas en Ile-de-France, 10 % habitant dans le région Nord-Pas-de-Calais et les autres dans des départements parfois distants de plus de 500 km de leur lieu de travail (Côtes d'Armor, Tarn, Ariège...) voire à l'étranger (Londres).

Beaucoup de ces adresses officielles ne rendent en outre pas compte du lieu de vie effectif des agents : la pratique de la colocation, voire l'utilisation de modes d'hébergement précaires, comme au centre pénitentiaire des Baumettes où des surveillants utilisent les cellules insalubres d'un bâtiment désaffecté pour dormir, permettent à nombre d'entre eux de ne pas s'installer effectivement à proximité de leur lieu de travail. De fait, en l'absence de tout rappel au règlement de la part de l'administration pénitentiaire concernant cette obligation statutaire, la possibilité de joindre les personnels et de les faire revenir dans des délais brefs se trouve mise en cause.

Cette situation, favorisée par les cycles de travail propres à l'administration pénitentiaire, fragilise le sentiment d'implication des agents, notamment en ce qui concerne leur mission de réinsertion, et

¹²² Alors qu'auparavant le taux de pension applicable était de 65% à 55 ans et de 70% à 60 ans, la bonification conduit à accorder un taux de remplacement de 65% à 50 ans et de 70% à 55 ans

rend la notion même de communauté de travail largement théorique. Elle est également parfois de nature à permettre aux fonctionnaires concernés l'exercice d'une autre activité professionnelle.

- Une autre forme de contournement des dispositions statutaires concerne le droit de grève.

Si l'exercice de la grève donne encore lieu ponctuellement à des sanctions disciplinaires, cette interdiction posée par les statuts est en partie contournée par une interprétation laxiste du droit syndical, conduisant notamment à considérer comme absent pour le service des agents déchargés d'activité à mi temps.

Par ailleurs, alors que les autorisations d'absence pour motif syndical, autorisées en vertu des articles 12,13 et 14 du décret du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical, devraient d'après les textes en vigueur être accordées dans le respect de certaines conditions (les bénéficiaires doivent notamment être mandatés pour participer à une réunion d'un organisme directeur, dont ils doivent être membre élu), des « quotas » d'autorisations d'absence sont le plus souvent allouées de façon forfaitaire sans contrôle des motifs de la demande. Cette pratique permet à de nombreux agents, sous couvert d'exercice du droit syndical, de participer à des regroupements devant les établissements à des fins de protestation. La plupart des actions, violentes ou non, conduites devant les établissements pénitentiaires l'ont ainsi été par des personnels utilisant à cette seule fin des autorisations d'absence syndicales.

d) L'émergence d'un véritable « droit coutumier » à côté des dispositions statutaires

L'administration pénitentiaire a pris un grand retard par rapport à d'autres administrations pour moderniser ses textes et adopter une réglementation claire, transparente, connue de tous et applicable sur l'ensemble du territoire. Contrairement à la police nationale qui en dispose depuis 1986, il n'existe pas de code de déontologie propre à l'administration pénitentiaire même si certaines dispositions du code de procédure pénale peuvent dans une certaine mesure en tenir lieu.

Une autre lacune concerne l'organisation du temps de travail, actuellement régie par un empilement de textes mettant souvent en place un véritable « droit coutumier ». Il n'existe en effet aucun « règlement d'emploi » de l'administration pénitentiaire, et les quelques notes des directeurs de l'administration pénitentiaire successifs, anciennes, éparses, et parfois introuvables qui en tiennent

lieu, constituent un ensemble hétérogène, imprécis, parfois mal connu des établissements. Les normes professionnelles du métier de surveillant résultent dès lors souvent d'usages validés par le temps ou d'accords tacites passés avec les personnels.

L'organisation des conditions, des rythmes et du temps de travail a dès lors été définie « à la base », à partir de pratiques locales ou d'usages anciens dont l'origine se perd dans l'histoire longue des prisons. La définition des règles de travail n'est donc que par exception le produit d'une volonté administrative centrale : cette dernière s'est tout au plus efforcée de traduire et d'harmoniser, dans quelques rares textes et instructions, ces usages et ces pratiques, et de faire prévaloir les normes supérieures inscrites dans le code de procédure pénale.

Ainsi le temps de garde en mirador ou l'organisation du service de nuit sont le plus souvent régis par des usages non écrits et ne correspondent pas toujours à une utilisation efficace et économe des ressources humaines¹²³.

Personne ne peut se satisfaire de ces situations « quasi-coutumières » : les agents trouvent certes un avantage immédiat à l'allègement de fait des contraintes de service, mais ils ne peuvent se référer à aucune règle explicite ; les directeurs d'établissement subissent plus qu'ils n'approuvent ces usages, qu'ils découvrent en arrivant dans un établissement, et ne peuvent remettre en cause sans provoquer un conflit avec les organisations professionnelles ; enfin l'administration centrale est dans l'incapacité de remettre à plat les règles d'organisation du service, faute de connaître toujours l'ensemble des usages substitués aux rares règles écrites dont certaines diffèrent d'un établissement à l'autre, et faute d'avoir, depuis de nombreuses années, manifesté sa volonté de faire respecter des normes communes et dénuées d'ambiguïté.

¹²³ Par exemple, la période de douze heures « nocturnes », longtemps divisée en trois factions de quatre heures (un « repos piquet » et deux factions actives), a été, semble-t-il à la suite de mouvements du personnel répartie en deux factions de six heures (un « repos piquet » et une faction active). Le passage des « 3x4 » au « 2x6 » est plus avantageux pour les personnels, qui disposent d'un temps de repos supérieur ; il est aussi plus consommateur en agents si l'on veut maintenir le même rythme de ronde.

3° L'INADEQUATION ENTRE STATUTS ET FONCTIONS EXERCEES

a) Une répartition des rôles imprécise entre filières de personnels

La question de l'adéquation entre statut et fonction se pose en particulier pour les « postes fixes », qui sont occupés, selon les établissements, par des personnels de surveillance, administratifs ou techniques. L'administration pénitentiaire n'a jamais défini avec précision les postes fixes susceptibles d'être occupés indifféremment par des personnels de surveillance ou par d'autres catégories de personnels et les cas dans lesquels les personnels d'une filière déterminée bénéficient de l'exclusivité pour occuper certaines fonctions. Le dernier recensement de ces situations, qui date de 1995, faisait état de 855 surveillants occupant des postes fixes administratifs ou techniques, soit 35 % du total de ces postes.

Les affectations de surveillants à des tâches déconnectées de leur mission première correspond à des traditions bien ancrées et en particulier à la recherche d'une certaine autarcie du monde carcéral par rapport à son environnement, impliquant une certaine polyvalence de la part des surveillants. La prise en compte du métier antérieurement exercé par certains surveillants, et notamment des compétences techniques détenues (serrurerie, électricité, plomberie...), constitue une autre explication de ce phénomène.

A ces idées s'ajoute l'absence de reconnaissance du rôle et de la place des fonctionnaires appartenant aux corps administratifs et techniques, puisqu'il n'existe toujours aucun organigramme théorique pour ces personnels, dont les missions sont en quelque sorte dessinées « en creux » par rapport à celles des personnels de surveillance.

Cette inadéquation entre statut et missions induit pourtant des coûts injustifiés puisqu'elle aboutit, à travail et sujétions égaux, à accorder durablement à certains personnels un niveau de rémunération supérieur à celui qui serait accordé à un fonctionnaire appartenant à une autre filière.

b) L'imprécision de la répartition des missions entre les différents corps

Une autre lacune notable concerne la définition des missions statutaires des différents corps ainsi que des grades à l'intérieur de chaque corps : en dehors de dispositions statutaires assez générales, aucun document de synthèse accessible à tous ne précise

actuellement clairement la répartition des responsabilités et les missions propres à chaque corps.

Une certaine imprécision caractérise par exemple les missions respectives des directeurs affectés en détention, des chefs de service pénitentiaire (qu'ils soient « chefs de détention » ou « chefs de service en détention ») ou des premiers surveillants : ces trois catégories de personnels exercent souvent des fonctions comparables dans la même aile d'un bâtiment sans qu'une doctrine d'emploi écrite et de valeur nationale précise leurs missions et leurs relations réciproques.

En particulier, les premiers surveillants souffrent parfois d'un certain « malaise identitaire » : encadrant les surveillants en détention, partageant leurs horaires, en contact étroit avec la réalité de la détention, les premiers surveillants constituent aujourd'hui un élément essentiel du fonctionnement des établissements pénitentiaires. De l'avis de nombreux interlocuteurs, ils éprouvent pourtant des difficultés à trouver leur place entre, d'un côté, l'encadrement intermédiaire que constituent les chefs de service pénitentiaire et, de l'autre, les personnels de surveillance, auquel ils sont parfois tentés de s'identifier, notamment à l'occasion des conflits sociaux.

Des difficultés du même type se posent pour l'utilisation des attachés de l'administration pénitentiaire, considérés selon les cas comme des membres polyvalents de l'équipe de direction, appelés à ce titre à assurer des permanences le dimanche et des missions en détention, ou comme de simples auxiliaires des personnels du corps de direction assurant exclusivement une mission administrative ne comportant aucun contact avec l'univers carcéral.

Un très substantiel travail qualitatif de recensement des emplois, des métiers et des compétences a cependant été réalisé récemment par l'administration pénitentiaire et devrait permettre de clarifier des situations encore trop souvent confuses.

II. - LES EMPLOIS ET LES EFFECTIFS DISPONIBLES

A. - UN TRAITEMENT FAVORABLE RESERVE A L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE DEPUIS LE DEBUT DES ANNEES 1990

Sur la période 1990-98, les emplois budgétaires sont passés de 21.407 à 25.085, soit une croissance de 17,2 %.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Personnels de direction	304	308	308	308	306	306	311	314	330
pers. de surveillance	17 042	17 791	18135	18470	18795	19146	19622	19727	19 771
pers.administratifs	1844	1972	1933	1958	2046	2075	2146	2159	2192
pers.techniques	490	549	550	564	599	644	667	673	675
pers. d'insertion et socio-éducatifs	1445	1505	1502	1479	1479	1609	1742	1784	2003
Personnels médicaux	183	184	184	182	137	13	2	2	0
Contractuels	99	98	92	110	115	115	129	129	110
Total	21 407	22407	22704	23071	23477	23908	24619	24786	25 085

Au regard de l'évolution des emplois budgétaires sur la période 1990/98, il est permis d'affirmer que la direction de l'administration pénitentiaire a fait l'objet d'un traitement favorable lors des lois de finances successives par rapport à la plupart des autres services de l'Etat : l'augmentation des emplois est continue sur la période, même si les années 1997 et 1998 marquent un certain ralentissement.

Ce traitement favorable n'a cependant pas permis d'atteindre les prévisions de la loi de programmation sur la Justice de 1995, qui prévoyait une augmentation de 3 920 emplois sur 5 ans (contre 1 802 créations d'emplois effectives).

Les différentes catégories de personnel ont bénéficié à des degrés variables de cette tendance favorable : les personnels de surveillance ont ainsi vu leur nombre régulièrement accru de 384 emplois en moyenne chaque année. La filière de surveillance a représenté près de 80 % des créations d'emplois budgétaires dans la période 1990-98.

Si les personnels techniques ont connu une augmentation très sensible de leurs effectifs (+ 37 %), portant il est vrai sur une population de départ en faible nombre, les personnels administratifs n'ont pas en revanche connu un sort très favorable au regard des besoins des services. Par ailleurs, ce n'est que très récemment, en 1995, que les personnels socio-éducatifs ont vu le nombre d'emplois s'accroître dans leur filière.

• Les créations d'emplois ont été plus rapides que l'augmentation du nombre de détenus sur les dernières années :

En l'espace de 10 ans, de 1987 à 1997, les emplois budgétaires des surveillants ont augmenté de 39,5 %, en passant de 14 143 à 19 727. Cette augmentation a dépassé de très loin la hausse de la population carcérale sur la même période, qui n'a été que de 6,4 %.

Année	Surveillants	détenus (moyenne annuelle)	Ratio détenus/surveillant
1987	14 143	51 196	3,62
1988	14 837	50 407	3,4
1989	15 313	47 232	3,08
1990	16 965	47 828	2,82
1991	17 791	50 783	2,85
1992	18 135	51 828	2,86
1993	18 470	52 288	2,83
1994	18 795	53 500	2,85
1995	19 146	53 935	2,81
1996	19 622	55 062	2,8
1997	19 727	54 496	2,76
évolution sur 10 ans	+ 5584 (+39 %)	+ 3300 (+6,4 %)	

Cette augmentation rapide traduit un phénomène de rattrapage après une montée en charge de la population pénale dans les années 70 et 80 (passage de 34 000 à 54 000 en 20 ans), qui ne s'était pas accompagnée d'une évolution comparable des personnels de l'administration pénitentiaire. Elle place aujourd'hui la France dans la moyenne des pays européens en ce qui concerne le nombre de détenus pour 1 surveillant (2,76).

• **Des créations d'emploi géographiquement concentrées**

La répartition géographique des effectifs réels nouveaux a été la suivante :

direction régionale (DR)	1993	1994	1995	1996	1997	1993/97
DR Bordeaux	1769	1857	1904	1915	1940	+171
DR Dijon	1429	1475	1509	1514	1543	+114
DR Lille	2660	2690	2751	2786	2804	+144
DR Lyon	1905	1952	2049	2089	2126	+221
DR Marseille	2461	2487	2554	2573	2613	+152
DR Paris	5537	5576	5624	5647	5615	+78
DR Rennes	1849	1921	1954	1973	1996	+147
DR Strasbourg	2023	2034	2060	2110	2158	+135
DR Toulouse	1503	1516	1523	1547	1559	+56
Outre mer	714	734	786	1057	1208	+494
ENAP	127	127	142	139	135	+8
Administration centrale	250	235	256	251	236	-14
Total	22 227	22604	23112	23 601	23933	+1706

Alors que dans la période 1988-92, les deux tiers des créations d'emplois avaient concerné les établissements du « parc 13 000 » à gestion mixte public/privé, sur la période 1993-98, l'intégralité des nouveaux emplois a permis de renforcer les effectifs du parc classique.

Les créations d'emplois ont cependant inégalement profité aux différentes régions. En particulier, les directions régionales de Toulouse et de Paris n'ont connu qu'une faible progression relative de leurs effectifs. A l'inverse, près d'un tiers des créations d'emplois a bénéficié aux établissements situés dans les DOM-TOM. Cette priorité s'explique en partie par l'ouverture de nouveaux établissements en Martinique, en Guadeloupe et en Guyane entre 1996 et 1998, destinés à faire face au surpeuplement des anciens établissements.

**B. - LES EMPLOIS BUDGETAIRES DISPONIBLES : EMPLOIS GELES,
EMPLOIS EN SURNOMBRE ET EMPLOIS BLOQUES**

Les récents dégelés d'emplois et la pratique récurrente de recrutements en surnombre permettent à l'administration pénitentiaire d'améliorer la situation de ses effectifs.

Les emplois gelés

Les emplois gelés au ministère de la justice sont restés en nombre limité, avec deux phases distinctes : une augmentation du nombre d'emplois gelés entre 1991 et 1994, suivie d'une levée du gel en 1995 (dégel de 402 emplois du ministère, dont 76 emplois pénitentiaires) puis d'une nouvelle hausse du nombre d'emplois gelés au 31 décembre jusqu'à la fin 1997. Alors qu'une circulaire du 14 avril 1998 avait prévu un gel portant sur 1 % des emplois ouverts du ministère de la justice en fin d'année (soit près de 600 emplois), un arbitrage rendu en juillet 1998 a conduit à exonérer de tout gel le ministère de la Justice à la fin de cette même année.

Année (chiffres au 31/12)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
DAP	46	71	93	145	0	76	124	0
Ensemble du ministère de la Justice	163	851	439	623	0	230	300	0

Le recours à des nominations en surnombre

Deux types de surnombres ont été autorisés au sein de l'administration pénitentiaire sur la période 1994 à 1998 : à la suite des mouvements sociaux de 1992, une autorisation de 300 recrutements en surnombre a été accordée par le ministre du budget. Si 150 de ces surnombres ont été consolidés dans le projet de loi de finances 1994, les 150 autres ont été reconduits année après année dans les PLF suivants.

L'allongement de quatre à huit mois de la scolarité à l'ENAP et l'accélération récente du rythme des départs en retraite ont entraîné de fortes tensions, qui ont conduit le ministère de la justice à demander l'autorisation de recruter de nouveaux surveillants en surnombre. Au titre de l'exercice 1998, 400 recrutements en surnombre lui ont été accordés, une même mesure portant sur 507 surveillants ayant été acceptée pour l'année 1999 afin d'amortir les effets de la « bonification du cinquième ».

Du fait de la levée du gel et des autorisations de recrutement en surnombre, les emplois budgétaires disponibles en gestion étaient donc supérieurs à ceux votés par le Parlement :

année	EB	surnombres	Emplois gelés	EB disponibles
1993	23 070	300	93	23 287
1994	23 475	150	145	23 490
1995	23 898	150	51	24 007
1996	24 618	150	76	24 702
1997	24 785	150	124	24 821
1998	25 085	400	0	25 640

C. - LES EFFECTIFS REELS

1° UN FAIBLE TAUX D'ENCADREMENT

La répartition des personnels par catégorie montre que les fonctionnaires de catégorie C sont proportionnellement plus nombreux que dans d'autres filières de la fonction publique :

catégorie	DAP		police nationale		Préfectures	
A	668	2,7%	2 092	1,9%	3 373	14%
B	2959	12,1%	17 559	15,5%	4 993	21%
C	20 840	85,2%	93 379	82,6%	15 440	65%

Le pyramidage des effectifs réels de la filière de surveillance était la suivante au 1er septembre 1998 :

Grade	Effectifs réels	Part dans le total
CSP 1	125	0,64%
CSP 2	707	3,64%
premier surveillants	1943	10,02%
surveillants	16 621	85,69%
Total	19 396*	100%

* hors élèves et surveillantes congréganistes

2° L'ENTREE EN FONCTIONS : UNE POPULATION DE PLUS EN PLUS DIPLOMEE

Les modalités d'entrée dans le corps des surveillants sont actuellement définies par des arrêtés en date du 11 mars 1994 et du 7 septembre 1995. Les statistiques des entrées dans le corps des surveillants montrent l'augmentation du taux de sélection, due à la

baisse du nombre de postes ouverts au concours en 1996 et 1997 et la montée rapide du phénomène des personnels « surdiplômés » par rapport à ce concours de catégorie C pour le passage duquel la détention du brevet des collèges est théoriquement suffisante.

	1993	1994	1995	1996	1997
nombre de postes ouverts	606	692	699	126	190
taux de sélection %reçus/présents	4,6 %	4,3 %	3,5 %	1,8 %	1,9 %
% des candidats avec niveau inférieur au BAC	50 %	32 %	21 %	8,6 %	11,6 %
% des candidats Bac +2	18,30 %	18,75 %	20,60 %	41,50 %	22,90 %
niveau Bac +3 et plus	0 %	0,85 %	2 %	6 %	7,60 %

3° UNE POPULATION VIEILLISSANTE OU LA PLACE DES FEMMES EST CROISSANTE

La moyenne d'âge des agents de l'administration pénitentiaire en 1996 était de 39,2 ans. Toutefois, ce chiffre recouvre des écarts considérables : si la proportion des agents de moins de 40 ans est de 71 % dans le ressort de la direction régionale de Paris, elle tombe à 32 % dans la direction régionale de Bordeaux et à 24 % dans la direction régionale de Toulouse.

Le taux de féminisation des personnels de l'administration pénitentiaire, avec 4 370 femmes pour 20 097 hommes, est actuellement de 17,8 %. Cette proportion est extrêmement variable d'un corps à l'autre puisque l'on compte 80 % de femmes parmi les personnels administratifs, 63 % parmi les personnels socio-éducatifs, 25 % parmi les personnels de direction mais 7 % seulement parmi les surveillants.

Pour ces derniers, la situation évolue rapidement puisque les femmes représentaient 27,7 % des inscrits au concours de surveillant en 1997 (mais 13,2 % des admis). Cette nouvelle réalité touche une administration pénitentiaire qui gère une population pénale à 96% masculine.

4° Une population géographiquement concentrée

Près de la moitié des personnels de l'administration pénitentiaire travaillaient en 1996 dans trois des dix régions pénitentiaires : les directions régionales de Paris, Lille et Marseille.

DR Paris	26,80 %
DR Lille	11,60 %
DR de Marseille	10,70 %
DR de Strasbourg	8,90 %
DR de Lyon	8,70 %
DR de Rennes	8,30 %
DR de Bordeaux	8,00 %
DR de Toulouse	6,40 %
DR de Dijon	6,30 %
Outre Mer	4,30 %

La région d'origine des personnels contraste avec cette répartition géographique : près d'un quart des personnels sont nés en Nord-Pas-de-Calais ou en Lorraine, ce qui correspond à la période de reconversion de nombreux salariés des industries touchées par la crise dans ces régions dans les années 70. De même, les personnels nés dans les départements et territoires d'Outre-Mer représentent 7,40 % des personnels pour un « poids » démographique de l'ordre de 2,50 % de la population française. L'administration pénitentiaire a également accueilli de nombreux personnels nés à l'étranger (7,40 % des personnels). A l'inverse, l'Île de France est nettement sous-représentée avec 5 % des effectifs contre un poids dans la population française de 18 %.

Le décalage entre région de naissance et lieu d'affectation est dès lors substantiel : seuls 23 % des fonctionnaires trouvent un poste dans leur département de naissance. Il en résulte des difficultés d'affectation dans certains sites, des écarts d'âge élevés entre les établissements situés en Île de France et les autres régions et des difficultés à « sédentariser » près de leur lieu de travail des personnels conservant souvent le centre de leurs intérêts matériels et personnels en des lieux éloignés de leur lieu de travail.

5° LES AGENTS EFFECTIVEMENT DISPONIBLES

a) Le recensement de l'administration pénitentiaire

L'administration pénitentiaire recense régulièrement, selon des catégories parfois peu rigoureuses, le nombre de fonctionnaires effectivement disponibles.

Au 30 juin 1998, l'administration pénitentiaire comptait un effectif de 24 286 agents, hors agents en formation initiale, dont 168 fonctionnaires en détachement, 157 en disponibilité, 25 en congé sans traitement, 2 au service national et 3 officiellement mis à disposition d'un organisme extérieur (au sens du décret du 16 septembre 1985 relatif aux positions des fonctionnaires).

284 étaient en congé longue maladie ou longue durée, 69 suspendus pour motifs disciplinaires et 81 déchargés syndicaux permanents. En y ajoutant d'autres motifs d'absences permanentes (congé parental, congé formation...), les agents disponibles étaient au nombre de 23 419, soit une « perte » de 867 agents, correspondant à 3,6 % environ du total.

b) Les effectifs disponibles sont minorés par l'existence de situations de « mise à disposition » mal recensées

La connaissance des effectifs mis à disposition est faussée par la confusion entre les « mises à disposition internes », c'est à dire les prélèvements opérés sur les services déconcentrés par l'administration centrale ou les prêts de personnel entre établissements et les « mises à disposition » à l'extérieur de l'administration pénitentiaire, qui, elles-mêmes, ne sont pas toutes recensées.

Il n'est donc pas étonnant qu'à la faveur de cette confusion des termes et des catégories juridiques se perpétuent un certain nombre de situations officieuses dans l'indifférence générale. L'analyse détaillée des affectations réelles des agents des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire révèle en effet de nombreux cas de distorsion entre l'affectation juridique et l'affectation réelle, la plupart de ces situations ayant pour caractère commun leur irrégularité au regard du droit de la fonction publique, dans des proportions et selon des degrés variables :

- Comme d'autres administrations, la direction de l'administration pénitentiaire a recours à des prélèvements sur ses services déconcentrés pour travailler en administration centrale : au moins 223 fonctionnaires sont ainsi affectés pour ordre dans un établissement ou une direction régionale, et travaillent en fait dans les services centraux du ministère stricto sensu au 1er novembre 1998.

Ce prélèvement est rendu nécessaire par la sous-estimation patente des effectifs théoriques de l'administration centrale : si l'on s'en tient à l'apparence budgétaire, les services centraux sont censés fonctionner avec une centaine d'agents (soit 1 agent en centrale à Paris pour 250 agents en services déconcentrés), dont 43 agents de catégorie A, 19 B et 31 C. Chacun trouve son avantage à un mécanisme qui permet de minorer optiquement les effectifs de l'administration centrale du ministère de la justice.

Les personnels pénitentiaires trouvent eux-mêmes un avantage à cette situation. Les 33 directeurs d'établissement présents en administration centrale perdraient, s'ils étaient officiellement détachés sur des postes d'administration centrale, le bénéfice de leur logement de fonction. Ils conservent, dans la situation actuelle, un tel logement, à Fresnes, Fleury Mérogis ou à la Santé. Quant aux membres des autres corps, ils résistent à l'idée d'un détachement, et plus encore d'un détachement dans un corps de centrale qui rendrait selon eux plus difficile une mobilité ultérieure vers la province.

- Par ailleurs, la pratique de « prêts » d'agents entre services déconcentrés contribue à brouiller la connaissance des effectifs réels, qu'il s'agisse d'agents juridiquement affectés dans un établissement mais exerçant en fait leurs fonctions au siège de la direction régionale ou de « prêts » entre établissements. Ces missions peuvent être brèves : ainsi une fouille générale requiert le déplacement de quelques dizaines d'agents d'autres établissements pendant quelques jours ; elles peuvent également se pérenniser : une situation temporaire de sous-effectif dans un établissement peut conduire à « détacher » plusieurs agents d'autres établissements pendant plusieurs mois. Ces solutions ont un coût : en agents disponibles pour les établissements « taxés », en frais de mission payés aux surveillants envoyés en renfort, ces dernières dépenses étant d'autant plus élevées que l'administration paie généralement aux agents l'ensemble des indemnités (déplacement, repas, nuitée) en s'affranchissant des conditions restrictives prévues par le décret du 28 mai 1990.

- Enfin, certaines mises à disposition « sauvages » à des organismes extérieurs à l'administration sont mal recensées.

On trouve ainsi environ 25 fonctionnaires, répertoriés sous diverses catégories et travaillant en fait pour des organismes juridiquement distincts de l'administration tout en restant souvent proches d'elle : 10 fonctionnaires travaillent pour le comité des oeuvres sociales de l'administration pénitentiaire, une dizaine de fonctionnaires pour la mutuelle du ministère de la Justice à Paris ou en province, 4 fonctionnaires dans des associations ou fondations proches du ministère de la justice.

Par ailleurs, sans qu'il soit possible de parvenir à un chiffrage national, de nombreux fonctionnaires travaillent à plein temps pour le compte des associations de personnel gérant les mess des établissements pénitentiaires. A la seule maison d'arrêt de la Santé, 13 surveillants étaient dans cette situation, ce qui représentait un coût indirect de près d'1,7 MF pour l'Etat. Ces personnels, le plus souvent prévus dans les organigrammes théoriques des établissements, travaillent en général dans l'enceinte pénitentiaire et encadrent parfois des détenus du « service général » affectés au mess. Il n'en demeure pas moins que la ressource disponible pour des tâches de surveillance s'en trouve affaiblie d'autant et que le partage des charges, hors subvention de repas réglementaire, entre le contribuable public et les fonctionnaires bénéficiaires de la prestation de restauration s'en trouve substantiellement modifiée, sans que des solutions alternatives soient toujours étudiées.

Ces situations de « mises à disposition » officieuses ont en outre pour caractéristiques communes d'être le plus souvent irrégulières au regard du décret du 16 septembre 1985, en l'absence fréquente de signature d'une convention avec l'organisme bénéficiaire, de remboursement à l'Etat des frais engagés, d'arrêté ministériel autorisant la mise à disposition et de limitation dans le temps de ces situations.

6° L'IMPACT DU TEMPS DE TRAVAIL SUR LA DISPONIBILITE DES AGENTS

- a) La disponibilité des fonctionnaires est mise à mal par un régime de congés spécifique à l'administration pénitentiaire

La détermination de la durée des congés annuels des fonctionnaires de l'Etat relève, en vertu de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984, d'un décret en Conseil d'Etat : en vertu de l'article 1er du décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'Etat, les fonctionnaires de l'Etat ont ainsi réglementairement droit à 25 jours ouvrés par an, soit cinq fois leurs obligations hebdomadaires, auxquels s'ajoutent un ou deux jours pour congés pris en « mauvaise période ».

Les modalités particulières de détermination des congés annuels des personnels de l'administration pénitentiaire ne résultent que très partiellement de textes réglementaires spécifiques mais font plutôt l'objet d'usages anciens « codifiés » par quelques circulaires du directeur de l'administration pénitentiaire au début des années 1980.

Le tableau suivant décrit les modalités de calcul actuellement retenues :

Personnel	Régime de congés	Texte de référence
Personnel de surveillance	* congés annuels : 35 jours + 1 ou 2 jours supplémentaires pris hors saison * congés compensateurs : 13 jours = 48 à 50 jours	<i>Décret 66-874 du 21 nov. 1966</i> <i>Circ. 34 du 13 avril 1982</i> <i>Circ. 50 du 13 juillet 82</i>
Personnel de direction Personnel administratif et technique	* si travail <i>systematique</i> le samedi : 30 j + 13 j. compensateurs (2 sem. + 1 j.) * si pas travail <i>systematique</i> le samedi : 25 j. + 13 j. compensateurs (2 sem.+ 1j.) = 43 à 50 jours	<i>Idem</i>
Personnel socio-éducatif	* congés annuels : 30 jours ouvrés * congés compensateurs : 3x8 jours consécutifs (y compris sam, dim et j.fériés) * récupération des jours fériés passés en service = 48 à 50 jours	<i>Décret 66-874 du 21 nov. 1966</i> <i>Note AP du 1er juin 1982</i> <i>Circ. 50 du 13 juillet 1982</i> <i>Note AP du 13 nov. 1986</i>

- Les fonctionnaires du personnel de surveillance ont droit, au titre du congé annuel, à 5 x 7 = 35 jours, y compris les samedis, dimanches et jours fériés et à un ou deux jours pour congés pris en mauvaise période. Cette règle interprète de façon extensive la règle de droit commun, en prenant en compte 7 jours d'obligations hebdomadaires : s'il est vrai que les surveillants peuvent être amenés

à travailler le samedi ou le dimanche comme tout autre jour de la semaine, ils ont statutairement droit à un jour de repos hebdomadaire. Si les sept jours de la semaine sont « ouvrables », seuls six sur sept sont statutairement « ouverts ».

L'application stricte des prescriptions réglementaires confirmées ultérieurement par le décret précité de 1984 n'ouvre pas au bénéfice des personnels de l'administration pénitentiaire un droit à 35, mais à 30 jours. Rapporté aux effectifs réels de personnels de surveillance au 1er juillet 1998, l'effet de cette interprétation extensive se chiffre à $(5 \times 6,6 \text{ heures}) / 1755 \text{ heures}^{124} \times 19.771 \text{ agents}$, soit 366 agents en équivalent temps plein perdus chaque année.

- Au surplus, le bénéfice de ces 35 jours est accordé aux personnels de surveillance quelle que soit la fonction qu'ils occupent, c'est à dire également à des personnels en poste fixe bénéficiant d'horaires hebdomadaires « classiques ».

- Par ailleurs, des jours de repos compensateurs sont attribués forfaitairement à l'ensemble des personnels pénitentiaires, pour permettre aux agents « *de récupérer des jours fériés pendant lesquels (ils) sont appelés à exercer leurs fonctions* »¹²⁵. Le dénombrement de ces jours fériés compensés est très favorable : le nombre de jours légalement fériés et chômés par le reste des fonctionnaires et salariés n'est pas de 13, comme le prévoit pourtant une note de l'administration pénitentiaire du 7 avril 1982, mais au maximum de 11. Le bénéfice de ces deux jours supplémentaires par an fait perdre à l'administration pénitentiaire 146 fonctionnaires de surveillance en équivalent temps plein¹²⁶.

Enfin, le report des congés non pris l'année précédente, en principe prohibé par l'article 5 du décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'Etat permet à certains agents de bénéficier parfois de 51 à 65 jours de congés et jusqu'à 84 jours en cumulant avec le régime des congés bonifiés outre-mer. L'analyse des causes de ce report conditionne l'appréciation à porter sur cette pratique. Or l'examen approfondi des situations individuelles tend à montrer que le report des congés d'un agent tient moins aux nécessités du service qu'à l'importance de son absentéisme, et notamment à ses absences pour maladie.

¹²⁴ A raison de 39 heures par semaine sur six jours, une journée de travail vaut 6 h 30. Le nombre d'heures exigibles par an est de 1.755 heures.

¹²⁵ Note DAP n° 435 du 12 juin 1991 relative à l'octroi des congés compensateurs.

¹²⁶ $(2 \times 6,5 \text{ heures}) / 1.755 \text{ heures} \times 19.771 \text{ agents}$ au 1er juillet 1998.

b) Les effets de la « boule à deux mois » sur les effectifs disponibles :

Le statut spécial des fonctionnaires des services extérieurs de l'administration pénitentiaire prévoit que ces fonctionnaires « peuvent être appelés à exercer leurs fonctions, de jour et de nuit, au-delà des limites normalement fixées pour la durée hebdomadaire du travail » (article 94 du décret du 21 novembre 1966 modifié).

Le calcul des heures exigibles des personnels de surveillance se fonde sur les obligations horaires hebdomadaires (39 heures), le nombre de jours de congés (48 à 50 jours) et le nombre de repos statutaires hebdomadaires (1 jour sur 7). Les absences pour congés de toutes natures sont défalquées du nombre de jours du mois et ne sont pas prises en considération pour le calcul des heures exigibles.

Les heures effectuées par les agents en sus de leurs obligations mensuelles doivent être rémunérées ou compensées (article 94 du décret du 21 novembre 1966). Une circulaire du 4 mars 1982 rappelle les conditions dans lesquelles peuvent se compenser les heures supplémentaires avec les heures non faites : ne peuvent être défalquées du nombre d'heures supplémentaires effectuées au cours du mois « n » que les heures non effectuées au cours de ce mois ou du mois « n-1 ». La possibilité de compenser les heures « positives » par les heures « négatives » est ainsi limitée au mois qui suit immédiatement celui au cours duquel l'agent n'a pas effectué son nombre d'heures légales. Ce système de compensation est appelé la « boule à deux mois ».

Ainsi, un agent qui a accumulé 10 « heures négatives » en décembre, effectué ses heures en janvier, puis accompli 5 heures supplémentaires en février, se verra payer ces dernières heures comme des « heures supplémentaires » bien qu'il n'ait pas accompli ses heures réglementaires dans les deux mois précédents. Les 10 heures non faites du mois de décembre deviennent alors des « heures perdues » pour l'administration.

A l'échelle nationale, ce système de la « boule à deux mois » est très coûteux, et ce à un double titre : même si le système de la boule à deux mois n'est pas à l'origine de la totalité du phénomène des heures perdues (623 agents en équivalent temps plein chaque année), il en explique une bonne part ; par ailleurs, ce système induit le paiement d'heures supplémentaires artificielles.

	1995	1996	1997
H. perdues/agent	54,5 heures	57,2 heures	55 heures
Total H. perdues	955.875 h	1.029.828 h	991.265 h
Equivalent agents	603 agents	633 agents	623 agents

c) Une augmentation régulière des absences pour maladie des personnels de surveillance

En dépit de leurs faiblesses, les indicateurs de l'absentéisme suivis par la DAP traduisent un nombre élevé et une augmentation régulière des jours d'absence du personnel de surveillance¹²⁷ pour cause de maladie au cours des dernières années. Entre 1996 et 1997, le nombre de jours d'absence par agent pour maladie ordinaire, longue maladie et accident du travail est passé de 18,99 à 21,22 jours.

- Absence moyenne par agent du fait de la maladie et des accidents du travail en 1996 et 1997 -

Cause d'absence	1996	1997
Maladie ordinaire	13,67	14,92
Longue maladie	2,71	3,23
Accident du travail	2,61	3,07
Total	18,99 jours	21,22 jours

Le taux d'absentéisme pour maladie varie selon les directions régionales, avec un écart de 1 à 2 entre la direction régionale de Dijon (16,16 jours) et la direction régionale de Marseille (31,01 jours). Les données relatives à la direction régionale de Paris, qui reposent sur une remontée d'information déficiente, minorent très vraisemblablement la réalité.

¹²⁷ S'agissant des autres filières (personnel administratif, technique et socio-éducatif), il n'existe aucun système de suivi de l'absentéisme.

Absence moyenne par agent dans les différentes directions régionales en 1997

<i>(en jours)</i>	Maladie ordinaire	Longue maladie	Accidents du travail	Total
Bordeaux	15,89	2,79	2,22	20,9
Dijon	12,16	2,2	1,99	16,35
Lille	16,68	3,75	3,59	24,02
Lyon	16,14	6,19	4,71	27,04
Marseille	21,23	4,29	5,49	31,01
Paris	12,09	1,87	2,2	16,16
Rennes	13,92	2,08	2,33	18,33
Strasbourg	12,65	2,11	2,09	16,85
Toulouse	16,39	6,51	3,67	26,57
Moyenne nationale	14,92	3,23	3,07	21,22

Ce sont ainsi au moins 375 000 jours de travail qui ont été perdus en 1997, soit l'équivalent de 1 300 agents en équivalent temps plein. La pénibilité du métier de surveillant, au contact avec une population pénale difficile, et la contrainte que fait peser le rythme de travail à « horaires décalés » sur l'organisation de la vie privée, expliquent en partie cette morbidité spécifique, qui peut parfois s'apparenter à une « médicalisation des problèmes sociaux », d'ordre personnel ou professionnel. Cette explication n'est cependant pas elle-même suffisante : d'autres causes moins « légitimes » entrent également en jeu.

Une remarquable continuité entre période de congés et période de maladie est ainsi observée par les responsables de l'organisation du service dans un nombre non négligeable de cas. Un sondage effectué sur les récapitulatifs d'absence de la maison d'arrêt de Nanterre en 1997 révèle ainsi un grand nombre de situations de continuité immédiate entre congés annuels et congés maladie, parfois associés à d'autres motifs d'absence. Ce genre de pratiques ne se limitent pas à quelques cas isolés, puisqu'elles concernent 35 agents sur un effectif total de 130 surveillants dans cette maison d'arrêt.



1. Alors que l'administration pénitentiaire a connu une profonde mutation de son univers de travail, les modes d'organisation du travail en établissement ont peu évolué depuis de nombreuses décennies.

L'organisation du « service des agents », c'est à dire du travail des surveillants, diffère peu, dans ses grandes règles, de ce qu'elle était au début du siècle.

Or, parce qu'elle s'est progressivement ouverte sur le monde extérieur, sous la pression de la population pénale et de la société elle-même, l'administration pénitentiaire ne peut plus fonctionner en vase clos, ni compter sur ses propres forces. Les portes des établissements s'ouvrent chaque jour pour laisser entrer des intervenants aux origines, aux statuts et aux motivations très diverses : bénévoles, fonctionnaires d'autres administrations, salariés du privé, intervenants culturels ou sociaux...

Ces modifications imposent une mutation des pratiques professionnelles, et en tout premier lieu un renouveau des pratiques de gestion et de contrôle de gestion.

2. Pour améliorer la gestion de ses personnels, l'administration pénitentiaire ne pourra pas faire l'économie d'une plus grande rigueur, à la fois conceptuelle et juridique.

Rigueur dans l'emploi des termes, des concepts opérationnels et des catégories juridiques, en premier lieu. Le langage de la gestion pénitentiaire est en quelque sorte « décalé » par rapport au langage commun : les notions de « mises à disposition », de « détachements », de « d'organigrammes », de « service du personnel » prennent à la direction de l'administration pénitentiaire un sens qui ne correspond pas aux notions d'usage commun. Il en résulte non seulement une certaine opacité vis-à-vis des interlocuteurs extérieurs, mais aussi des confusions et des incertitudes pour les gestionnaires pénitentiaires eux-mêmes.

Rigueur dans l'application et le contrôle du respect des règles de droit en second lieu. Il est pour le moins surprenant que l'une des principales directions du ministère de la justice tolère des situations qui sont par ailleurs poursuivies et sanctionnées par les tribunaux (affectations fictives par exemple) et qu'elle soit régulièrement sanctionnée par la juridiction administrative pour ses infractions au droit de la fonction publique (mutations irrégulières, versement d'indemnités sans texte...).

3. L'administration pénitentiaire ne peut plus être jugée uniquement sur sa seule fonction sécuritaire : elle doit aujourd'hui rendre compte de son efficience dans l'utilisation des moyens qui lui sont alloués.

Les observateurs extérieurs à l'administration pénitentiaire ont eu historiquement tendance à accorder une attention prioritaire, et parfois exclusive, au seul objectif sécuritaire assigné à ce service public, ce qui a justifié sur moyenne période la création d'emplois et de moyens supplémentaires sans que fût évaluée préalablement l'utilisation des moyens existants.

La gestion du personnel s'est en effet jusqu'à présent concentrée sur la couverture impérative d'un nombre minimal de postes : tout se passe comme si la DAP considérait les personnels de surveillance comme une ressource « intermittente » et « nomade », et non comme une communauté de travail au service d'un projet. S'agissant des agents des autres filières, ils n'ont tout simplement pas fait l'objet, du moins jusqu'à une période récente, d'une réflexion en termes de métier, portant sur les missions, les tâches et les compétences requises.

En revanche, la DAP n'a abordé que de façon embryonnaire deux champs qui sont aujourd'hui prioritaires : celui de la détermination des besoins et de la bonne allocation des moyens ; celui de la disponibilité sur place des moyens affectés.

CHAPITRE VI

LES PERSONNELS DES SERVICES DECONCENTRES DU MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

La Cour a contrôlé la gestion des emplois et des effectifs des services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la solidarité, en étudiant, d'une part, les directions régionales et départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP et DDTEFP) entre 1992 et 1995, et d'autre part les directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS) entre 1993 et 1996.

Suite à la création de la direction de l'administration générale et de la modernisation des services du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, le 30 juillet 1990¹²⁸, la gestion des emplois a été confiée à deux directions distinctes au sein de l'administration centrale: la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO), compétente pour les emplois des DRTEFP et des DDTEFP, la direction de l'administration générale, des personnels et du budget (DAGPB), compétente pour ceux des DRASS et des DDASS. Quant à la scission de la gestion des effectifs, elle n'a été que partielle, la DAGPB étant demeurée le gestionnaire unique des effectifs des corps communs d'agents titulaires.

Les investigations ont porté sur les effectifs réels présents dans les services déconcentrés, qui comprennent non seulement les personnes occupant les emplois budgétaires votés par le Parlement dans le cadre de la loi de finances, correspondant aux moyens humains nécessaires à la satisfaction des besoins permanents des services, mais également les agents non titulaires, les agents mis à disposition ainsi que diverses catégories de collaborateurs occasionnels.

En 1996, les effectifs réels des DRTEFP et des DDTEFP étaient évalués à 10 611 personnes décomptées en équivalents temps plein (ETP) et ceux des DRASS, des DDASS et du centre de

¹²⁸ Décret n°90-665 du 30 juillet 1990 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

préparation aux carrières administratives, sanitaires et sociales¹²⁹ à 12 634 agents décomptés en ETP.

L'enquête de la Cour fait apparaître des carences dans la gestion des emplois budgétaires (I), une connaissance imprécise des effectifs réels (II), et de nombreuses infractions aux règles de gestion des personnels (III).

Ces constatations doivent d'être appréciées à la lumière de l'évolution des missions et de l'organisation des services déconcentrés, d'une part, et du niveau de déconcentration de la gestion des ressources humaines, d'autre part, qui seront donc rappelés en préambule.

S'agissant de l'organisation et des missions des services du travail, le décret n°94-1166 du 28 décembre 1994 a opéré la fusion, en métropole, des directions régionales du travail et de l'emploi avec les délégations régionales de la formation professionnelle.

Dans le même temps, les missions des DRASS et des DDASS, fortement transformées par les lois de décentralisation, ont connu deux refontes successives : en 1994, sous l'impulsion d'un plan de modernisation, en 1996, pour tirer les conséquences des ordonnances du 24 avril 1996 portant réforme de la sécurité sociale. De nouvelles structures, les agences régionales de l'hospitalisation, ont reçu des missions de répartition des crédits des hôpitaux publics et de contrôle de ces établissements, qui étaient précédemment assurées par les DRASS et les DDASS, sous l'autorité des préfets. Désormais ces services relèvent aussi, pour une partie de leur activité, de l'autorité des directeurs d'ARH.

La circulaire du 27 juin 1997, qui recadre les missions des DRASS et des DDASS après la réforme de la sécurité sociale, favorise les coopérations fonctionnelles entre services et, dans cette perspective, préconise le regroupement progressif de la direction régionale et de la direction départementale du chef-lieu de la région.

En l'absence d'une nouvelle réglementation complète, les missions des services déconcentrés reposent actuellement sur des textes de moindre portée juridique : un document de communication interne du 16 février 1996 et une circulaire du 27 juin 1997.

¹²⁹ Le centre de préparation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe était, jusqu'en 1996, géré pour partie par la DDASS de Seine-Maritime.

Quant à la déconcentration des compétences de gestion des personnels au profit des services territoriaux, elle s'opère à des niveaux variables. Ainsi, les compétences déléguées aux DRASS et aux DDASS s'étendent à tous les actes de gestion pour les agents non titulaires rémunérés sur crédits de vacances, à la majorité des actes pour les titulaires des corps administratifs de catégorie C et à un nombre limité d'actes pour les titulaires des autres corps. Chaque échelon territorial est compétent pour les actes de gestion déconcentrés concernant ses propres agents.

Les pouvoirs de gestion des personnels sont donc partagés entre les différents bureaux gestionnaires des deux directions de personnel de l'administration centrale - la direction de l'administration générale, des personnels et du budget (DAGPB) pour le secteur des affaires sociales et la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) pour le secteur travail et formation professionnelle - et les 246 directions régionales et départementales composant les services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la solidarité¹³⁰.

I.- CARENCES DE LA GESTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES

Des écarts sont constatés au niveau central entre le nombre et la qualification des emplois votés en loi de finances et le nombre et la qualification des agents qui les occupent. D'autres discordances existent au niveau déconcentré entre les emplois attribués aux services déconcentrés et les effectifs rémunérés.

Ces écarts trouvent leur origine dans une maîtrise insuffisante de la gestion des personnels et dans une carence du système de comptabilisation et de répartition des emplois.

A. - ÉCARTS ENTRE EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET EFFECTIFS RÉELS SUR EMPLOIS BUDGÉTAIRES

La description des emplois par corps et grade, qui figure en loi de finances initiale, est représentative du vote exprimé par le Parlement. Or, les effectifs réels occupant ces emplois ne correspondent pas à la prévision budgétaire.

Quelques données chiffrées permettent de mesurer les écarts d'un point de vue exclusivement quantitatif.

¹³⁰ Les services déconcentrés se composent de 23 DRASS, 100 DDASS, 23 DRTEFP et 100 DDTEFP.

En 1993, pour 11 374 emplois autorisés en loi de finances initiale dans les DDASS et les DRASS, 9 910 étaient réellement occupés (87,1 %) dont 9 386 par des agents effectivement en fonction dans les services déconcentrés (82,5 %). Ces écarts se sont sensiblement résorbés en 1996 : sur les 11 892 emplois autorisés en loi de finances, 10 783 étaient alors occupés (90,7 %), dont 10 426 par des agents effectivement en fonction dans les services déconcentrés (87,7 %).

**Evolution des emplois des directions régionales et départementales
de l'action sanitaire et sociale**

	Exercices budgétaires				Pourcentage de variation			
	31/12/93	31/12/94	31/12/95	31/12/96	94/93	95/94	96/95	96/93
Total Services déconcentrés								
Dotation	11 374	11 659	11 881	11 892	2,51%	1,90%	0,09%	4,55%
transfert	- 35	- 35	- 38	- 43				
Blocage	- 946	- 986	- 909	- 388				
Surnombre	908	943	784	252				
Emplois autorisés	11 301	11 581	11 718	11 713	2,48%	1,18%	-0,04%	3,65%
Gel	-119,01	-208,71	-223,88	-291,11				
Emplois disponibles	11 181,99	11 372,29	11 494,12	11 421,89	1,70%	1,07%	-0,63%	2,15%
Equivalents temps plein	9 910,85	10 513,00	10 669,48	10 783,33	6,08%	1,49%	1,07%	8,80%
Vacances nettes	1 271,14	859,29	824,64	638,56	-32,40%	-4,03%	-22,56%	-49,76%
Taux de vacances	11,37%	7,56%	7,17%	5,59%	-33,53%	-5,05%	-22,08%	-50,82%

Dans les DRTEFP et les DDTEFP, 8 275,7 des 8 624 emplois autorisés en loi de finances en 1993 étaient réellement occupés (96 %) ; l'écart s'était creusé en 1995, sur les 8 969 emplois autorisés en loi de finances 8 385,14 étaient occupés (93,5 %).

	Exercices budgétaires				Pourcentage de variation			
	31/12/1992	31/12/1993	31/12/1994	31/12/1995	93/92	94/93	95/94	95/92
Total Services déconcentrés								
Dotation	8 465	8 624	8 942	8 969	1,88%	3,69%	0,30%	5,95%
transfert	- 46	- 48	- 290	- 305				
Blocage	- 479	- 409	- 658	- 1 192				
Sumombre	477	407	640	1 175				
Emplois autorisés	8 417	8 574	8 634	8 647	1,87%	0,70%	0,15%	2,73%
Gel	-96,00	-101,43	-133,50	-258,50				
Emplois disponibles	8 321,00	8 472,57	8 500,50	8 388,50	1,82%	0,33%	-1,32%	0,81%
Equivalents temps plein	8 162,33	8 275,70	8 397,21	8 385,14	1,39%	1,47%	-0,14%	2,73%
Vacances nettes	158,67	196,87	103,29	3,36	24,08%	-47,53%	-96,75%	-97,88%
Taux de vacances	1,91%	2,32%	1,22%	0,04%	21,86%	-47,71%	-96,70%	-97,90%

Ces distorsions en chaîne entre emplois autorisés en loi de finances, effectifs rémunérés sur emplois budgétaires et effectifs rémunérés en fonction reflètent des surnombres ou des blocages d'emplois, un déficit chronique de recrutement dans certains corps et des mises à disposition d'agents hors des services déconcentrés.

1° MODIFICATIONS LIEES AUX BLOCAGES ET AUX SURNOMBRES

Les modifications liées aux transferts, aux blocages, aux surnombres et à la régulation budgétaire sont particulièrement nombreuses pendant la période examinée. On dénombre :

- 1 889 modifications en 1993 affectant les emplois des DRASS et des DDASS, 1964 en 1994, 1731 en 1995 et 683 en 1996 ;
- 1 002 modifications en 1992 affectant les emplois des DRTEFP ET DDTEFP, 864 en 1993, 1588 en 1994 et 2672 en 1995.

Ces mouvements de gestion, dont certains se compensent, résultent de retards dans l'application de certaines mesures de gestion des personnels, de contradictions dans la programmation de mesures statutaires et du gel des emplois au titre de la régulation des dépenses de l'Etat.

a) Retards dans l'application des mesures de gestion des personnels

1) Un important retard a été pris dans l'application du protocole d'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille indiciaire de la fonction publique (protocole Durafour) aux catégories B et C.

La requalification en catégorie C s'est étalée entre 1993 et 1996 dans les DRASS et les DDASS, provoquant des blocages d'emplois de débouchés d'agents des services techniques en contrepartie de surnombres d'agents de service. La restructuration tardive des grades de la catégorie B a provoqué dans les DRASS et les DDASS, en 1993 et 1994, des surnombres dans les grades de début de carrière compensés par le blocage de grades de débouché.

Ce retard a été amplifié dans les DRTEFP et DDTEFP du fait de la jonction du protocole et du projet de fusion des corps des contrôleurs du travail, de la formation professionnelle et des lois en agriculture. Dans ce corps, le retard a eu des conséquences non négligeables pour les agents, qui ont supporté les nouveaux prélèvements sociaux institués entre temps, et pour le budget du ministère, qui a dû financer sur le seul exercice 1997 le coût d'une mesure qu'il était initialement prévu d'étaler dans le temps.

2) L'intégration dans la fonction publique d'Etat des agents départementaux, affectés dans les DDASS au génie sanitaire, qui était prévue par les lois de décentralisation, a nécessité la création de nouveaux corps dans la fonction publique d'Etat : ingénieurs du génie sanitaire, ingénieurs d'études, techniciens, adjoints et agents du génie sanitaire.

Les retards constatés dans la publication des statuts ou dans leur application ont contribué à une sous-occupation des emplois du génie sanitaire : 508 emplois étaient vacants en 1993, soit 51,6 % des emplois disponibles du génie sanitaire et encore 160 en 1996 (10,7 % des emplois). En revanche, les crédits ouverts pour le remboursement aux collectivités territoriales des rémunérations des agents territoriaux en attente d'intégration (chapitre 37-12) se révélaient insuffisants : les crédits du chapitre des remboursements ont dû être abondés en fin d'année de 120 % en 1993, 363 % en 1994, 253 % en 1995 et 4 000 % en 1996.

Pour le corps des techniciens du génie sanitaire, en particulier, la publication tardive du statut, le 30 décembre 1992, soit dix ans après les lois de décentralisation, a repoussé les premières intégrations à l'année 1993. Il a été nécessaire de refondre le statut dès sa publication pour l'adapter aux dispositions du « protocole Durafour » et le statut modifié n'a été publié que le 17 janvier 1996. Ces retards successifs ont provoqué des cascades de reclassements rétroactifs.

De plus, les agents ont fréquemment été intégrés dans des grades supérieurs à ceux des emplois inscrits au budget, ce qui a entraîné de nombreux mouvements de surnombres dans les grades les plus élevés compensés par des gages sur des grades de début de carrière. En 1994, la compensation financière de ces mouvements aboutissait ainsi à gager 55 emplois de plus que les surnombres autorisés.

S'agissant des situations individuelles, les substantiels rappels de salaires liquidés pour les agents reclassés tardivement ont

supporté des prélèvements qui n'existaient pas -ou qui existaient à un moindre niveau - au moment de l'adoption des textes (CSG et RDS).

b) Abandon de mesures statutaires ou non inscription des crédits budgétaires correspondants

1) La période examinée a été marquée par le projet d'unification de l'inspection du travail, annoncée par le Président de la République le 19 janvier 1993 : les emplois de l'inspection du travail des transports ont été inscrits en 1994, 1995 et 1996 au budget du ministère du travail. En cours de gestion, les emplois étaient cependant transférés au budget de l'équipement et des transports. Le projet intéressait aussi l'inspection du travail en agriculture.

L'abandon du projet d'unification en 1997¹³¹, sous la pression d'intérêts catégoriels, alors même que le corps de l'inspection du travail est doté d'un statut interministériel ne va pas dans le sens de la modernisation, qui tend au regroupement fonctionnel des services. Le rapprochement des corps d'inspecteurs du travail et d'inspecteurs de la formation professionnelle, s'opérant par la mise en extinction de ce dernier et l'alignement des régimes indemnitaires, est, en revanche, de nature à conforter la fusion des services régionaux du ministère de l'emploi décidée par le décret du 28 décembre 1994.

2) Dans les corps de médecins et de pharmaciens inspecteurs, entre 1993 et 1996, des emplois dans les grades de débouché ont été systématiquement ouverts en surnombre par blocage d'emplois de grades de début de carrière.

Ces transformations d'emplois sur simple autorisation du contrôleur financier, consécutives à des mesures budgétaires inadaptées, sont critiquables sur deux points : d'une part, elles remettent en cause de façon systématique la répartition des emplois inscrits en loi de finances ; d'autre part, l'application mécanique des gages financiers nés du repyramidage sur les emplois des corps de médecins et pharmaciens, aboutit à une diminution du nombre des emplois disponibles, de 44 emplois en 4 ans (entre 1993 et 1996), alors que des mesures de transformations ou de créations d'emplois de médecins et de pharmaciens étaient votées par le Parlement (37 emplois en 1995 et 36 en 1996).

¹³¹ En loi de finances 1997, les emplois de l'inspection du travail des transports ont cessé d'être inscrits au budget de l'emploi.

c) Régulation budgétaire

Dans le cadre de la régulation des dépenses publiques décidée chaque année par le gouvernement, certains emplois devenus vacants sont « gelés » et ne peuvent donner lieu à recrutement. Les emplois gelés des DRASS et DDASS sont ainsi passés de 119 en 1993 à 291 en 1996, et ceux des DRTEFP et des DDTEFP, de 96 en 1992 à 258 en 1995.

2° SOUS-OCCUPATION CHRONIQUE DE CERTAINES CATEGORIES D'EMPLOIS

Le taux d'occupation des emplois ouverts en loi de finances initiale a légèrement progressé dans les DRASS et les DDASS entre 1993 et 1996, passant de 87,1 % à 90,7 %¹³². Dans les DRTEFP et les DDTEFP, le taux d'occupation, plus élevé, a fluctué, entre 96 % en 1992 et 93,5 % en 1995¹³³. Ces vacances résultent soit des décisions gouvernementales de gel d'emplois au titre de la régulation budgétaire, soit d'un excès d'emplois gagés en compensation de surnombres autorisés en gestion et de transferts, soit d'une gestion aléatoire des flux d'entrants et de sortants des corps.

Si l'on calcule le taux d'occupation des emplois par rapport au nombre des emplois réellement autorisés en gestion, c'est à dire après déduction des emplois transférés, bloqués ou gelés, on peut alors cerner la part des vacances liées à la seule gestion des recrutements. Alors, il ressort que dans les DRTEFP et les DDTEFP, le taux net d'occupation est à son maximum en 1995 avec 99,96 %. En revanche, dans les DRASS et les DDASS, bien que le taux d'occupation net ait augmenté entre 1993 (88,63 %) et 1996 (94,41 %), la part des vacances d'emplois consécutives à un déficit des recrutements demeure élevée jusqu'en 1995 ; elle représente 1 271 vacances sur 1463 en 1993, 859 sur 1 145 en 1994, 823 sur 1 206 en 1995. En 1996, le déficit de la balance des flux, quoiqu'en diminution, occasionne encore 57 % des vacances (638 sur 1108).

L'insuffisance du recrutement de personnels s'avère chronique dans les corps d'infirmières, d'assistantes de service social et de conseillères de service social (334 vacances en 1993, 269 en 1994, 250 en 1995 et 198 en 1996). Elle est notamment due à l'absence de concours de recrutement d'assistantes de service social

¹³² Différence entre les emplois ouverts en LFI et les emplois occupés dans les DRASS et les DDASS : 1463 vacances en 1993, 1145 en 1994, 1206 en 1995 et 1108 en 1996.

¹³³ Différence entre les emplois ouverts en LFI et les emplois occupés dans les DRTEFP et les DDTEFP : 302,67 vacances en 1992, 348,3 en 1993, 544,79 en 1994 et 583,86 en 1995.

en 1993 et 1996 et au faible rendement des concours organisés en 1994 et 1995.

La sous-occupation chronique des emplois des personnels médico-sociaux de Polynésie s'explique de même par l'absence de recrutement entre 1993 et 1996.

3° REMUNERATION PAR LES SERVICES DECONCENTRES D'AGENTS N'Y EXERÇANT PAS

Parmi les agents comptés au nombre des effectifs des services déconcentrés, certains n'y servent pas : en 1996, ils étaient au nombre de 304 dans les DRTEFP et DDETFP et de 357 dans les DRASS et les DDASS. Il s'agit de fonctionnaires en stage de formation initiale (INTEFP et ENSP)¹³⁴, en décharge syndicale ou mis à disposition d'autres services.

Près du tiers de ces mises à disposition est irrégulier. En 1996, 83 agents des services déconcentrés du travail et 101 des services déconcentrés des affaires sociales, appartenant majoritairement à la catégorie A (inspecteurs, médecins, pharmaciens, ingénieurs d'études du génie sanitaire), étaient en fait employés à l'administration centrale. La procédure normale serait le transfert des emplois budgétaires correspondants sur le chapitre et l'article budgétaires appropriés de l'administration centrale ; d'ailleurs les statuts particuliers de certains corps concernés prévoient la possibilité d'affecter leurs membres à l'administration centrale aussi bien qu'en services déconcentrés (pharmaciens inspecteurs, ingénieurs d'études).

B. - LIMITES DE L'OUTIL DE SUIVI DES EMPLOIS AUX NIVEAUX NATIONAL ET LOCAL

Le suivi du stock d'emplois et de ses variations nécessite la tenue d'une comptabilité contradictoire entre la direction de l'administration centrale en charge de la gestion des emplois et des personnels et le contrôleur financier, qui serve de base tant à la répartition des emplois entre les différents services déconcentrés qu'à l'ouverture des recrutements. Or, des faiblesses et des confusions ont été relevées dans la comptabilisation et la répartition des emplois.

¹³⁴ Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), Ecole nationale de la santé publique (ENSP).

1° ABSENCE DE COMPTABILITE ADMINISTRATIVE DES EMPLOIS DES DRASS ET DES DDASS

La Cour a constaté l'existence d'une comptabilité des emplois à la DAGEMO. Elle relève, en revanche, que la DAGPB ne disposait pas, jusqu'en 1996, d'un document synthétique et exhaustif retraçant l'état des emplois ouverts en loi de finances, par imputation budgétaire, par date de création ou de transformation, qui soit mis à jour en permanence en fonction des mouvements d'emplois intervenant en gestion - transferts, gel, surnombres et gages -. La comptabilité des emplois, techniquement distincte de celle des crédits de rémunération, répond à la même finalité de respect de moyens limitatifs et suppose la même rigueur. La Cour n'a trouvé d'informations exploitables qu'au contrôle financier.

Faute d'un suivi comptable, la DAGPB a été dans l'incapacité de notifier aux DRASS et aux DDASS leurs contingents d'emplois limitatifs en début d'année civile et, a fortiori, de les ajuster en cours d'exercice au fur et à mesure des mouvements de gestion autorisés par le contrôleur financier. Cette situation maintient les services départementaux et régionaux dans l'ignorance de leur volume d'emplois et les conduit à estimer le taux de vacances d'emplois sur la base duquel ils recrutent, en compensation, des agents non-titulaires sur crédits de vacances (37-13, article 10).

2° FAIBLESSE DE LA METHODE DE REPARTITION DES EMPLOIS

Tant à la DAGEMO qu'à la DAGPB, la majorité des emplois est répartie entre les services déconcentrés sur la base d'un « effectif théorique de référence » censé permettre d'adapter les moyens en personnel aux besoins des différents services. Mais, cet outil de gestion présente des faiblesses :

1) La mise en place par la DAGEMO et la DAGPB des effectifs de référence calculés de façon rationnelle et notifiés aux services déconcentrés a certes permis de disposer d'un cadre d'affectation des personnels. Mais en l'absence d'une politique volontariste d'affectation, l'écart entre l'effectif réel des personnels et l'effectif de référence se pose de façon durable au plan géographique et au niveau du type de personnel. Ce n'est qu'au terme de plusieurs années qu'une adéquation semble possible.

Les services déconcentrés des affaires sociales assimilent les effectifs théoriques de référence notifiés à une délégation de moyens annuels ouvrant droit à recrutement. Il s'agit là d'une confusion entre

un objectif de gestion à atteindre à moyen terme et une attribution annuelle d'emplois ouvrant droit à rémunération.

Comme les emplois constituent les supports budgétaires de la rémunération des agents titulaires et permanents de l'État, leur répartition territoriale devrait correspondre à l'affectation des agents.

b) La pertinence de l'effectif de référence se trouve, en tout état de cause, altérée du fait que la DAGEMO se borne à répartir les seuls emplois budgétaires et que la DAGPB ne répartit que les emplois budgétaires et les personnels territoriaux en voie d'intégration, au lieu de prendre en compte les effectifs réellement en fonction dans les services déconcentrés.

C. - ABSENCE DE GESTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS

1) Le ministère a conduit dans les DRTEFP et les DDTEFP, entre 1991 et 1994, une importante opération de transformation d'emplois de contrôleurs et d'agents administratifs en 350 emplois d'inspecteurs du travail, afin de permettre la promotion des agents concernés, d'améliorer l'encadrement des services et de placer rapidement un agent de catégorie A à la tête de toutes les sections d'inspection.

Si l'impact financier de la mesure a été pris en compte, aucune étude prévisionnelle n'a été faite pour mesurer les conséquences de la modification de la pyramide du corps. La base du corps a pourtant été sensiblement élargie, les inspecteurs représentant 65,9 % des effectifs budgétaires du corps en 1995 contre 60,9 % en 1992, sans qu'un rééquilibrage ait été prévu dans les grades les plus élevés, ce qui ne manquera pas de poser à terme un problème de déroulement de carrière, même si un début de repyramidage a été engagé à partir de la loi de finances de 1996.

2) D'une façon plus générale, la gestion prévisionnelle des personnels du secteur « travail, emploi et formation professionnelle » et du secteur « affaires sociales » est également handicapée par l'absence d'un outil de gestion moderne : la base de gestion informatisée des personnels est techniquement obsolète. Elle ne permet pas d'accéder directement aux informations archivées des années écoulées, ni d'effectuer des travaux statistiques sur les données de l'année en cours.

L'installation en 1998 d'un « infocentre » à la DAGPB permettant d'exploiter les données par des requêtes multicritères constitue une amélioration. Cependant, la solution à moyen terme

consistant à refondre la base de gestion de la DAGPB, qui est à l'étude depuis 1991, a connu plusieurs projets successifs sans qu'aucun ait atteint le stade de la réalisation.

II. - LIMITES DE LA CONNAISSANCE DES EFFECTIFS RÉELS

Les agents titulaires et contractuels rémunérés sur emplois budgétaires représentent en 1996 : 85,5 % des personnels en poste dans les DRASS et les DDASS et 83 % dans les DRTEFP et les DDTEFP.

Les autres agents contribuant au fonctionnement des services sont des agents non titulaires rémunérés sur des crédits de vacances, des agents mis à disposition gratuitement ou contre remboursement et des collaborateurs de statuts divers.

La connaissance de la totalité de ces effectifs s'est révélée particulièrement difficile dans le secteur des affaires sociales dans la mesure où l'ordonnateur central, la DAGPB, n'a pu présenter de documents exhaustifs et homogènes pour la période examinée.

La fiabilité du suivi des effectifs sur emplois budgétaires dont la DAGPB dispose appelle des réserves (A) ; de surcroît, la direction ne procède pas à un recensement systématique des autres catégories d'effectifs (B).

A. - DÉNOMBREMENT DES EFFECTIFS SUR EMPLOIS BUDGÉTAIRES

1° OBSOLESCENCE DE L'OUTIL EN PLACE

Le suivi des effectifs suppose la connaissance des mouvements et changements de position modifiant la quotité de temps de travail des agents. Il doit donc être adapté au niveau de déconcentration de la gestion des personnels des services déconcentrés, dans la mesure où certains actes de gestion d'un corps de personnel sont de la compétence du ministre et d'autres de celle du chef du service déconcentré.

Les tableaux ci-après rendent compte des effectifs sur emplois :

DRASS et DDASS	1993	1994	1995	1996
Effectifs en personnes physiques	10 360	10 995	11 182	11 347
Effectifs en ETP	9 910,85	10 513,18	10 669,48	10 783,33

DRTEFP et DDTEFP	1993	1994	1995	1996
Effectifs en personnes physiques	8 681	8 770	8 887	8 913
Effectifs en ETP	8 162,3	8 275,70	8 397,20	8 385,3

La DAGPB et la DAGEMO disposent d'une base informatique de gestion des personnels implantée à l'administration centrale. Les directions régionales et départementales peuvent la consulter pour les informations les concernant et la mettre à jour pour les actes de gestion de leur ressort. Une consolidation hebdomadaire des informations entrées dans la base par les services centraux et par les services déconcentrés fait ressortir la variation des effectifs.

La majorité des actes de gestion est préparée et éditée à partir de la base. Cependant, celle-ci ne couvre pas la totalité des actes de gestion. Jusqu'en 1996, elle ne permettait pas l'édition automatisée des arrêtés de démission, d'affectation des stagiaires, de mutation et de détachement. De ce fait, la mise à jour de la base pour ces catégories d'actes suppose des opérations manuelles complémentaires de la part des gestionnaires. Dans le secteur du travail, les gestionnaires des services centraux sont seuls concernés par ces mises à jour dans la mesure où il s'agit d'actes non déconcentrés. En revanche, dans le secteur des affaires sociales, ces opérations sont en gestion partagée entre les services centraux (DAGPB) et les 100 services déconcentrés selon le niveau de déconcentration des corps concernés. La situation, plus complexe dans le secteur des affaires sociales, est source de retards dans les transmissions et entretient une marge d'incertitude dans la connaissance des effectifs.

2° CONFUSION ENTRE EFFECTIFS REMUNERES ET EFFECTIFS OPERATIONNELS

Tous les agents rémunérés sur emploi, recensés par la DAGEMO et la DAGPB au titre des services déconcentrés, n'y exercent pas effectivement.

En 1996, 304 agents rémunérés par les DRTEFP et les DDETFP et 357 rémunérés par les DRASS et les DDASS étaient dans une telle situation. Il s'agissait d'agents mis à disposition d'autres administrations ou organismes, bénéficiant d'une décharge syndicale ou placés en stage de formation initiale dans une école d'application (ENSP, INTEFP). Sans se prononcer sur le caractère régulier ou non des situations individuelles, qui sera évoqué dans la partie III, c'est la confusion entre effectifs rémunérés et effectifs opérationnels qui mérite d'être relevée comme un des obstacles à la connaissance des effectifs réels des services déconcentrés.

B. - SUIVI DES AUTRES EFFECTIFS

Environ 15 % des effectifs des services déconcentrés ne sont pas recrutés sur emplois budgétaires. L'initiative de leur recrutement appartient soit aux services déconcentrés, s'agissant des agents non titulaires et de certains agents mis à disposition, soit à une ou plusieurs directions de l'administration centrale. Le volume des effectifs en cause, leur diversité et la répartition de leur gestion entre plusieurs niveaux territoriaux justifient la mise en place d'un outil commun de recensement.

Or, tel n'est pas le cas tant dans le secteur des affaires sanitaires et sociales que dans celui du travail et de la formation professionnelle.

1° DENOMBREMENT TARDIF ET IMPRECIS DES AGENTS NON TITULAIRES

a) Les DDASS et, à un moindre degré, les DRASS ont recours à des agents contractuels pour effectuer des fonctions administratives ou de service, et confient à des non titulaires la gestion du dispositif du Revenu minimum d'insertion (RMI) et des fonctions dans diverses commissions médicales et sociales, les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP), les commissions départementales d'éducation spéciale (CDES), les commissions départementales de l'hospitalisation psychiatrique, des comités médicaux et commissions de réforme.

Les dépenses de rémunération correspondantes sont passées de 163,79 MF en 1993 à 209,57 MF en 1996¹³⁵ et se sont concentrées sur les DDASS, qui effectuent 88,4 % des dépenses en 1996 (185,27 MF).

¹³⁵ Dépenses imputées sur les chapitres 31-96 et 37-13.

En dépit de la croissance des dépenses et du nombre de missions assurées par les non titulaires, le recensement de ces agents a été inexistant jusqu'en 1995 et parcellaire entre 1995 et 1997.

Ce n'est que dans le cadre de l'application de la loi du 16 décembre 1996 relative à la résorption de l'emploi précaire dans les fonctions publiques qu'il a été procédé, en 1997, à de véritables recensements. Les agents non titulaires des DRASS et des DDASS ont été évalués à 2114 personnes physiques correspondant à 1374 ETP.

Cependant, le recensement n'est ni exhaustif, ni précis. Il n'intègre pas les agents recrutés pour une intervention ponctuelle, rémunérés à l'acte par mandatement de vacations ou d'indemnités ; la conversion des personnes physiques en ETP n'est pas systématique et le comptage des agents exerçant concomitamment dans plusieurs DDASS n'est pas homogène.

Le tableau ci-après rend compte des effectifs des agents non titulaires des DRASS et des DDASS rémunérés sur crédits de vacations :

DRASS et DDASS	1993	1994	1995	1996
Effectifs en personnes physiques	3 010	2 243	2 332	2 114
Effectifs en ETP	1 956,50	1 461,93	1 520,17	1 374,10

b) Dans les DRTEFP et DDTEFP, le dénombrement des agents non titulaires rémunérés sur crédits de vacations ou sur des crédits autres que de rémunération n'est intervenu que dans le cadre des travaux sur la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique, en juin 1996. A cette date, on recensait 1 343 agents non titulaires rémunérés sur crédits.

Antérieurement, seuls les effectifs des « cadres pour l'emploi » étaient aisément dénombrables du fait que la loi de finances initiale fixait le nombre d'équivalents temps plein autorisés en face de la ligne des crédits ouverts. Ainsi, en 1996¹³⁶, les 19,9 MF inscrits au titre des rémunérations principales des « cadres pour l'emploi » correspondaient à 100 équivalents temps plein.

¹³⁶ Chapitre 31-61, article 20.

2° INCERTITUDES SUR LE NOMBRE DES AGENTS MIS A DISPOSITION DES SERVICES DECONCENTRES

a) La DAGPB contrôle les mises à disposition contre remboursement des agents départementaux en attente d'intégration dans la fonction publique d'État, dont le nombre a diminué au rythme des intégrations, passant de 1 332 en 1993 à 242 en 1996. Par ailleurs d'autres mises à disposition sont attribuées.

Selon les informations communiquées au comité technique paritaire ministériel par l'ordonnateur, les services déconcentrés des affaires sociales bénéficiaient, en 1996, de 478 agents mis à leur disposition. Cependant, en l'absence de précisions sur l'administration d'origine de ces personnes, sur le service employeur et sur la nature gratuite ou non des mises à disposition, il n'est pas possible de tenir ce recensement pour fiable.

L'initiative de recourir à des mises à disposition relève non seulement de la direction des personnels mais aussi d'autres directions de l'administration centrale ou des services déconcentrés eux-mêmes, et les différents donneurs d'ordre ne transmettent pas les informations indispensables à la direction des personnels.

Ainsi, la direction des hôpitaux et la direction générale de la santé ont recours à des personnels hospitaliers, demandent à des infirmières générales de remplir les fonctions de conseiller technique régional aux soins infirmiers auprès des DRASS (23 en 1996) et à des médecins et secrétaires des hôpitaux de compléter les équipes chargées auprès des directeurs régionaux du fonctionnement des cellules d'hémovigilance, nouvelles structures garantes de la sécurité transfusionnelle (29,5 en 1996).

La direction de la sécurité sociale a recours à des salariés des caisses primaires d'assurance maladie pour assurer le fonctionnement des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS), qui relèvent de la compétence des DRASS, et pour aider les DDASS à gérer le dispositif du RMI. Les CPAM prêteraient ainsi 204 agents pour les TASS sans contrepartie financière¹³⁷ et 27 pour le RMI contre remboursement¹³⁸.

Enfin, les DDASS signent directement des accords locaux de mise à disposition avec des associations et avec les collectivités territoriales, notamment pour renforcer les équipes départementales

¹³⁷ Réponse ministérielle lors du débat au Sénat relatif au budget 1997.

¹³⁸ Convention avec la CNAM TS du 24 octobre 1990.

gérant le RMI. Le remboursement des rémunérations des agents ainsi mis à disposition portait sur 12,86 MF en 1996.

b) La DAGEMO bénéficiait en 1996 de 54 mises à disposition de fonctionnaires d'autres ministères ou collectivités (24) et d'agents issus d'organismes rattachés au ministère, tels que le CNASEA, l'ANPE et l'AFPA (30), mais le nombre des mises à disposition, au sens du statut général des fonctionnaires, dont bénéficie le ministère de l'emploi, n'est pas représentatif de l'ensemble des effectifs qui y exercent à titre temporaire ou occasionnel, car il convient de prendre en considération le recours à diverses autres catégories de collaborateurs.

3° AUTRES CATEGORIES DE COLLABORATEURS

La DAGEMO comme la DAGPB bénéficient de l'appui de collaborateurs divers souvent permanents.

Les services du ministère de l'Emploi ont ainsi déclaré employer dans les DRTEFP et les DDTEFP, en 1996, 53 objecteurs de conscience, catégorie appelée à s'éteindre dans les prochaines années du fait de la réforme du service national, 3 appelés du contingent et 345 agents sur contrats emploi-solidarité.

Dans les DDASS et les DRASS, ces collaborateurs pouvaient être évalués, d'après les entrées et les sorties au cours de l'année civile, à 364 objecteurs de conscience et 17 volontaires de l'aide technique en 1996. Quant aux agents sur contrats emploi-solidarité (CES), ils n'ont donné lieu qu'à un recensement ponctuel en 1995, qui a fait ressortir un effectif de 149 agents.

Dans ses rapports publics de 1989 et 1996, la Cour a souligné, au sujet de l'emploi des CES dans les services de l'Etat, que « ces montages administratifs anormaux sont contraires aux règles relatives à l'exécution des dépenses de l'Etat » et qu'ils « recréent, dans la précarité, une nouvelle catégorie D pour laquelle risque de se poser à terme le problème de l'intégration dans les cadres ».

En conclusion, les carences relevées tant dans la connaissance des effectifs de personnels que dans l'adaptation des effectifs aux prévisions budgétaires pourraient être comblées par l'adoption de mesures techniques adaptées. Une volonté forte du ministère de l'emploi et de la solidarité paraît, en revanche, indispensable pour faire cesser les pratiques de transgression des règles de gestion.

III. - INFRACTIONS AUX RÈGLES RELATIVES A LA GESTION DES PERSONNELS

A. - RÉMUNÉRATION DE PERSONNELS PERMANENTS SANS SUPPORT BUDGÉTAIRE DURABLE

a) S'agissant d'agents des DRTEFP et des DDTEFP rémunérés sur crédits d'intervention et non sur crédits de personnel, la situation des agents chargés de suivre les contrats emploi-solidarité (CES) a pu être régularisée dans un cadre contractuel et un début de solution semble se faire jour pour régulariser la situation des coordonnateurs emploi-formation.

Cependant, deux nouveaux problèmes sont apparus. Tout d'abord, les crédits de rémunération des cadres pour l'emploi ont été inscrits en loi de finances initiale pour 1996 sans que les emplois correspondants aient été créés, ce que prohibe l'article 1er de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 aux termes duquel « les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances ». En second lieu, les agents qui gèrent les dossiers du Fonds social européen sont rémunérés sur des crédits d'assistance technique (titre IV) dont la pérennité n'est pas assurée.

En outre, la question déjà signalée des collaborateurs rémunérés sur contrats emploi-solidarité demeure pour partie non résolue. Les services déconcentrés du secteur travail-emploi-formation professionnelle et du secteur affaires sociales ont eu recours de façon irrégulière à des organismes supports (associations, établissements publics) pour bénéficier de l'affectation d'agents sur contrat emploi-solidarité ou sur contrat d'emploi consolidé. Une évolution positive se dégage des DRTEFP et DDTEFP où les agents en CES ont été ramenés de 323 au moment de l'enquête à 188 en septembre 1997. La DAGPB n'a pu présenter, pour sa part, de recensement permettant de mesurer les efforts annoncés en 1995¹³⁹ et confirmés en 1998¹⁴⁰ pour mettre fin à la présence des agents en CES dans les DRASS et les DDASS, qui étaient 149 en 1995.

b) En application des lois de décentralisation, les agents départementaux mis à disposition des DDASS, remplissant les conditions d'intégration dans la fonction publique d'Etat mais n'ayant pas encore pu faire valoir leur droit d'option, continuent à être rémunérés par leur collectivité d'origine.

¹³⁹ Comité technique paritaire ministériel du 14 février 1995.

¹⁴⁰ Circulaire du 20 mars 1998.

Le remboursement des rémunérations par l'Etat intervient soit par abondement de la dotation générale de décentralisation destinée aux départements ; soit par imputation sur le budget du ministère de l'emploi et de la solidarité¹⁴¹ s'agissant des personnels départementaux de la Ville de Paris et des personnels territoriaux du secteur « hygiène du milieu » qui ont opté pour une intégration dans les corps d'Etat du génie sanitaire.

Le contrôle insuffisant par la DAGPB des situations individuelles ouvrant droit à remboursement a conduit à des remboursements indus .

En 1996, 46 des 70 remboursements effectués sur le chapitre 37-12 étaient dénués de fondement juridique du fait que les agents territoriaux concernés avaient refusé leur intégration dans la fonction publique de l'Etat ou ne remplissaient plus les conditions statutaires exigées.

La complexité des mécanismes a, en outre, provoqué, en 1996, des doubles remboursements au profit de la Ville de Paris.

B. - APPLICATION IRRÉGULIÈRE DE LA RÉGLEMENTATION

1° MISES A DISPOSITION DE FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT

Le régime de la mise à disposition permet à un fonctionnaire de demeurer dans son corps d'origine et de continuer à percevoir la rémunération correspondant à l'emploi qu'il occupe tout en exerçant ses fonctions hors de son administration : dans une autre administration de l'Etat, dans un établissement public de l'Etat, dans un organisme d'intérêt général, public ou privé, ou dans un organisme associatif assurant une mission d'intérêt général. Les conditions d'exercice de cette position sont réglementées par le décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions de fonctionnaires de l'Etat et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions.

En 1996, 86 fonctionnaires des DRTEFP et les DDTEFP et 170 fonctionnaires des DRASS et des DDASS étaient en position de mise à disposition. L'examen de leur situation a mis en évidence à la fois des insuffisances dans l'application du décret précité du

¹⁴¹ Chapitre 37-12 ou 31-41.

16 septembre 1985 et des utilisations détournées de la mise à disposition.

a) Les arrêtés de mise à disposition des agents des DRTEFP et les DDTEFP ne prévoient aucune durée, alors que la durée de la mise à disposition d'une administration de l'État ou d'un établissement public national ne peut excéder trois ans et qu'elle est de six ans pour une mise à disposition d'un organisme d'intérêt général ou d'un organisme associatif assurant une mission d'intérêt général.

Les arrêtés de mise à disposition des agents ne sont pas publiés. La situation des personnels mis à disposition n'est pas suivie par le service gestionnaire, qui n'a pu produire à la Cour ni les conventions avec les organismes d'accueil prévues par les textes, à l'exception des mises à disposition d'organisations internationales, ni les rapports sur la manière de servir des agents.

b) Quant aux agents des DRASS et des DDASS mis à disposition des administrations, établissements publics ou associations (Croix rouge, GIP CPS, Agence du médicament), ils ne font pas l'objet d'arrêtés de mise à disposition dans la majorité des cas et sont affectés pour ordre à la DRASS d'Ile-de-France. Cette direction régionale devient ainsi l'employeur fictif d'agents dont le nombre varie entre 136 et 150, selon les années.

c) Neuf agents du corps de l'inspection du travail, en 1996, et un agent des corps des affaires sanitaires et sociales, en 1997, étaient mis à disposition de centrales syndicales. De plus, sept d'entre eux ne bénéficiaient pas d'un mandat syndical. Cette situation est en contradiction avec le statut général de la fonction publique d'Etat qui n'autorise pas de telles mises à disposition d'un syndicat. La réglementation applicable en la matière est fixée par le décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique dont l'article 11 prévoit que les fonctionnaires chargés d'un mandat syndical, qui en font la demande, sont placés en position de détachement. La circulaire du 18 novembre 1982 précise que les facilités dont peuvent bénéficier les représentants syndicaux revêtent la forme soit d'un détachement, soit d'autorisations spéciales d'absence, soit de décharges d'activité de service.

Par ailleurs, douze agents des services déconcentrés du travail et trois de ceux des affaires sociales étaient mis à disposition de la Mutuelle générale des affaires sociales.

Ces mises à disposition irrégulières conduisent l'administration à rémunérer des agents qui exercent des fonctions privées.

2° MISE A DISPOSITION D'AGENTS HOSPITALIERS

Les fonctions de médecin et de secrétaire des cellules d'hémovigilance des DRASS, créées en 1994, sont pourvues, à hauteur de 19,5 équivalents temps plein, par des personnels mis à disposition par les hôpitaux, et les fonctions de conseillères techniques régionales aux soins infirmiers sont remplies par 23 infirmières générales des hôpitaux également mises à disposition des DRASS.

La rémunération des personnels hospitaliers ainsi mis à disposition continue à être assumée par leur employeur d'origine, moyennant l'abondement des crédits budgétaires des hôpitaux par la caisse nationale de l'assurance maladie. Cette procédure, mise en place par la direction des hôpitaux, conduit à mettre indûment à la charge de l'assurance maladie les dépenses de rémunérations de la compétence de l'Etat.

Cette dérive est accentuée par des pratiques locales, inconnues de la direction du personnel, telle que la reconduction depuis plusieurs années de la mise à disposition de 6 assistantes hospitalières de service social au profit d'une DDASS d'Ile-de-France, en contrepartie de l'abondement de la dotation globale de l'hôpital qui les emploie.

3° RECOURS AUX AGENTS NON TITULAIRES

Le titre II du statut général des fonctionnaires de l'Etat et son décret d'application du 17 janvier 1986 fixant les dispositions générales applicables aux agents non titulaires prévoient que les services de l'Etat recourent à des non titulaires pour occuper des fonctions permanentes impliquant un temps incomplet ou pour occuper des fonctions répondant à un besoin saisonnier ou occasionnel (article 6).

a) Indépendamment de ces dispositions interministérielles fondant la durée des engagements sur des critères fonctionnels, la DAGPB a, pour des raisons de disponibilité de crédits, continué à fonder la durée des engagements des agents non titulaires des services déconcentrés sur la norme de 120 heures mensuelles maximum, déterminée à l'origine par un arrêté du 29 novembre 1976 et un décret du 13 décembre 1978. Une circulaire du 26 juillet 1993 a prévu pour les agents non titulaires affectés à la gestion du RMI une durée mensuelle de travail supérieure à 120 heures et inférieure au temps plein. Cette nouvelle norme a ensuite été généralisée à toutes les fonctions, par circulaire du 30 juillet 1997, sans que les textes

réglementaires de 1976 et 1978 aient cependant été modifiés. Le caractère contradictoire des dispositions réglementaires a conduit les DDASS, principaux employeurs des agents non titulaires, à retenir des normes horaires de recrutement hétérogènes.

b) Alors que le décret relatif aux dispositions générales applicables aux non titulaires de l'Etat date du 17 janvier 1986, les directives de la DAGPB aux services déconcentrés sur ce sujet ne sont intervenues que plus de six ans plus tard, sous forme d'une note du 21 septembre 1992, adressée par erreur aux seules DRASS, puis d'une circulaire du 30 juillet 1997. Ces négligences ont permis à certaines DDASS de continuer jusqu'en 1997 à recruter des agents non titulaires à titre permanent sans contrat et sans même préciser la durée de l'engagement ou le mode de rémunération dans les actes unilatéraux concrétisant le recrutement.

c) Mettant à profit le caractère lacunaire de l'arrêté du 29 novembre 1976 et du décret n° 78-1308 du 13 décembre 1978, précités, les DDASS ont déterminé à leur guise la catégorie initiale de recrutement des non titulaires, en fonction des diplômes et des fonctions. De plus, les directions ont relevé, au fil des années, le niveau catégoriel initial de ces agents, en compensation de la modicité des taux horaires de rémunération, alors même que les fonctions qui leur étaient confiées demeuraient inchangées.

La délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion reconnaissait d'ailleurs dans une circulaire du 26 juillet 1993 que « dans certains départements », le taux de rémunération horaire des agents non titulaires gestionnaires du dispositif RMI avait « pu, dans le passé, être fixé au-dessus du niveau de référence pour compenser la limite imposée de 120 heures par mois ». Une telle pratique constitue un détournement manifeste de la réglementation.

d) La pratique spécifique de la DRASS d'Ile-de-France consistant à doter, à tort, d'un traitement indiciaire les agents non titulaires rémunérés à la vacation horaire a conduit à leur verser le supplément familial de traitement. Or, le décret du 24 octobre 1985 prévoit en son article 10 que « les agents rétribués sur un taux horaire ou à la vacation sont exclus du bénéfice du supplément familial de traitement ».

Il s'agit ici encore, d'une irrégularité manifeste conduisant à une inégalité de traitement entre les agents non titulaires.

4° REGIME DES REMUNERATIONS ACCESSOIRES DES AGENTS DE LA CATEGORIE C

Le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 a fixé le régime des indemnités horaires pour travaux supplémentaires appliqué aux agents de catégorie C. Le ministère du travail gère en pratique ces accessoires de salaire comme les indemnités forfaitaires des agents de catégories A et B : le mode de calcul repose ainsi non sur les heures supplémentaires effectuées, comme l'exige le décret de 1950, mais sur une part fixe et sur des parts variables attribuées selon le grade, en fonction des sujétions du poste, des absences pour maladie et de la manière de servir.

Le montant des indemnités est traduit en « heures supplémentaires » de façon que les états correspondants puissent être présentés aux paieries générales. Comme dans les autres ministères, le dispositif réglementaire (décret de 1950) est ainsi dévoyé.

C. - SITUATION DES AGENTS OCCASIONNELS RÉMUNÉRÉS A L'ACTE DANS LES DDASS

Les personnels médicaux, paramédicaux et sociaux engagés par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales pour intervenir ponctuellement dans les comités médicaux départementaux, les commissions de réforme de la fonction publique, les COTOREP¹⁴², les CDES¹⁴³ et les commissions départementales d'hospitalisation psychiatrique ne sont pas liés par contrat à l'administration. Leurs interventions à temps partiel, mais régulières, sont rémunérées sous forme d'honoraires, d'indemnités ou de vacations en application de textes réglementaires spécifiques à chaque fonction.

L'article 1er du décret du 17 janvier 1986 fixant les dispositions générales applicables aux agents non titulaires prévoit qu'il existe une catégorie d'agents engagés pour exécuter un acte déterminé à laquelle les dispositions du décret ne s'appliquent pas. Il distingue ainsi les agents rémunérés à l'acte sans contrat et les agents non titulaires engagés sur contrat pour une durée indéterminée à temps incomplet ou une durée déterminée à temps complet.

¹⁴² COTOREP : commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel.

¹⁴³ CDES : commissions départementales d'éducation spéciale.

Cependant, aucune disposition réglementaire ne détermine clairement la ligne de partage entre ces deux catégories d'agents non titulaires.

La jurisprudence Berkani¹⁴⁴, récemment complétée par la jurisprudence Birnbaum¹³⁴, reconnaît la qualité d'agents de droit public aux agents engagés par l'Etat pour exécuter un acte déterminé, dès lors qu'ils ne relèvent pas d'un contrat qualifié de droit privé par le code du travail. Cependant aucun texte ministériel ne définit le régime applicable à cette catégorie d'agents publics. Le Conseil d'Etat a néanmoins confirmé que, même en l'absence de textes, les principes généraux du droit leur étaient applicables¹⁴⁵.

Les agents rémunérés à l'acte sont privés d'un régime social de recrutement clair, comme celui des agents non titulaires sur contrat, ce qui a conduit certaines DDASS à procéder de manière irrégulière ou hétérogène.

L'enquête de la Cour a fait ressortir qu'en 1996, 38 DDASS ont omis de déclarer aux services fiscaux les rémunérations versées aux agents payés à l'acte par mandatement d'honoraires, d'indemnités ou de vacations et que 13 autres directions n'ont déclaré qu'une partie des sommes versées. La moitié des DDASS (51 sur 100) s'est ainsi placée en infraction au regard des articles 87 et 240 du code général des impôts, qui font obligation aux employeurs de déclarer les salaires versés annuellement et les honoraires supérieurs à 500 F par individu.

Dans la majorité des DDASS, les médecins occasionnels sont considérés comme des agents exerçant une profession libérale ; dans certaines directions, ils sont, en revanche, considérés comme des salariés. Ainsi, les médecins salariés des hôpitaux intervenant auprès des comités médicaux sont considérés comme des salariés dans le Bas-Rhin et la Côte d'Or ; quant à la DDASS de Haute-Saône, elle assimile tous les médecins occasionnels à des salariés dès lors qu'ils sont requis par l'administration.

De la sorte, des intervenants effectuant des prestations de même nature sont, suivant le département, considérés comme des salariés ou comme des membres d'une profession libérale, et déclarés comme tels auprès des services départementaux de l'assiette et des organismes sociaux. Cette double classification

¹⁴⁴ Arrêts du tribunal des conflits du 25 mars 1996 et C. Cass. Soc. 9 décembre 1998.

¹⁴⁵ Avis du Conseil d'Etat (section des finances) du 30 janvier 1997 sur une requête du ministre de la fonction publique.

s'accompagne d'un régime fiscal et de droits et prélèvements sociaux différents et crée une inégalité de traitement entre intervenants exerçant des fonctions de même nature. Deux évolutions récentes semblent porteuses d'améliorations. La jurisprudence du Conseil d'Etat, dans le domaine fiscal, et celle de la Cour de cassation, dans le domaine social, qui jusqu'alors définissaient différemment les liens de subordination vis à vis d'un employeur, se sont harmonisées¹⁴⁶. De plus, l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 complétant l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale¹⁴⁷, pour l'Etat ou les collectivités territoriales, prévoit sur la question du régime social des personnels exerçant à titre occasionnel que les activités dont la rémunération est fixée par une disposition législative, réglementaire ou de justice relèveraient du régime général de la sécurité sociale. Sur demande individuelle, il pourrait cependant être dérogé à cette règle si l'activité occasionnelle constituait le prolongement d'une activité libérale exercée à titre principal.



En conclusion, la Cour relève l'intérêt qui s'attacherait pour le ministère de l'emploi et de la solidarité à la tenue à jour d'un suivi de l'ensemble des effectifs présents dans les services. L'exercice visant à déterminer des effectifs de référence à partir des seuls emplois budgétaires et des mises à disposition des personnels territoriaux en attente d'intégration ne permet pas d'atteindre l'objectif poursuivi de répartition objective et rationnelle des moyens.

Cette première étape devrait être complétée par une réflexion sur les besoins en personnels nécessaires pour mener à bien les missions dont les DRASS et les DDASS sont chargées.

Cette connaissance de la situation réelle des effectifs serait aussi de nature à permettre au ministère d'améliorer sa gestion des emplois, en faisant mieux correspondre la technicité des corps à leurs missions, de régulariser les mises à disposition sans fondement réglementaire et d'asseoir la gestion des agents non titulaires sur une réglementation adaptée.

¹⁴⁶ Arrêts CE du 5 mars 1997, 9ème et 8ème sous-sections, *De Seguin et De Lacroix*.

¹⁴⁷ Loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998.

TROISIEME PARTIE

**LES REMUNERATIONS DE CERTAINS
PERSONNELS DANS CINQ MINISTERES :
ECONOMIE ET FINANCES, INTERIEUR,
JUSTICE, EQUIPEMENT, AGRICULTURE**

INTRODUCTION

Les règles relatives aux rémunérations accessoires, rappelées ci-avant au chapitre IV de la première partie (page 65 à 71), sont, de longue date, largement et fréquemment transgressées, comme le montrent plusieurs observations ci-après.

Ont été relevés, dans plusieurs ministères, des exemples d'indemnités instituées non par décret mais avec l'accord du ministre chargé du budget par de simples arrêtés ou décisions ministérielles, et, dans le cas du ministère de l'économie et des finances par décision du seul ministre, voire, par délégation, d'un directeur.

Le fondement juridique de l'indemnité est alors insuffisant. Il advient aussi qu'une indemnité soit modifiée ou que son champ d'application soit étendu dans des conditions irrégulières, les décisions correspondantes (qui ont parfois l'accord seulement tacite du ministère chargé du budget) ne faisant pas l'objet de décrets.

En outre, jusqu'à ces dernières années, un grand nombre de textes indemnitaires n'étaient pas publiés au Journal officiel, alors que l'entrée en vigueur d'un texte est conditionnée par sa publication¹⁴⁸. Si l'absence de publication est sans incidence sur la légalité d'un règlement, elle fait obstacle à ce qu'il acquière force obligatoire.

Irrégulières, ces pratiques confèrent au système indemnitaire une opacité qui constitue l'une de ses caractéristiques.

Ces mêmes caractéristiques peuvent être relevées sur le plan budgétaire, ainsi que l'a déjà noté la Cour dans ses rapports au Parlement sur l'exécution des lois de finances. Les principes d'universalité, de sincérité et de spécialité ne sont pas, en la matière, respectés.

En premier lieu, des cas d'imputations de dépenses indemnitaires (parfois de dépenses de rémunérations de personnels de statut précaire) sur des chapitres de fonctionnement ont été relevés.

En second lieu, certains chapitres de dépenses indemnitaires ont, jusqu'en 1999, été principalement dotés non de crédits ouverts

¹⁴⁸ Principe posé par un décret du 5 novembre 1870, applicable à tous les actes réglementaires selon la jurisprudence du Conseil d'Etat et rappelé par une circulaire du Premier ministre du 20 janvier 1997.

par les lois de finances, mais par des recettes abusivement traitées comme des fonds de concours, rattachés en cours d'année : il s'est agi, principalement des « crédits d'article » (article 5 de la loi n° 48-1263 : produits attendus des redressements fiscaux – article 6 de la loi n° 49-1034 du 31 juillet 1949 : frais de perception des taxes locales) bénéficiant aux administrations et aux services financiers. Les indemnités allouées aux magistrats de la Cour des comptes sont pour l'essentiel financées au moyen de ces crédits d'article. Ces anomalies, déjà dénoncées par la Cour, ont pris fin en 1999, avec la réintégration des crédits d'article 5 et 6 par la loi de finances initiale dans le budget général¹⁴⁹, conformément à la décision du Conseil constitutionnel n° 97-395 DC du 30 décembre 1997.

Enfin, le ministère des finances (directions générales des impôts et de la comptabilité publique), ainsi que les ministères de l'agriculture et de l'équipement disposent traditionnellement de ressources servant à financer des dépenses de rémunérations (et certaines dépenses de fonctionnement) sans être enregistrées dans le budget de l'Etat. Le Gouvernement s'est engagé, parallèlement à la rebudgétisation des crédits d'article, à réintégrer ces ressources extrabudgétaires dans le budget de l'Etat, de sorte que la rebudgétisation soit complète en 2001 au plus tard¹⁵⁰.

Il devrait ainsi être mis un terme à des pratiques non seulement dérogatoires au plan budgétaire, mais également critiquables d'un point de vue comptable, puisque les dépenses ainsi financées, comme les ressources elles-mêmes, n'apparaissent que dans des comptes de tiers et non dans des comptes de charges et de produits, pas plus que dans les comptabilités auxiliaires de dépenses et de recettes.

La justification d'un régime indemnitaire, qu'il soit d'application générale ou limité à certaines catégories, réside soit dans la volonté de compenser certaines charges ou sujétions, soit dans celle d'inciter les agents à accepter certaines responsabilités ou à améliorer leur manière de servir. Or le mode de mise en œuvre et l'évolution des systèmes indemnitaires va généralement à l'encontre de ces objectifs : la tendance constante est celle de l'uniformisation avec extension d'indemnités au départ spécifiques et difficulté à moduler les compléments de rémunération. Tout en restant complexes et opaques, les dispositifs indemnitaires tendent à devenir rigides et peu incitatifs.

¹⁴⁹ Cf. le rapport de la Cour sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de 1998, pages 297 et 298.

¹⁵⁰ Cf. le même rapport page 105 et pages 372 à 376.

CHAPITRE I

LES REMUNERATIONS DES PERSONNELS DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DE LA DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

Les particularités de l'administration des finances sont évoquées ci-avant, troisième partie (chapitre II-I-B).

A. – LES DEPENSES DE REMUNERATIONS

1° LES DEPENSES BUDGETAIRES (SERVICES FINANCIERS)

Les dépenses budgétaires comprennent, comme dans toute la fonction publique, les dépenses relatives aux rémunérations principales et celles relatives aux régimes indemnitaires. L'originalité du ministère tient à la procédure d'ouverture des crédits, marquée :

- pour les régimes indemnitaires, par un recours très important aux crédits d'article évoqués ci-dessus ;

- pour les rémunérations principales, par un recours important à la ligne d'ajustement, dite ligne souple.

a) Importance des « lignes souples »

Les crédits de rémunérations principales sont évalués sur la base d'un indice moyen affecté à chaque emploi autorisé en loi de finances. La dépense réelle peut être différente pour plusieurs raisons : influence des temps partiels, écart des agents avec l'indice moyen, changements de situation statutaire, départs en retraite, etc.

C'est pourquoi la prévision basée sur les emplois autorisés ne peut être exacte. Pour l'affiner, les paragraphes des traitements indiciaires comportent une ligne intitulée « ajustement pour tenir compte de la situation réelle des personnels » dite ligne souple (cf. première partie, page 46). Son existence n'est pas critiquable ; on observe toutefois une hausse récente et rapide de ces lignes dans les services financiers. Le montant du total des lignes souples a atteint 1 460 millions en 1998 ; exprimé par rapport aux crédits indiciaires il a évolué comme suit :

1983	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
0,1%	2,7%	2,4%	4,0%	4,3%	5,6%	6,4%	6,6%

Cette augmentation ne peut s'expliquer uniquement par les raisons invoquées ci-dessus. Elle résulte aussi des mesures propres au ministère, non inscrites en loi de finances, comme les plans sociaux ou les autorisations particulières d'embauches décrites plus haut. A la DGI, les effets des principales composantes des lignes souples ont été évalués à 2,6 % pour les mesures ministérielles non traduites en loi de finances, 1,6 % pour le surcoût dû aux temps partiels et 3,6 % pour l'écart entre les indices moyens et les indices réels.

Le montant des lignes souples des services financiers a atteint un niveau tout à fait excessif qui met en cause la transparence de l'autorisation parlementaire.

b) Montant et évolution des crédits de rémunération principale

Pour les seuls traitements indiciaires, les crédits votés en loi de finances initiale pour les services financiers ont été en 1983 de 14 451 millions et en 1998 de 23 631 millions, y compris les lignes souples. Cette hausse de 63,5 % s'explique :

- principalement par l'inflation (51,5 %) ;

- par une amélioration de la qualification des agents : sur cette période, les effectifs de l'encadrement supérieur ont augmenté de 12 % et ceux de l'encadrement intermédiaire de 29 % tandis que les effectifs des personnels d'exécution ont baissé de 14 % ;

- par les améliorations de la situation des personnels, particulièrement celles dues au protocole Durafour et celles attribuables aux mesures particulières mises en oeuvre par le ministère.

Entre 1995 et 1998, les effectifs ont baissé de 0,4 % par an en moyenne, les crédits votés ont augmenté de 1,7 % par an, les crédits ouverts après transferts et rattachements des fonds de concours ainsi que les dépenses ont augmenté de 2 % par an. Pour la DGCP et la DGI, la situation est la suivante :

Dépenses en millions de francs	dépenses 1995	Dépenses 1998	dépenses % par an	effectifs % par an
DGCP	7.048	7.368	+1,5%	-0,6%
DGI	10.368	10.898	+1,7%	-0,7%

c) Montant et évolution des crédits de rémunérations indemnitaires

En 1998, le total des dépenses indemnitaires (chapitres 31-92 et 31-94) des services financiers a été de 7.981,4 millions, en hausse de 3,5 % sur 1997, financé seulement à hauteur de 26 % par des crédits votés, le reste essentiellement par des crédits d'article. Sur la période 1995/1998, la hausse moyenne a été de 3,6 %, ce qui est sensiblement supérieur à la hausse des rémunérations principales qui a été de 2 % sur la même période. Par rapport au total des chapitres de rémunérations principales correspondants, le taux des dépenses indemnitaires a ainsi augmenté de 31,5% à 32,5 %. Pour la DGCP et la DGI, la situation est la suivante :

Dépenses en millions	dépenses 1995	Crédits LFI 98	Dépenses 1998	dépenses /crédits	Indemnités /traitements	dépenses % par an	effectifs % par an
DGCP	1.672	507	1.819	3,59	24,7%	+2,8%	-0,6%
DGI	3.519	595	3.755	6,31	34,4%	+2,2%	-0,7%

2° LES DEPENSES DE REMUNERATIONS EXTRABUDGETAIRES

Comme il a été dit plus haut (page 147), les données budgétaires ne rendent que partiellement compte des rémunérations perçues par les agents de la direction générale de la comptabilité publique et, jusqu'en 1998, par ceux de la direction générale des impôts.

Pour la DGI, le montant des ressources extrabudgétaires, dont une grande partie a été affectée au paiement de rémunérations accessoires, s'est élevé à 353,9 millions en 1998.

Pour la DGCP, les derniers chiffres disponibles sont ceux de 1997. Au titre de l'année 1996, sur un montant total de recettes extrabudgétaires de 1 443 millions, 855 millions ont été employés au versement de rémunérations accessoires aux agents du réseau Métropole-DOM, ce qui représente environ la moitié de la dépense budgétaire afférente aux rémunérations accessoires de ces mêmes

agents¹⁵¹. Au titre de l'année 1997, les rémunérations financées sur des produits extra-budgétaires s'élèvent à 857,8 millions.

B. - LES REMUNERATIONS ACCESSOIRES DES AGENTS DE LA DGI ET DU TRESOR PUBLIC

1° DIVERSITE ET COMPLEXITE DES SYSTEMES DE REMUNERATIONS ACCESSOIRES DE LA DGI ET DU TRESOR PUBLIC

Le système de rémunérations accessoires des agents de la DGI et du Trésor public se caractérise par sa diversité et sa complexité. Celle-ci résulte du foisonnement et de l'empilement d'avantages institués par des décisions de formes juridiques diverses qui se sont accumulées au cours des cinquante dernières années. C'est aussi le produit de l'histoire : certaines modalités de rémunération ont une origine ancienne qui leur donne, dans une administration moderne, un caractère quelque peu anachronique.

En ce qui concerne les agents de la DGI, une soixantaine d'indemnités différentes ont été dénombrées. La liste des primes, régimes indemnitaires ou avantages de toute nature servis à des agents du Trésor public comporte plus de 80 rubriques auxquelles s'ajoutent les remises et commissions liées à l'activité de collecte de l'épargne, ainsi que les indemnités de conseil ou de gestion versées par des collectivités ou des établissements publics locaux.

Les agents de la DGI et du Trésor public bénéficient, en premier lieu, comme tous les fonctionnaires, en sus de leur traitement, de l'indemnité de résidence, du supplément familial de traitement et de diverses indemnités fondées sur des dispositions législatives ou réglementaires, liées à la situation statutaire, au temps de travail, à l'existence de sujétions particulières ou à la nature des fonctions. Depuis 1992, s'y ajoute pour certains la nouvelle bonification indiciaire.

En deuxième lieu, ils perçoivent des compléments indemnitaires, institués par des décisions ministérielles, qui sont communs aux agents du ministère des finances : l'indemnité

¹⁵¹ Indemnités imputées aux chapitres 31-92 et 31-94

mensuelle de technicité¹⁵², le complément indemnitaire mensuel¹⁵³, les abondements indemnitaires¹⁵⁴.

En troisième lieu, ils bénéficient de rémunérations accessoires spécifiques à leur direction. Cette catégorie est elle-même composite : à côté d'un régime de base qui s'applique au plus grand nombre existent divers régimes particuliers qui sont attachés à certaines fonctions ou à certaines situations.

En outre, ces rémunérations accessoires se combinent parfois avec des avantages annexes, comme l'octroi d'un indice-pension supérieur à l'indice de traitement budgétaire ou le logement de fonction.

Dans les développements qui suivent, on se limitera à une présentation des principaux éléments des régimes de rémunérations accessoires spécifiques à la DGI et au Trésor public.

2° LES REMUNERATIONS ACCESSOIRES DES AGENTS DE LA DGI

a) Le régime commun de la DGI

Le socle du régime des rémunérations accessoires des agents de la DGI a été mis en place en 1968, à la suite du conflit social interne, notamment par un échange de lettres entre le directeur général des impôts et le ministre de l'économie et des finances. Il comprend trois éléments : l'indemnité d'assiette (0,8 milliard¹⁵⁵), l'allocation spéciale fixe (0,5 milliard) et la prime de rendement (1,5 milliard).

¹⁵² L'indemnité mensuelle de technicité (IMT), d'un montant initial de 250 F par mois, porté à 328,57 F en décembre 1997, est allouée à tous les agents des services financiers. Elle a été mise en place à la suite du protocole d'accord signé en 1989 avec les organisations représentatives du personnel. L'article 126 de la loi de finances pour 1990 a précisé les modalités de sa prise en compte pour le calcul des droits à pension.

¹⁵³ Le complément indemnitaire mensuel a été institué en 1989 comme l'IMT. Cet avantage concerne tous les agents. Son montant, fixé à l'origine à 65 F par mois suit l'évolution de la valeur du point fonction publique.

¹⁵⁴ L'abondement indemnitaire des agents de catégorie A non comptables résulte d'une décision de juillet 1990. Il prend la forme, pour les agents de la DGI, d'une attribution de 40 points de la prime de rendement, pour les agents du Trésor public d'une indemnité annuelle de 8.000 F. Son montant suit l'évolution de la prime de rendement de la DGI. L'abondement indemnitaire des agents de catégorie B, qui a fait l'objet d'une décision de mars 1992, majore de 3.000 F les primes de rendement dont il suit l'évolution. L'abondement indemnitaire des agents de catégorie C et D accordé par une décision ministérielle de 1994 correspond à une prime annuelle dont le montant initial était fixé à 2.200 F (2.431 F en 1997).

¹⁵⁵ En 1997

L'indemnité d'assiette est égale à trente jours de traitement ; elle bénéficie à tous les agents autres que les receveurs et les conservateurs des hypothèques.

L'allocation spéciale fixe, initialement équivalente à 30 points d'indice pour les agents de catégorie A (à l'exclusion des directeurs, receveurs et conservateurs des hypothèques) et à 20 points d'indice pour les autres catégories a été augmentée en 1990 du complément indemnitaire.

La prime de rendement, allouée à tous les personnels (à l'exception des receveurs, des conservateurs des hypothèques, des auxiliaires travaillant à domicile et des ouvriers du cadastre), est répartie en fonction d'un « barème de points de primes » établi sur la base du grade et de l'échelon, des majorations étant attribuées à certains postes et à certaines fonctions.

b) Les autres indemnités

A ce régime de base s'ajoutent diverses indemnités, décrites pour l'essentiel dans des décisions ministérielles du 13 juin 1996 qui autorisent la DGI à continuer à les servir. Elles sont regroupées sous trois catégories : les indemnités de sujétions, les indemnités compensatrices et les indemnités ayant le caractère de remboursement de frais.

Les indemnités de sujétion sont au nombre de 17. Elles sont, notamment, attribuées à des personnels des centres informatiques, à certains agents de la direction, par exemple des secrétaires, aux agents affectés dans les brigades de renfort, aux personnels chargés de l'information du public pendant la période de souscription des déclarations de revenus. Plusieurs de ces indemnités ne concernent qu'un seul agent.

La catégorie des allocations compensatrices comprend onze indemnités. Celles-ci ont pour objet de compenser les pertes ou le manque à gagner que peuvent entraîner, par rapport à des rémunérations de référence, certaines affectations ou même, provisoirement, certaines promotions. On citera, à titre d'exemples, le complément indemnitaire servi à un agent de la brigade des vérifications informatisées destinée à aligner sa situation sur celle de ses homologues des services centraux et le complément indemnitaire alloué aux inspecteurs principaux de 2^{ème} classe nouvellement promus. Quant à l'allocation spéciale servie au personnel de l'agence comptable des impôts de Paris, elle compense les remises de loterie

nationale autrefois perçues par les agents du poste. Elle bénéficie même aux agents nommés après la suppression de la loterie.

Enfin, deux indemnités ont pour objet un remboursement de frais.

c) Les régimes particuliers

Ceux-ci concernent notamment les receveurs des impôts, les agents des conservations des hypothèques et les agents du cadastre.

Les receveurs des impôts

La rémunération globale des receveurs divisionnaires et des receveurs principaux est déterminée par référence à la rémunération d'agents non comptables occupant un emploi de niveau équivalent. Cette équivalence résulte d'une grille de correspondance définie par un arrêté qui classe les emplois de receveurs en fonction de l'indice-pension attaché au poste comptable. Le même arrêté fixe le régime indemnitaire de manière que la rémunération totale des receveurs, hors indemnité de responsabilité, soit égale à 115% de celle des emplois non comptables correspondants, indemnités au taux moyen comprises. C'est ainsi qu'un receveur divisionnaire dont l'indice statutaire est 985, affecté à un poste doté de l'indice-pension hors échelle B3, bénéficiera d'une rémunération égale à celle d'un directeur régional (hors échelle B3), majorée de 15 %. Un receveur principal de première classe dont l'indice statutaire se situe entre 864 et 966 bénéficiera, selon son poste d'affectation, d'un indice-pension égal à 966, 1015 ou à 1015 + 2,5 % ; sa rémunération sera basée sur celle d'un directeur divisionnaire ou d'un inspecteur principal, plus ou moins ancien dans le grade, dont les indices s'échelonnent de 864 à 985, majorée de 15 %.

Les receveurs divisionnaires, comme les chefs de service et les directeurs départementaux, sont logés par utilité de service, c'est-à-dire qu'ils paient une redevance d'occupation.

Les agents des conservations des hypothèques

Le régime des rémunérations accessoires des agents des conservations des hypothèques est lié aux modalités particulières de rémunération des conservateurs¹⁵⁶. Ceux-ci, bien que fonctionnaires

¹⁵⁶ Ce régime dont l'origine remonte à une loi du 21 ventôse de l'an VII est défini dans le code général des impôts (article L 879 et articles 285 à 289 de l'annexe III)

de la DGI¹⁵⁷, ne perçoivent pas un traitement mais un « salaire » constitué par les droits versés par les usagers du service pour l'accomplissement des formalités d'inscription, radiation ou subrogation d'hypothèques et pour les demandes de renseignements.

Un arrêté précise le taux du prélèvement opéré sur le salaire brut au bénéfice du Trésor et le salaire restant acquis au conservateur¹⁵⁸.

Le reliquat subsistant après ces attributions est affecté au financement d'une prime d'intéressement allouée au personnel du service suivant un barème de points (14,8 millions en 1997).

A cette prime s'ajoute un complément spécial financé par une majoration des droits perçus pour la délivrance de renseignements urgents. Le montant à répartir entre les agents, qui dépend du nombre de formalités accomplies est plafonné, de même que les attributions individuelles¹⁵⁹ (62 millions en 1997).

La description de ce régime indemnitaire particulier doit être complétée par la mention d'une curiosité : les « frais de correspondances ». Une circulaire ministérielle du 18 novembre 1961 prévoit en effet que l'envoi de documents, légalement quérables, fait l'objet d'une facturation. Les droits encaissés sont reversés à l'agent chargé de l'expédition, qui doit avoir lieu en dehors des heures de service. Il achète les timbres, le surplus lui étant acquis. Les sommes ainsi perçues sont plafonnées à 48 000 F annuels par agent. Au-delà, il se fait remplacer. Ces agents sont les adjoints des conservateurs, (140 cadres A).

Le service du cadastre¹⁶⁰

Le régime indemnitaire particulier des agents du service du cadastre repose sur un décret du 5 septembre 1946 qui prévoit un intéressement des agents. Les recettes du service, comptabilisées sur un compte hors budget, en assuraient le financement.

¹⁵⁷ A ce titre, ils bénéficient de l'indemnité de résidence, du supplément familial de traitement, de l'indemnité mensuelle de technicité et du complément indemnitaire de 3 points d'indice.

¹⁵⁸ A cette rémunération s'ajoute un avantage retraite résultant de l'indice-pension attaché au poste.

¹⁵⁹ Le plafond est de 20.000 F annuels pour les agents de catégorie A et les adjoints des conservateurs et de 10.000 F pour les autres agents).

¹⁶⁰ La DGI a utilisé les ressources du compte du cadastre pour financer diverses indemnités versées aux agents d'autres services en fonction dans le réseau ou à la direction ainsi que certaines primes de l'administration centrale. En 1999, toutes ces dépenses sont budgétisées.

Deux indemnités sont ainsi versées aux agents du cadastre. La première est allouée au titre de la responsabilité et de remboursement de frais aux gestionnaires d'un service du cadastre¹⁶¹ ; elle est égale à 0,686 % des recettes avec un minimum de 2 048 F en année pleine. La deuxième est versée aux ouvriers professionnels du service du cadastre de Saint-Germain-en-Laye et correspond à une prime de fin d'année.

3° LES REMUNERATIONS ACCESSOIRES DES AGENTS DES SERVICES DECONCENTRES DU TRESOR

a) Présentation générale

L'originalité essentielle du régime de rémunérations des agents du Trésor public réside dans la composante liée à la « collecte de l'épargne », c'est à dire les remises et commissions versées par l'Etat ou par la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion de comptes de dépôt ou le placement de produits financiers ; s'y ajoutent les commissions de placement des produits de la Caisse Nationale de Prévoyance.

Les produits tirés de ces activités sont, pour la plus grande partie, affectés à des rémunérations accessoires, soit directement par le versement de remises ou de commissions aux agents, soit par l'intermédiaire de régimes indemnitaires spécifiques qu'ils financent. Une partie des remises et commissions, considérée comme représentative de frais, n'est pas soumise à la réglementation des cumuls et bénéficie d'exonérations fiscales.

La plupart des personnels des services déconcentrés du Trésor en fonction dans le réseau perçoivent ces remises et commissions. Le montant des produits perçus par chaque agent est variable selon le grade et la fonction, mais aussi selon l'affectation puisqu'il dépend des produits d'épargne du poste. En outre, certaines commissions sont directement liées à l'activité personnelle de l'agent (prime d'apporteur de la CNP).

Toutefois, les écarts indemnitaires entre les agents de même grade et de même échelon sont atténués par des mécanismes d'écrêtement ou par le versement de compléments d'autant plus élevés que les remises sont faibles. Certaines catégories, notamment des cadres supérieurs non comptables, ne perçoivent pas directement des remises, mais une garantie indemnitaire dont le financement est

¹⁶¹ Depuis que ceux-ci, en 1994, ont été constitués régisseurs de recettes, cette indemnité a été réduite à hauteur de 80% de l'indemnité de responsabilité.

assuré par des produits « mutualisés »¹⁶² provenant de la collecte de l'épargne.

Les rémunérations accessoires servies aux agents comprennent donc plusieurs composantes :

- les indemnités budgétaires ;
- les indemnités ou « les garanties indemnitaires » extra-budgétaires ;
- les remises et commissions liées à la collecte de l'épargne.

Les comptables non centralisateurs perçoivent également des indemnités de conseil ou de gestion versées par des collectivités ou des établissements publics locaux.

Les régimes de rémunérations accessoires des agents sont principalement différenciés selon la fonction exercée (fonction comptable ou non comptable, fonction administrative ou informatique, fonction d'encadrement supérieur, etc) et l'affectation (dans le réseau ou hors réseau, notamment à l'administration centrale).

A l'exception de celui des trésoriers-payeurs généraux, ces divers régimes présentent un élément commun : l'indemnité de recouvrement des taxes locales (IRTL), qui tire son origine de la loi du 31 juillet 1949 et correspond à la prime d'assiette de la DGI.

- b) Les principaux régimes de rémunérations accessoires des agents affectés dans le réseau

Les comptables supérieurs

La rémunération des trésoriers-payeurs généraux (TPG) et des receveurs des finances est déterminée dans le cadre d'un « compte d'émoluments », dont les règles particulièrement complexes ont été fixées, pour l'essentiel, par des arrêtés ministériels pris entre 1953 et 1958. Les rémunérations accessoires provenant de « la collecte de l'épargne » en constituent la principale composante : elles représentaient pour les TPG entre 70 % et 75 % du total des émoluments perçus au titre de 1997 ; pour les receveurs des finances, la fourchette se situe entre 47 et 64 %, mais ils perçoivent des

¹⁶² Une grande partie des produits non attribués aux agents en raison des règles d'écrêtement et de plafonnement alimente le compte de tiers "Services déconcentrés du Trésor - remises et commissions".

indemnités budgétaires plus importantes, notamment une indemnité de responsabilité et l'IRTL.

Les trésoriers-payeurs généraux et la plupart des receveurs des finances bénéficient d'un indice-pension (échelle lettre) et sont autorisés à combler l'écart entre leur rémunération budgétaire (traitement+IMT) et le plafond de cumul correspondant à cet indice-pension avec les remises et commissions qui leur sont attribuables en vertu de règles de répartition, de plafonnement et d'écrêtement, variables selon la nature des produits. Le plafond de cumul de rémunérations résultant du décret de 1936 limite la rémunération globale effectivement perçue par un fonctionnaire au montant du traitement soumis à retenue pour pension majoré de 100 %. En réalité, les rémunérations accessoires effectivement acquises aux comptables supérieurs excèdent souvent le montant de ce traitement, une partie de celles-ci, considérée comme représentative de frais étant placée hors cumul et bénéficiant, à ce même titre, d'une exonération fiscale totale ou partielle¹⁶³. Ainsi pour les TPG de 2^{ème} catégorie, la part hors cumul représentait en moyenne 30 % des émoluments perçus au titre de 1996 et la part exonérée d'impôts 25 %.

Au surplus, les comptables supérieurs ont droit à un logement de fonction pour utilité de service, l'administration prenant en charge une partie de la dépense.

Les comptables non centralisateurs

Les comptables non centralisateurs perçoivent, en sus de leur traitement, des indemnités budgétaires dont les principales sont l'indemnité de responsabilité (hors cumul et exonérée d'impôts) et l'indemnité de recouvrement des taxes locales (IRTL). S'y ajoutent des rémunérations extrabudgétaires constituées par l'indemnité de préposé de la Caisse des dépôts (hors cumul et exonérée d'impôts), les remises et commissions qui leur sont attribuables après l'application de règles de répartition et d'écrêtement ainsi que des indemnités de conseil ou de gestion versées par des collectivités ou des établissements publics locaux. Une allocation différentielle spéciale (ADS), extrabudgétaire, instituée par une note de service de 1972, confirmée par une décision ministérielle de 1996, leur est

¹⁶³ Les produits attribués aux TPG au titre de la responsabilité (1/3 des remises attribuables au titre des fonds particuliers et des dépôts des notaires) sont totalement exonérés, de même que l'indemnité de responsabilité des receveurs. Les produits de placement, dits « avec part de frais », sont exonérés pour la moitié de leur montant, dans la limite d'une franchise de 55.556 F.

allouée si les produits extrabudgétaires perçus¹⁶⁴ sont inférieurs à un plancher garanti fixé par un barème annuel¹⁶⁵.

Les comptables non centralisateurs sont logés pour nécessité absolue de service, c'est-à-dire gratuitement, à condition toutefois qu'il existe un logement de fonction.

Les cadres supérieurs

Les chefs de services départementaux, les directeurs départementaux et les inspecteurs principaux en fonction dans le réseau bénéficient, en sus des éléments budgétaires de leur rémunération (dont l'IRTL), d'une garantie indemnitaire, extrabudgétaire, instituée par un arrêté du 27 novembre 1972 modifié à diverses reprises. Les fondés de pouvoir, c'est à dire les principaux adjoints des TPG (qui peuvent être des chefs des services du Trésor public (CSTP), des directeurs départementaux ou des inspecteurs principaux) sont les seuls cadres supérieurs à percevoir des remises et donc à bénéficier de rémunérations partiellement hors cumul et exonérées d'impôts dans la limite d'une franchise. A ce titre, ils reçoivent 20% de la part attribuée au personnel de la trésorerie générale, le montant étant plafonné par produit et par an. L'allocation complémentaire de garantie qui peut leur être attribuée est égale à la différence entre le montant garanti, soit 80 à 100 % de la moyenne des remises perçues par les fondés de pouvoirs, et 70 % des remises effectivement perçues. Pour les autres cadres supérieurs, directeurs départementaux ou inspecteurs principaux, la garantie indemnitaire est égale à un pourcentage, variable selon le grade et l'échelon¹⁶⁶, du montant moyen des remises attribuées aux fondés de pouvoir.

Les fondés de pouvoirs sont logés pour utilité de service.

Les autres agents non comptables du Trésor public

Les rémunérations accessoires budgétaires des personnels administratifs non comptables du Trésor public (SDT) se composent, principalement, de l'indemnité de recouvrement des taxes locales (IRTL), dont le montant varie avec l'indice, et d'une indemnité différentielle spéciale (IDS), instituée par la direction en 1970 et confirmée par une décision ministérielle de 1996.

¹⁶⁴ Les produits extrabudgétaires perçus ne sont pas intégralement pris en compte pour le calcul de l'ADS.

¹⁶⁵ Les rémunérations tirées de la collecte de l'épargne ont fortement progressé entre 1990 et 1996, ce qui a eu pour conséquence de réduire le nombre de bénéficiaires de l'ADS (1.249 en 1990, 772 en 1996 sur plus de 3.800 comptables).

¹⁶⁶ ces pourcentages vont de 55% à 78% (arrêté du 10 mars 1997)

Comme pour les comptables, les remises et commissions sont très variables selon le poste d'affectation. Elles sont plafonnées par produit et leur sont allouées à hauteur de 60 % en fonction de leur indice, les 40 % restants pouvant être répartis par le comptable chef de poste, en fonction de la manière de servir.

L'indemnité différentielle spéciale a pour objet d'atténuer les différences de rémunération pouvant résulter, pour des agents de même niveau, de la répartition des remises et commissions et de garantir aux agents, globalement, des rémunérations accessoires équivalentes à celles dont bénéficient les agents de la DGI.

Ce principe a été posé par une décision ministérielle du 2 juin 1970 et mis en œuvre en 1972. L'alignement sur le régime indemnitaire de la DGI résulte du calcul suivant : l'indemnité de recouvrement des taxes locales constitue l'équivalent de la prime d'assiette de la DGI ; le couple IDS/remises correspond à la prime de rendement et à l'indemnité forfaitaire spéciale de la DGI. Un plancher garanti est fixé chaque année par grade et par groupe d'échelons en fonction des primes de la DGI. Toutefois, afin de garder un effet incitatif aux rémunérations provenant de la collecte de l'épargne, une partie des remises (30 %) demeure acquise aux agents. La très grande majorité de ceux-ci perçoivent à la fois l'IDS et des remises (en 1997, 1.097 agents ne percevaient que l'IDS ; 2.574 ne bénéficiaient pas de l'IDS).

A la différence des personnels administratifs en fonction dans le réseau, les informaticiens, et les huissiers du Trésor ne perçoivent pas de remises. Les premiers bénéficient de la prime informatique correspondant à leur qualification, à laquelle s'ajoute une « garantie indemnitaire » calculée par référence au régime de la DGI. Les seconds bénéficient d'une indemnité de responsabilité et perçoivent des frais d'actes de poursuite ; ils sont également éligibles à une allocation de garantie équivalente à l'IDS.

c) Les rémunérations accessoires des agents affectés
en dehors du réseau

Les agents affectés à la direction

Les cadres supérieurs bénéficient d'un complément indemnitaire personnalisé dont les bases individuelles sont fixées par référence au minimum perçu par les agents de même niveau en fonction dans le réseau.

Les autres agents perçoivent un complément indemnitaire budgétaire, calculé par référence au régime indemnitaire applicable aux fonctionnaires d'administration centrale.

Les cadres supérieurs affectés dans des fonctions spécifiques

La direction de la comptabilité publique a progressivement mis en place un régime de garantie pour des cadres supérieurs occupant des « fonctions spécifiques ». La plupart des bénéficiaires sont des comptables supérieurs détachés dans des fonctions d'agent comptable ou affectés dans des fonctions moins rémunératrices que les postes territoriaux. S'y ajoutent quelques situations particulières. Le complément indemnitaire versé correspond à la différence entre une rémunération globale garantie, généralement fixée par référence à la rémunération moyenne des comptables de même niveau en fonction dans le réseau, et celle attachée à leur emploi. La dépense, extrabudgétaire, est imputée sur un compte de tiers. En 1997, 72 agents ont bénéficié de cet avantage. La plupart ont le grade de trésorier-payeur général ou de receveur des finances. Le montant net des versements s'élève à 15,1 millions en 1997. Il était de 5,2 millions en 1994, de 8,5 millions en 1995 et de 9,3 millions en 1996. Cette forte augmentation en l'espace de trois ans résulte notamment de l'extension récente du régime de garantie aux receveurs des finances affectés en trésorerie générale (contrôle financier déconcentré ou mission d'expertise économique et financière) ou en administration centrale.

C. - LE REGIME JURIDIQUE DES REMUNERATIONS ACCESSOIRES

1° DES INDEMNITES SANS BASE REGLEMENTAIRE OU LEGISLATIVE

Davantage encore que dans les autres ministères, la règle selon laquelle une indemnité ne peut être instituée que par une loi ou un décret n'est pas respectée au ministère des finances.

Sur la cinquantaine d'indemnités ou régimes indemnitaires spécifiques servis aux agents des services déconcentrés du Trésor, moins d'une dizaine a été instituée (ou validée) par une loi ou un décret, quatre se réfèrent à un simple arrêté ministériel, les autres à des décisions internes ou à des décisions prises par les ministres ou à l'échelon de la direction.

En ce qui concerne les agents de la direction générale des impôts, la situation est encore plus claire puisqu'aucune indemnité spécifique, à l'exception de celles versées aux agents des hypothèques et du cadastre, n'a un fondement convenable.

Le régime indemnitaire de base dont bénéficient les personnels de cette direction repose sur un échange de lettres entre le ministre et le directeur général des impôts, en date des 9 et 11 avril 1968. Le barème de la prime de rendement, qui en est l'ossature, résultait même d'une simple décision du directeur-adjoint du cabinet du ministre. Par la suite, le régime de base a été enrichi de nombreux compléments institués, selon les cas, par les ministres ou par les directeurs.

Le décret du 22 mai 1926, pris en application de la loi de finances de la même année, qui instituait des primes de rendement au ministère des finances ne peut servir de fondement réglementaire à ce régime. Ce texte a bien été maintenu en vigueur par le décret 45-1753 du 6 août 1945, mais les conditions de son application ne sont plus remplies. L'article 2 du dernier de ces décrets prévoyait : « ces primes essentiellement variables et personnelles, sont attribuées par décision du ministre des finances, compte tenu de la valeur et de l'action de chacun des agents appelés à en bénéficier, dans la limite de maxima fixés pour chaque catégorie d'agents et ne pouvant excéder, en aucun cas 18 % du traitement le plus élevé du grade ». La pratique actuelle s'écarte totalement de ces conditions.

L'administration invoque d'ailleurs l'absence de référence réglementaire pour faire débouter par les tribunaux les agents qui se plaignent de leurs primes. Le Conseil d'Etat a jugé en effet que la prime de rendement de la DGI n'ayant pas été créée par décret n'ouvrait aucun droit¹⁶⁷.

Le défaut de fondement juridique se double du défaut de publication des dispositions en vigueur ; celles-ci sont prises sans contreseing du ministre de la fonction publique, qui en sa qualité de ministre chargé de leur application, doit signer tous les textes indemnitaires, y compris ceux qui fixent les taux.

Un début de clarification a certes été entrepris.

Le 13 juin 1996, en effet, des décisions ministérielles ont autorisé les directions générales à continuer à servir à leurs agents

¹⁶⁷ Cf. l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 juin 1993 M. G. : « Considérant que la prime de rendement dont bénéficient les agents des services extérieurs de la direction générale des impôts a été instituée, non par décret, mais par une simple décision ministérielle...il résulte de l'incompétence de l'auteur de cet acte que M. G. ne saurait se prévaloir des dispositions qu'il contient, et que l'administration, en lui en faisant application, n'a pu méconnaître un droit de l'intéressé à un avantage supérieur à celui qui a été accordé ». Cette jurisprudence confirme un arrêt de 1987.

des indemnités dont la liste était jointe. Ces actes ont eu l'avantage d'informer les ministres sur la réalité du régime indemnitaire alloué aux personnels, mais ils n'ont pas donné aux primes versées un fondement régulier.

2° LE FONDEMENT INCERTAIN DES REMISES ET COMMISSIONS

En raison de leur singularité et de leur importance, une attention particulière doit être apportée au système des remises et commissions liées à la collecte de l'épargne.

Au-delà de la débudgétisation des recettes et dépenses souvent critiquée par la Cour, la perception par des agents publics de remises et commissions autorisées par la loi du 13 juillet 1925 paraît difficilement compatible avec la définition de la rémunération des fonctionnaires fixée plus récemment dans la loi du 19 octobre 1946 ou dans la loi du 13 juillet 1983.

Ces textes confèrent à la rémunération des fonctionnaires un caractère général et impersonnel qui semble contradictoire avec l'intéressement direct aux activités prévu par la loi de 1925, aux termes de laquelle le taux de remise doit être calculé de telle sorte que le personnel soit intéressé au développement des activités. Certes, le droit de la fonction publique a conservé une prime de rendement, mais celle-ci est liée à la manière de servir et non directement aux résultats.

Enfin, la base juridique des remises et commissions n'est pas toujours clairement établie. Ce sont, en règle générale, des arrêtés ministériels qui fixent, pour chaque catégorie de produits, le montant de la rémunération servie au réseau et les modalités de répartition. Ces arrêtés ne pourraient être considérés comme un fondement juridique régulier qu'à la condition qu'une loi ou un décret ait habilité le ministre à fixer le montant et les modalités de répartition des remises et commissions. En effet, dès lors que la collecte de l'épargne fait partie des missions du Trésor public, les émoluments perçus à ce titre sont assujettis aux règles applicables en matière de rémunérations publiques, ce qui implique qu'ils soient fondés sur une disposition législative ou un décret.

Or, si la plupart des arrêtés se réfèrent directement ou indirectement à des dispositions législatives ou réglementaires, celles-ci sont le plus souvent anciennes et ont fait l'objet d'une interprétation extensive comme le montrent les trois exemples ci-après.

1- Le montant et les modalités de répartition entre les comptables et les personnels des remises liées aux dépôts de particuliers ont été fixés par un arrêté du 19 décembre 1953, modifié en dernier lieu par un arrêté du 12 janvier 1990. Ces arrêtés visent notamment l'ordonnance de 1945 qui conserve dans la liste des indemnités maintenues « les allocations et remises afférentes aux opérations intéressant le crédit de l'Etat et des collectivités et établissements publics ou engageant la responsabilité personnelle des agents » .

2- L'arrêté du 10 novembre 1960 « relatif aux remises et commissions sur emprunts ou émission du Trésor ou des correspondants nationaux du Trésor », qui vise une disposition législative de 1924, a vu son régime étendu par arrêtés successifs aux commissions afférentes aux OPCVM, CODEVI, PEL, titres de privatisation, livrets-jeunes .

3- L'arrêté du 2 septembre 1975 relatif au service de la Caisse des dépôts et consignations se fonde sur une ordonnance de 1816 qui dispose que « l'indemnité à accorder aux receveurs généraux en raison du service dont ils pourront être chargés par la Caisse des dépôts... sera réglée de concert entre (notre) ministre-secrétaire-d'Etat des finances et la commission de surveillance ». C'est sur cette base qu'a été construit le système de rémunération, non seulement des trésoriers-payeurs héritiers des receveurs généraux, mais de tout le réseau.

3° AUTRES INFRACTIONS AU DROIT BUDGETAIRE ET COMPTABLE

La débudgétisation et l'abus des fonds de concours qui a persisté jusqu'en 1998 ont déjà été mentionnés.

D'autres dérogations aux principes comptables doivent être signalées. Elles sont liées à l'utilisation de comptes de tiers et à l'absence de contrôles.

a) Les irrégularités concernant les comptes de tiers

On en donnera quelques exemples :

1 - Il est arrivé à la direction générale des impôts d'imputer partiellement au compte du cadastre des soldes de prime de rendement dont les acomptes avaient été normalement payés sur des crédits budgétaires. Cette façon de procéder faisait obstacle à la connaissance des sommes payées et au bon exercice des contrôles.

2 - Au sein de cette direction, le régime le plus atypique est sans doute celui des frais de correspondance, déjà évoqué, où des dépenses publiques sont effectuées sans l'intermédiaire d'un comptable.

3 - Dans le réseau de la comptabilité publique, des comptes de tiers ont été alimentés par des crédits budgétaires pour payer des dépenses de rémunération. Ces opérations, portant sur quelques millions de francs, font échapper les dépenses aux règles de droit commun d'exécution de la dépense publique et peuvent avoir pour effet de contourner la règle de l'annualité budgétaire.

4 - Enfin, des dépenses de rémunération, correspondant à des compléments indemnitaires alloués à des fonctionnaires du Trésor public, sont imputées irrégulièrement sur des crédits de fonctionnement courant, en violation du principe de spécialité budgétaire. Cette pratique, d'une ampleur au demeurant limitée, a été facilitée par l'existence, dans cette administration, d'une procédure particulière d'exécution des dépenses de fonctionnement du réseau par le truchement d'un compte de tiers, le compte "frais de service" alimenté, jusqu'en 1998 par des crédits budgétaires de fonctionnement courant. C'est ainsi qu'ont été payées, l'allocation pour frais de loyer dans les DOM et l'indemnité pour frais des agents chargés de poursuite dans les dépendances de la Guadeloupe, ainsi que des dépenses correspondant à des indemnités pour heures supplémentaires ou à des allocations pour frais de loyer servies à des comptables supérieurs.

b) Absence de contrôles

Quel que soit le compte d'imputation, les dépenses indemnitaires sont le plus souvent versées dans des conditions dérogatoires au droit commun. Les contrôles préalables sont quasiment inexistantes et estimés inutiles.

Les décisions ministérielles du 13 juin 1996 se terminent en effet par un article ainsi rédigé: "Le directeur du personnel et de l'administration, le directeur du budget, le directeur de (...) l'inspecteur général des finances, chef du service du contrôle des dépenses engagées et les comptables assignataires du Trésor, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente décision".

Une telle formulation empêche le contrôleur des dépenses engagées d'intervenir. Les comptables publics auxquels leur hiérarchie diffuse ces décisions s'estiment liés par elles. Or, s'il ne leur incombe pas de vérifier la légalité interne des pièces justificatives, ils

doivent rejeter les actes d'autorités incompétentes, à peine d'engager leur responsabilité (C.E. 20 mars 1970, Boissenin). A leur égard, l'article d'exécution des décisions est illégal ou tautologique. Il ne peut les relever de l'obligation de contrôler la production des justifications et de refuser de payer une indemnité qui n'a pas été instituée par une loi ou un décret.

4° L'APPLICATION DE LA REGLEMENTATION DES CUMULS

Selon l'article 9 du décret-loi du 29 octobre 1936, « la rémunération effectivement perçue par un fonctionnaire ... ne pourra dépasser, à titre de cumul de rémunérations, le montant du traitement principal perçu par l'intéressé majoré de 100 %, ce traitement étant constitué par la rémunération la plus élevée soumise à retenue pour pensions ... » Certaines indemnités, dont celles représentatives de frais qui correspondent à des dépenses réelles, ne sont pas prises en compte.

La portée de ce texte est maintenant très limitée.

Comme il a été exposé précédemment, selon le Conseil d'Etat, le décret ne s'applique que dans l'hypothèse de cumul d'activités. Le ministère des finances considère donc maintenant que le montant des primes des directeurs régionaux des impôts peut excéder le montant de leurs traitements. S'agissant des agents du Trésor public, la perception de remises et commissions n'est assujettie à la réglementation des cumuls que si l'on considère que l'activité de collecte de l'épargne est détachable des missions du Trésor public, ce qui n'est pas admis par la Cour des comptes.

Mais les administrations financières, au moins jusqu'à une date récente, ont interprété le décret comme devant s'appliquer même en l'absence de cumul d'activités, pour permettre de limiter la rémunération de ses agents. Dans les faits, la rigueur de cette interprétation est atténuée.

En application du décret-loi de 1936, le traitement de référence n'est pas celui de l'indice statutaire, mais celui qui sert de base à la cotisation de pension. Or nombreux sont les agents qui bénéficient d'un indice-pension supérieur, ce qui a pour conséquence de rehausser significativement le montant des rémunérations susceptibles de leur être allouées. C'est notamment le cas pour les comptables supérieurs.

Surtout, la notion d'indemnités représentatives de frais qui échappent au cumul a été généreusement étendue s'agissant des produits extrabudgétaires liés à la collecte de l'épargne.

En 1997, sur 103,8 millions de rémunérations extrabudgétaires acquises aux comptables supérieurs, 31,9 millions étaient traités hors cumul et sur 345,8 millions dus aux comptables non centralisateurs, 23,5 millions y échappaient. Par exemple, les produits extraordinaires au titre de la responsabilité des TPG (remises sur fonds particuliers et dépôts des notaires) ne sont pris en compte dans le cumul qu'à hauteur de la moitié, comme les produits dits avec part de frais (emprunts, bons du Trésor, OPCVM). C'est également le cas pour l'indemnité de responsabilité et l'indemnité de préposé de la CDC des comptables non centralisateurs du Trésor public.

Enfin les produits liés à la collecte de l'épargne excédant le plafond du cumul, au lieu d'être reversés au budget de l'Etat, sont en grande partie « mutualisés » sur un compte de tiers, ce qui permet de financer divers régimes indemnitaires au bénéfice des agents du Trésor public.

Si la direction de la comptabilité publique prend comme référence le décret de 1936, elle s'autorise de nombreuses libertés. Il conviendrait de donner une base juridique certaine à l'indispensable limitation des rémunérations.

5° LES AVANTAGES FISCAUX

Certains avantages fiscaux ont été concédés aux personnels, au motif qu'une partie de leurs rémunérations serait représentative de frais, dans des conditions de régularité discutables.

En ce qui concerne les trésoriers-payeurs généraux, sont non imposables, les produits extraordinaires attribués au titre de la responsabilité, la moitié des produits extraordinaires avec part de frais dans la limite de 55 556 F. En 1997, pour les comptables supérieurs en fonction dans les trésoreries générales et les recettes des finances de métropole et des DOM, les produits non fiscalisés s'élevaient à plus de 30 millions, soit environ 30 % des produits extrabudgétaires perçus. A titre indicatif, on peut noter que les rémunérations de ces fonctionnaires au titre de 1997 étaient défiscalisées à hauteur de 25 % environ (soit entre 189 404 F et 280 486 F en moyenne selon la catégorie de la trésorerie), celles des receveurs des finances à hauteur de 13 % (soit de 159 479 F à 98 486 F selon la catégorie).

Les comptables non centralisateurs sont notamment exonérés d'impôts sur leur indemnité de responsabilité et sur leur indemnité de préposé de la CDC. Ils bénéficient de l'abattement de 50 % cité plus haut. En 1997, le montant des rémunérations extrabudgétaires non fiscalisées qui leur ont été versées s'élève à 23,2 millions soit environ 7 % du total des rémunérations accessoires extrabudgétaires des trésoriers principaux, des receveurs-percepteurs et des inspecteurs chefs de poste.

Les receveurs des impôts de la DGI bénéficient d'un abattement de 20 % sur leur complément indemnitaire, dans une limite de 50 000 F qui est atteinte par les receveurs divisionnaires, alors que leur indemnité de responsabilité n'est déjà pas imposable. Ces exonérations ont atteint environ 82 000 F pour un receveur divisionnaire et environ 52 000 F pour un receveur principal de 1^{ère} classe.

Les conservateurs des hypothèques sont autorisés à déduire 25 % des salaires acquis (soit 120 000 à 250 000 F en 1997), à titre de frais, qui sont en réalité bien inférieurs.

Le fondement réglementaire de ces exonérations est mal assuré. Selon les explications fournies à la Cour, les déductions sont justifiées par les frais exposés par les agents. Cette justification paraît insuffisante.

Les charges réelles exonérées de plein droit en application de l'article 81-1 du code général des impôts sont à l'évidence inférieures aux déductions accordées. Les frais imposés aux comptables se limitent en fait à la cotisation permettant de justifier de leur cautionnement. L'éventualité de la mise en jeu de leur responsabilité ne peut être assimilée à des frais, sauf à dénaturer le sens de cette responsabilité, qui, par ailleurs, justifie le niveau de leurs émoluments. Les conservateurs des hypothèques sont bien tenus de reverser 8 % des salaires pour couvrir les frais de régie et 1,8 % pour frais de confection de document, mais même en tenant compte des frais de cautionnement de 30 000 F par an environ ou des frais de service du même ordre, leurs charges sont très inférieures aux déductions.

Les décisions ministérielles non publiées produites à la Cour pour justifier les exonérations de 50 000 F et les abattements sur les salaires des conservateurs ne sauraient constituer une base juridique suffisante. Elles seraient inutiles si les frais qui les ont motivées existaient réellement.

En outre, le montant des rémunérations exonérées de l'impôt sur le revenu, au titre des indemnités représentatives de frais, doit être déclaré par l'administration. Cette obligation n'est généralement pas respectée.

D. - APPRECIATION D'ENSEMBLE

1° DES REGIMES GLOBALEMENT FAVORABLES AUX AGENTS

Au total, les régimes de rémunérations accessoires des services déconcentrés de la DGI et du Trésor apparaissent globalement favorables, comparés à ceux des autres administrations, indépendamment des avantages fiscaux et des avantages de retraite liés à l'indice-pension. D'une part, ils assurent aux agents, notamment aux comptables et aux cadres supérieurs, un niveau de rémunération relativement élevé, d'autre part, ils autorisent une large prise en compte des sujétions de tous ordre, voire de situations individuelles.

a) Les rémunérations des cadres supérieurs

L'importance tient moins aux rémunérations principales qu'aux rémunérations accessoires, dont on a dit plus haut l'importance. A la direction générale des impôts, les émoluments des cadres supérieurs obéissaient en 1997 à la distribution suivante (moyenne des émoluments, nets des cotisations sociales et des retenues pour pension) :

Grade	Rémunérations	dont primes
Directeur régional	584 236	298 282
Chef de service de classe fonctionnelle	579 075	299 318
Chef de service	517 278	261 820
Directeur départemental	446 603	212 691
Directeur divisionnaire	361 066	159 332
Inspecteur principal chef de centre	275 732	76 543
Inspecteur principal de 2 ^{ème} classe	229 880	64 261

Mais ces agents peuvent ne pas achever leur carrière dans ces postes et bénéficier d'un avancement dans des postes comptables. Les inspecteurs principaux et les directeurs divisionnaires obtiennent alors des recettes principales de 1^{ère} classe, dont les rémunérations moyennes sont, suivant les catégories, de 344 462 F (55 postes) à 407 684 F (107 postes) et 431 721 F (55 postes), avec les primes incluses variant de 40 % à 51 % environ. Les administrateurs civils, chefs des services fiscaux et directeurs départementaux peuvent obtenir un poste comptable supérieur dont les rémunérations se situent entre 504 513 F et 716 533 F, à ce dernier niveau, avec une part indemnitaire de 60 % au plus, ce qui illustre parfaitement la distinction entre le régime statutaire et les correctifs apportés par arrêtés ministériels.

Enfin, à chaque niveau, les meilleurs agents peuvent obtenir une conservation des hypothèques en fin de carrière. Un ancien directeur régional a pu percevoir une rémunération de 891 974 F, un ancien chef de service ou receveur divisionnaire 807 235 F, un ancien directeur départemental 658 065 F ou 737 386 F, un ancien inspecteur principal 618 696 F et un ancien receveur 474 245F.

Dans le réseau de la comptabilité publique, les émoluments des comptables, variables selon le poste en raison des remises et commissions qui y sont attachées peuvent être particulièrement attractifs. Les dernières données disponibles concernent les rémunérations perçues au titre de 1997¹⁶⁸ :

Les rémunérations moyennes des TPG s'étagaient de la façon suivante, selon les catégories¹⁶⁹ :

1ère	1 249 713
2ème	1 100 820
3ème	971 423
4ème	897 936
5ème	775 899

¹⁶⁸ L'administration n'a pas été en mesure de communiquer des informations plus récentes.

¹⁶⁹ Le traitement retenu est le traitement net correspondant à l'indice ou au chevron moyen du grade ; les rémunérations accessoires sont brutes, c'est-à-dire avant cotisation de solidarité, CSG, CRDS.

La part des « produits extra-budgétaires » varie entre 70 % et 75 % et la part non fiscalisée de 23 à 27 %.

Au cours de la période 1994-1996, ces rémunérations ont connu un taux de croissance, variant selon la catégorie, de 17,2 % à 24,9 %, c'est à dire très nettement supérieur à celui constaté pour la moyenne des fonctionnaires. Cette augmentation résulte du développement des activités d'épargne mais aussi des aménagements favorables apportés aux règles de plafonnement¹⁷⁰.

Les rémunérations des receveurs des finances s'échelonnaient, en moyenne, par catégories correspondant à l'indice-pension de 470 952 F (indice 731) à 760 212 F (échelle pension C2), la part des produits extrabudgétaires variant de 47 % à 64 %.

Les rémunérations moyennes¹⁷¹ perçues au titre de 1996 par les comptables non centralisateurs sont les suivantes (on a mis entre parenthèses le pourcentage apporté par les produits extra budgétaires) :

Trésorier principal (échelle pension C)	642 003	(59 %)
Trésorier principal (échelle pension B)	618 696	(57 %)
Trésorier principal (échelle pension A)	535 972	(50 %)
Trésorier principal	405 813	(35 %)
Receveur percepteur	337 796	(33 %)
Inspecteur chef de poste	226 546	(29 %)

Quant aux rémunérations des fondés de pouvoir, elles vont de 336 023 F à 536 860 F, en moyenne, selon la catégorie de la trésorerie générale, avec une part de produits extra budgétaires allant de 40 à 47 %.

b) Une large prise en compte des situations spécifiques

Les facilités dont dispose le ministère des finances en matière indemnitaire permettent également une large prise en compte de contraintes diverses ou de situations particulières.

¹⁷⁰ Une décision de 1994 place hors cumul 50 % des produits attribués au titre de la responsabilité. Cette mesure était justifiée, selon la DGCP, par l'évolution très défavorable qu'avaient connue ces rémunérations, au moins depuis 1980.

¹⁷¹ Les moyennes doivent être interprétées avec précaution car il existe de très importants écarts pour des postes appartenant à la même catégorie.

1) Des mesures individuelles ont pu être prises en l'absence de tout texte général, même irrégulier, les autorisant. C'était notamment le cas à la DGCP jusqu'en 1996.

En 1993, pour faciliter la nomination d'un trésorier-payeur général comme agent comptable d'un organisme public, il a été accordé à cet agent une allocation destinée à lui garantir une rémunération égale à 115 % de celle des TPG de 4ème catégorie. Cette allocation de 200 885 F, compte tenu des remises et fonds particuliers de plus de 317 901 F, a assuré à son bénéficiaire au titre de 1995 un revenu de 991 325 F, dont seulement 472 538 F à la charge de l'établissement.

Un administrateur civil hors classe, nommé receveur des finances de 1^{ère} classe, mais maintenu dans ses fonctions à l'administration centrale, a perçu en 1997 une allocation complémentaire de 358.134 F, en application de la décision ministérielle du 22 août 1996 concernant la garantie de rémunération des receveurs des finances.

2) Des régimes collectifs ont été institués pour contourner des réglementations qui ne permettent pas dans d'autres ministères la résolution de problèmes bien réels.

On a pu créer des indemnités de renfort pour faciliter le travail des agents des impôts hors des limites de leurs résidences administratives ou bien encore des indemnités dites heures de jour et de nuit des personnels des centres informatiques « ...destinées à rémunérer les heures supplémentaires que les bénéficiaires sont appelés à réaliser en dehors de leurs heures de travail et qu'il est impossible d'indemniser dans le cadre réglementaire du décret n° 50-1248 du 6 octobre 1980 ». Cette argumentation, au pied de laquelle le ministre a apposé sa signature, aurait pu être invoquée dans tous les cas : pour les agents en service à la direction générale qui bénéficient d'indemnités à un taux particulier (à partir du moment où comme dans ce ministère, le contingent d'heures supplémentaires est forfaitisé, il est juste de créer une prime pour les agents qui travaillent vraiment en dehors des heures ouvrables), pour les agents en service à l'étranger, pour ceux nommés à Noisiel, à Saint-Martin, voire, un temps, pour des sous-directeurs qui n'avaient pas de voiture de fonction, le raisonnement a dû être identique.

2° LES CONSEQUENCES EN TERMES D'EFFICACITE

Les deux administrations concernées s'efforcent de gérer l'évolution de leurs missions et de leurs priorités, la modernisation de

leurs méthodes et de leurs structures, et l'adaptation corrélative de leurs ressources humaines en termes d'effectifs, de qualifications ou d'affectation, dans un climat de consensus social.

Cette démarche s'appuie sur un dialogue permanent et approfondi avec les représentants des personnels. Elle a été indéniablement facilitée par les marges de manœuvre particulières dont la DGI et la DGCP disposaient du fait de leur appartenance au ministère des finances. La succession des « plans sociaux ministériels » ou « plans de qualification » qui permettent de garantir des déroulements de carrière suffisamment motivants dans un contexte de réduction des recrutements, en sont une illustration.

S'agissant des rémunérations accessoires, à la refonte de régimes indemnitaires souvent inadaptés et à la remise en cause de modalités de rémunérations parfois archaïques (rémunérations des conservateurs, remises et commissions liées à la collecte de l'épargne), a été préférée une fuite en avant qui a permis de préserver des situations acquises mais qui s'est traduite par la multiplication d'indemnités ou d'avantages de toute nature.

Au-delà de la régularité de ces régimes de rémunérations accessoires, il y a donc lieu de s'interroger sur leur efficacité.

Les éléments accessoires de la rémunération, qui complètent la partie fixe constituée par le traitement, ont pour vocation de tenir compte des sujétions particulières attachées à certaines fonctions ou à certaines affectations et de contribuer au dynamisme et à la motivation des agents en valorisant les responsabilités et la manière de servir. Ils doivent également être cohérents avec les priorités de l'administration quant à ses missions.

Au regard de ces objectifs, les régimes de rémunérations accessoires des agents de la direction générale des impôts et du Trésor public apparaissent, à bien des égards, critiquables.

a) La prise en compte des sujétions particulières

C'est certainement l'objectif le mieux atteint. La liste des primes et indemnités susceptibles d'être servies aux agents de la DGI et du Trésor public est à cet égard éloquent. La grande majorité d'entre elles est destinée à compenser des sujétions réelles relatives à certaines fonctions ou à certaines affectations.

La mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) par ces deux administrations a d'ailleurs, dans une large mesure, pris en compte cet objectif, en s'éloignant de la lettre et de l'esprit des textes qui ont institué cet avantage. Tant à la DGI qu'à la DGCP, la NBI a été principalement utilisée pour rendre plus attractive l'affectation en région parisienne ou dans le département des Alpes-Maritimes. Sur 14.017 emplois bénéficiant de la NBI à la DGI, 13 347 concernent des agents justifiant d'une durée minimum d'affectation dans cette zone. En ce qui concerne le Trésor public, ces emplois représentent 70 % des 10.023 emplois bénéficiant de la NBI et 60 % du total des points. Les critères de répartition de la NBI définis par le décret de 1993 (responsabilité ou technicité particulières) ont été formellement respectés par une formulation des arrêtés d'application qui lie la technicité des postes aux caractéristiques démographiques de leur localisation¹⁷².

La notion de sujétion particulière apparaît toutefois anormalement extensive. L'Etat pourrait être en droit d'attendre de ses fonctionnaires une mobilité géographique ou fonctionnelle, dès lors qu'elle est motivée par l'intérêt du service, a fortiori quand elle est liée à une évolution de carrière.

Paradoxalement, il s'agit souvent de remédier à des rigidités engendrées par le système de rémunérations accessoires.

Ainsi, les remises et commissions liées à l'activité de collecte de l'épargne, qui constituent une part importante des rémunérations accessoires des agents du Trésor public, pouvant varier fortement selon le poste, les agents, notamment les cadres, comptables ou non comptables, ont naturellement tendance à rechercher une affectation dans un poste bien rémunéré.

Les mutations liées à une évolution des structures ou justifiées par les besoins du service peuvent de ce fait avoir, pour les agents concernés, une incidence sur le niveau de leur rémunération que la DGCP a estimé indispensable d'atténuer ou de compenser par la création de régimes indemnitaires de compensation ou de garantie. C'est l'objet de l'allocation différentielle spéciale des comptables, de l'indemnité différentielle spéciale des agents non comptables ou encore du complément indemnitaire des fondés de pouvoirs.

¹⁷² Les emplois en cause sont présentés comme « nécessitant une technicité particulière en raison du tissu démographique particulièrement dense et d'un fort coefficient de mobilité des usagers ».

De la même façon, des « garanties indemnitaires » assurent aux cadres qui acceptent des fonctions moins lucratives le maintien d'un niveau de rémunération équivalent à la moyenne des agents de même grade ou de même catégorie.

Bénéficient, en particulier de ce régime les cadres supérieurs nommés dans des « fonctions spécifiques » ou à l'administration centrale : c'est le cas des comptables supérieurs détachés ou mis à disposition pour exercer diverses fonctions à l'extérieur du réseau, notamment celles d'agent comptable ; c'est le cas des receveurs des finances, directeurs départementaux et inspecteurs principaux affectés à la direction ainsi que des receveurs des finances affectés en trésorerie générale.

Cette garantie peut s'étendre à des avantages annexes comme le logement de fonction. Dans certains cas, il a même été tenu compte des avantages fiscaux attachés aux produits d'épargne pour calculer le montant de la garantie.

A un degré moindre, on trouve une problématique semblable à la DGI. La rémunération de ses agents dépend autant des fonctions exercées que du grade. S'expliquant largement par l'histoire, le système de rémunérations accessoires qui en résulte contribue à figer les structures et l'allocation des ressources humaines. La fusion de recettes ou de centres, rendue possible et souhaitable par l'évolution des missions ou des priorités, peut aussi se heurter à ce type d'obstacle.

Les régimes de compensation ou de garantie destinés à favoriser la mobilité fonctionnelle ou géographique n'ont pas la même ampleur qu'au Trésor public mais n'en existent pas moins. On citera, à titre d'exemples, le complément spécial alloué aux agents de la brigade nationale d'interventions « publicité foncière », destiné à aligner la situation des personnels concernés sur celle de leurs homologues dans les bureaux des hypothèques de 1^{ère} catégorie. La prime de rendement est également largement utilisée pour compenser des sujétions spéciales, pour compléter l'indemnité de résidence (affectation sur un poste de contrôle fiscal en région parisienne) ou pour allouer une indemnité différentielle. Quant aux receveurs des impôts, ils bénéficient de la garantie du maintien de leur rémunération globale pendant 3 ans en cas de déclassement de leurs postes.

b) La prise en compte de la manière de servir

Grâce aux facilités dont elles disposaient, la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité

publique se sont affranchies des contraintes de la grille indiciaire de la fonction publique. Si cette marge de manœuvre a permis une très large prise en compte de sujétions spéciales ou particulières, la place faite dans les régimes indemnitaires à la valorisation de la manière de servir apparaît réduite même si nombre d'indemnités se réfèrent, explicitement ou implicitement, à la notion de productivité ou à celle de rendement¹⁷³. Quant aux rémunérations accessoires des agents du Trésor public constituées par « les remises et commissions », censées assurer un intéressement direct à certaines activités du réseau, leurs modalités de répartition génèrent des inégalités injustifiables qui ont dû être atténuées par des mécanismes de garantie.

La modulation des indemnités en fonction de la manière de servir

La modulation des indemnités en fonction de la manière de servir a été supprimée après le conflit social de 1989 pour l'ensemble des agents de catégorie B et C du ministère des finances.

A la direction générale des impôts, la modulation ne concerne plus que les cadres supérieurs du réseau et les agents de catégorie A en fonction à la direction. Les modulations affectant les directeurs et receveurs divisionnaires sont rares, celles affectant les primes des inspecteurs principaux très modestes.

La suppression de la modulation de la prime de rendement, pour la plupart des agents de la DGI s'est accompagnée du maintien des droits acquis pour tous ceux qui bénéficiaient d'une modulation positive. Cette pratique bienveillante cesse avec le changement de grade ; elle concerne également quatre autres indemnités¹⁷⁴ et a coûté initialement 15 millions (elle n'en coûte plus que 5 aujourd'hui).

Dans les services du Trésor, s'agissant des agents non comptables, la modulation ne s'applique, comme à la DGI, qu'aux fonctionnaires de catégorie A affectés à la direction ou dans les postes centralisateurs. Elle est de faible ampleur pour les cadres supérieurs bénéficiant d'une garantie indemnitaire (de l'ordre de 5 %) ;

¹⁷³ Une grande partie du régime indemnitaire des agents de la DGI et du Trésor public se réfère implicitement ou explicitement aux primes de rendement instituées au bénéfice des fonctionnaires du ministère des finances par le décret du 6 août 1945 dont l'article 2 précise qu'elles sont « essentiellement variables et personnelles » et qu'elles sont attribuées « compte tenu de la valeur et de l'action de chacun des agents ». La dépense correspondante est le plus souvent imputée au chapitre 31-94, sur le paragraphe correspondant aux « indemnités dépendant du rendement et de la productivité ».

¹⁷⁴ Primes des agents des CTI, allocation de frais, allocation normale des agents des recettes, allocation pour délivrance de renseignements urgents (hypothèques).

elle est plus significative pour les autres agents de catégorie A. Pour ceux qui servent à l'administration centrale et dont le régime indemnitaire est calqué sur celui des fonctionnaires d'administration centrale le critère de la manière de servir est largement tempéré par la prise en compte de l'ancienneté dans les fonctions. Quant aux comptables, leur régime indemnitaire échappe généralement à la modulation. Une possibilité de modulation de l'allocation différentielle spéciale (ADS) en fonction du mérite est prévue par les instructions, mais elle ne concerne que les trésoriers principaux et n'est mise en œuvre que de manière très exceptionnelle.

Pour soutenir la quasi-suppression de la modulation, le ministère fait valoir le caractère trop souvent arbitraire de celle-ci et le fait que les promotions permettent de récompenser les services rendus d'une façon plus transparente. Cette présentation apparaît exagérément optimiste en raison du poids de l'ancienneté dans le processus de promotion. Une modulation des indemnités, notamment des cadres A, serait justifiée dans les deux réseaux, mais d'autant plus, à la DGCP, que les modalités actuelles de répartition des remises et commissions ne permettent pas de prendre suffisamment en compte la manière de servir.

Les remises et commissions des agents du Trésor public

Les remises et commissions perçues par les agents du Trésor public auraient pu constituer une composante dynamique de la rémunération dans la mesure où elles intéressaient directement les agents, et en particulier les comptables, au développement des activités de collecte de l'épargne. De plus pour les agents non comptables, une part importante du montant des remises (40 %) pouvait être modulée en fonction de la manière de servir.

En réalité, ce système de rémunérations, par sa lourdeur, sa complexité et son opacité est difficilement intégrable dans une politique motivante des rémunérations qui devrait être une des composantes d'une gestion moderne des ressources humaines. La direction ne dispose d'ailleurs pas d'une manière permanente d'une information fiable sur les rémunérations ainsi versées, l'agrégation comptable des données s'avérant impossible en l'absence de procédures comptables unifiées et d'un outil de gestion informatique normalisé.

Les modalités de répartition de ces produits sont inéquitables dans la mesure où elles sont largement indépendantes de la manière de servir, de l'intérêt du service, voire de la hiérarchie des fonctions et des responsabilités. Les écarts de rémunération résultant des remises

et commissions, pour des agents de même grade, de même ancienneté et chargés de responsabilités comparables peuvent être très importants, en particulier pour les comptables non-centralisateurs, sans que le plus souvent cette différence soit justifiée autrement que par les conditions de répartition des produits.

L'allocation différentielle spéciale des comptables non centralisateurs et l'indemnité différentielle spéciale des agents non comptables, qui instituent un « plancher garanti », ont été créées au début des années 1970 pour atténuer ces inégalités¹⁷⁵. De fait celles-ci ont été réduites, mais elles subsistent. Ainsi, au titre de 1997, la rémunération la plus élevée perçue par un inspecteur chef de poste a été de 402 963 F, la moins élevée de 152 296 F ; pour la même année, la rémunération des receveurs-percepteurs s'échelonne de 262 269 F à 528 569 F, celle des trésoriers principaux sans indice pension de 308 913 à 627 527 F.

S'agissant des comptables supérieurs, le montant des remises et commissions qui leur sont attribuables est souvent très élevé, si bien que leur rémunération effective dépend moins du développement des activités du poste que de l'évolution des règles de plafonnement et d'écrêtement édictées par la direction¹⁷⁶.

c) La cohérence avec les missions et les priorités du service public

Le caractère très composite des régimes de rémunérations accessoires des agents de la DGI et du Trésor public, rend difficile la formulation d'une appréciation sur leur cohérence avec l'évolution des missions et des priorités de ces deux administrations.

Ainsi la marge de manœuvre que s'autorise le ministère des finances en matière de rémunérations accessoires a pu permettre la mise en place de mesures d'accompagnement indemnitaire qui ont sans doute facilité certaines évolutions du réseau.

Trois difficultés importantes méritent cependant d'être relevées.

¹⁷⁵ Il ne s'agit pas d'un mécanisme de péréquation mais d'un minimum garanti. De plus, pour le calcul de l'indemnité différentielle spéciale des agents non comptables, ne sont déduites du plancher que 70% du montant des remises perçues, les 30% restants étant acquis à l'agent. Il en est de même pour l'allocation différentielle des comptables : une fraction des remises, variable selon les produits, n'est pas prise en compte dans la garantie.

¹⁷⁶ La revalorisation au cours des dernières années de la rémunération des TPG résulte notamment d'une décision de 1994 qui a placé « hors cumul », donc hors plafonnement, la moitié des produits attribuables au titre de la responsabilité (remises sur fonds particuliers et dépôts des notaires).

La première concerne le régime particulièrement favorable réservé à la DGI à la branche comptable. Les modalités de rémunérations des receveurs et les avantages annexes (indice pension, exonérations fiscales, notamment) qui y sont attachés sont tels que ces emplois constituent à chaque niveau des débouchés pour des titulaires de grades supérieurs. C'est ainsi par exemple que la rémunération moyenne d'un chef des services fiscaux de classe fonctionnelle est sensiblement inférieure à la rémunération moyenne d'un receveur divisionnaire du premier groupe et même du deuxième groupe. Un directeur divisionnaire qui n'est pas promu directeur départemental, assistant d'un chef de service, obtiendra une rémunération à peu près équivalente en étant nommé à la tête d'une recette principale surindiciée 1015 + 2,5 %. Surtout les avantages considérables consentis aux conservateurs des hypothèques orientent à tous niveaux les meilleurs éléments vers ces emplois en fin de carrière. Ce décalage entre la hiérarchie des rémunérations et celle des fonctions paraît difficilement compatible avec la valorisation des responsabilités correspondant aux priorités fonctionnelles de la DGI, même en tenant compte d'éventuelles responsabilités inhérentes aux fonctions.

Le deuxième obstacle porte sur le fondement même des remises et commissions servies aux agents du Trésor public. Il s'agit d'un intéressement lié exclusivement au développement de l'activité de collecte de l'épargne au profit de l'Etat ou des correspondants du Trésor. Or cette activité n'est pas prioritaire au regard des autres missions du réseau (recouvrement de l'impôt, paiement des dépenses publiques, tenue de la comptabilité de l'Etat, gestion financière et comptable des collectivités locales et des établissements publics).

Le troisième inconvénient, plus général, porte sur l'absence de lisibilité, y compris pour les bénéficiaires, des systèmes de rémunérations accessoires. Ceux-ci, pour être efficaces en termes de gestion des ressources humaines, doivent être compréhensibles quant à leurs modalités mais aussi quant à leurs objectifs. Ce n'est assurément pas le cas en ce qui concerne la DGI et le Trésor public. Le foisonnement d'indemnités et d'avantages de toute nature répondant à des logiques contradictoires, le détournement de leur objet des primes de rendement, la survivance de modalités de rémunérations archaïques dont les effets ont dû être atténués ou compensés par des régimes de garantie, engendrent une complexité, voire une opacité, qui prive ces administrations de la possibilité de mettre en œuvre une politique de rémunération volontariste, au service de leurs objectifs et de leurs priorités.

CHAPITRE II

LES REMUNERATIONS DES PERSONNELS DES PREFECTURES

Les dépenses de rémunérations¹⁷⁷ des personnels des préfectures ont crû de 25 % entre 1993 et 1997. Dans cet ensemble, la part des indemnités a légèrement décru au cours de la période, passant de 14 % à 13,3 % des dépenses. Le taux de consommation des crédits de rémunération (ratio dépenses nettes sur crédits ouverts) s'est légèrement dégradé, passant de 99,5 % à 98,9 %. Mais la sous-consommation des crédits ouverts est inférieure à 1 % hors crédits de vacances.

1° LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE BONIFICATION INDICIAIRE (NBI) DANS LES PREFECTURES

Le principe de la création d'une nouvelle bonification indiciaire a été posé par le protocole d'accord du 9 février 1990 et fondé par l'article 27 de la loi du 18 janvier 1991 et le décret du 26 mars 1993. La NBI est censée prendre en compte l'exercice d'une responsabilité particulière (fonctions exercées, moyens mis en œuvre, encadrement ou animation d'une équipe) et la détention ou la mise en œuvre d'une technicité particulière.

L'enveloppe annuelle nationale de la NBI, répartie en sept tranches successives et distribuée au prorata des effectifs des ministères, s'élevait au début de l'année 1998 à 1,2 milliard de francs. Sur ce total, 50.818 points d'indice (soit 1,53 %) avaient été prévus pour les personnels des préfectures. Au terme de la cinquième tranche (1996), 31.405 points avaient été distribués, répartis entre : l'accueil : 15.805 (50,33 %) ; la distinction d'une technicité particulière : 7.920 (25,22 %) ; l'encadrement : 7.680 (24,45 %).

Le dispositif de la NBI n'a eu, dans les préfectures, qu'une efficacité limitée au regard des objectifs qui lui étaient assignés. Sont notamment observées :

- une tendance au « saupoudrage » des points de NBI de la part des préfets, soucieux d'éviter les récriminations des agents ;

¹⁷⁷ Rémunérations principales, rémunérations accessoires et vacances.

- *une confusion des objectifs assignés à chaque strate de la rémunération* : ainsi, l'octroi de 40 points de NBI aux « chefs de service administratifs », emplois fonctionnels terminaux du cadre national des préfectures¹⁷⁸, bénéficie à des agents qui voient déjà leur rémunération indiciaire majorée à raison de leurs fonctions ; ainsi encore la possibilité de cumuler la NBI avec les « sujétions particulières » prises en compte dans le régime indemnitaire confère-t-elle à deux instruments distincts la même finalité ;

- *une influence faible sur la mobilité des agents*, compte tenu de la modicité des sommes en jeu (moyenne de 5 à 6 points d'indice par an soit entre 1 600 F et 1 900 F annuels pour un emploi de guichet).

- *une difficile réversibilité* : il est difficile de remettre en cause les situations acquises, afin de réallouer les points : l'instrument différentiel se trouve ainsi en quelque sorte « figé » ;

- *l'absence de souplesse du dispositif*, souvent critiquée par les préfets, qui seraient favorables à une déconcentration plus poussée : liberté de répartition du préfet entre les catégories A, B et C ; marge de choix en fonction des spécificités locales¹⁷⁹.

- *enfin, la lourdeur des actes de gestion nécessaires lors des changements de titulaires* (décision modificative, visa du contrôleur financier, transmission au trésorier-payeur général pour suspension de paiement), ainsi que pour la prise en compte de l'absentéisme, du temps partiel ou des congés, qui paraît hors de proportion avec l'incidence financière individuelle et l'efficacité collective de cette mesure.

Les constatations effectuées au ministère de l'intérieur ne s'écartent pas du bilan dressé en septembre 1997 par la commission de suivi du protocole d'accord du 9 février 1990, qui relevait notamment qu'il n'était pas « avéré que (la NBI) représente un caractère déterminant » dans les choix d'affectation des agents et que les lourdeurs de gestion de la bonification obéraient une part de son efficacité. Une partie de ces rigidités tiennent aux procédures d'attribution caractérisées plus haut ; une autre partie incombe aux ministères, dont certains « attribuent la NBI selon une logique encore statutaire ou excluent certains corps ou certains grades du bénéfice

¹⁷⁸ Décret de 1996 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire aux chefs de service administratifs.

¹⁷⁹ Bilan de l'enquête sur les propositions des préfectures pour l'attribution des 6ème et 7ème tranches, 20 novembre 1996.

de la mesure », et qui ne remettent pas assez régulièrement en cause la liste des emplois attributaires.

2° LE REGIME INDEMNITAIRE DES AGENTS DES PREFECTURES

Trois paragraphes indemnitaires totalisent à eux seuls 93 % de la masse des dépenses indemnitaires, qui s'élevaient au total en 1997 à 528 millions de francs : les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (22 %) ; les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (12 %) ; les « compléments de rémunération » (58 %).

Le régime indemnitaire des préfetures, longtemps tributaire des dispositifs mis en place avant la décentralisation, n'a été que récemment rendu plus homogène et plus lisible et pourvu d'une base juridique correcte.

a) Une situation héritée de l'avant-décentralisation

Les dispositions transitoires de la loi du 26 janvier 1984 (article 111), confirmées par la loi du 11 octobre 1985 (article 2) ont assuré aux fonctionnaires territoriaux ayant opté pour la fonction publique de l'Etat le maintien des avantages qu'ils avaient individuellement acquis en matière de rémunération, ainsi que des avantages ayant le caractère d'un complément de rémunération qu'ils avaient collectivement acquis au sein de leur collectivité par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale.

Compte tenu de la grande disparité des régimes indemnitaires des différents conseils généraux, la rémunération accessoire des agents des préfetures a continué après 1985 de se caractériser par une très forte hétérogénéité géographique. En dépit d'efforts soutenus de « nationalisation » du régime indemnitaire des préfetures au cours des années 1990, les disparités géographiques restaient encore marquées en 1997.

L'un des principaux objectifs de la réforme indemnitaire, engagée en 1996, et destinée à monter en puissance sur une période de trois ans, a été de parvenir à réduire ces écarts.

Cette homogénéisation devant être conduite « *sans diminution des montants moyens accordés à chaque catégorie d'agent* », selon l'engagement pris par le ministre de l'intérieur en 1996, les écarts ne seront réduits que « par le haut » et non « par le

bas ». Autrement dit, la portée de la réforme est tributaire des moyens financiers supplémentaires disponibles.

b) La réforme du régime indemnitaire des préfetures :
un effort d'homogénéisation

Les principes de la réforme

Le « plan de modernisation des préfetures », élaboré en 1989 et applicable sur la période 1990-1995, mettait en avant un objectif de « revalorisation des carrières » qui devait notamment passer par la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire. Cette réforme a pris corps dans une circulaire du 31 octobre 1996, précédée par de longues discussions avec les organisations syndicales.

Cinq principes ont été retenus pour présenter les nouvelles orientations données au régime indemnitaire :

- une clarification juridique dans le respect de la nomenclature budgétaire existante, qui prévoit trois types d'indemnités : heures supplémentaires ; indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires ; compléments de rémunération ;

- une harmonisation des taux de référence indemnitaires par grade dans l'ensemble des préfetures, sur trois ans, sans diminution du régime indemnitaire moyen de chaque catégorie d'agents ;

- un effort de transparence, tant au niveau central que dans les préfetures, notamment par la définition de règles communes d'attribution des sujétions particulières ;

- un objectif de « globalisation » de la présentation et du rythme de versement de l'ensemble des primes d'un agent ;

- enfin, une marge étroite de modulation liée à l'exercice de la fonction, encadrée au niveau national par la détermination des critères de sujétion particulière, mais subordonnée à la définition en comité technique paritaire local des emplois répondant aux critères nationaux.

Un bilan globalement favorable

Plusieurs éléments positifs doivent être mis au crédit de cette réforme.

- Les règles définies en 1996 ont permis d'établir une référence (taux moyen d'objectif) applicable à tous les agents, quel que soit leur lieu d'affectation. Elles ont introduit des éléments objectifs et précis dans le calcul des indemnités.

- La mise en place de la réforme a par ailleurs donné lieu à un dialogue soutenu entre l'administration centrale, les préfetures et les organisations syndicales, rendant possible son appropriation par les différentes parties.

- Les objectifs financiers de la réforme ont été atteints en deux ans (1997-1998) au lieu de trois, du fait de l'abondement des crédits indemnitaires en loi de finances initiale et en gestion. Ainsi, le taux moyen réel par grade a pu être porté pour chaque préfeture au niveau du taux moyen d'objectif national, et les crédits afférents à la prise en compte des « spécificités » et aux heures supplémentaires ont atteint dès 1998 le niveau visé dans la circulaire.

Cependant, selon le ministère lui-même, la réforme connaît des limites :

- Son champ d'application est circonscrit : seuls sont concernés dans un premier temps par la réforme les agents du « cadre national des préfetures » *stricto sensu* (filières administrative et de service) ainsi que les personnels ouvriers (ouvriers professionnels et maîtres ouvriers). Sont en revanche exclus les autres agents de la filière technique, ainsi que les contractuels et les personnels des « groupes mobiles de sécurité ».

- Elle obéit à des règles de gestion compliquées et repose sur des termes (« taux moyen d'objectif », « taux moyen réel », « spécificités ») qui ne la rendent pas directement intelligible.

- Le nouveau régime indemnitaire ne peut être considéré comme un véritable instrument de gestion des ressources humaines à la disposition des préfets : un bilan dressé en juillet 1998 fait état des critiques émises par les équipes de direction des préfetures à l'encontre d'un dispositif qui, « *écartant explicitement toute prise en compte du mérite individuel, démotive les meilleurs agents sans stimuler les autres* ».

- Si l'objectif d'harmonisation nationale du taux indemnitaire moyen par grade n'est pas encore atteint, on peut regretter *a contrario* que cette remise à plat n'ait pas permis d'introduire dans le régime indemnitaire une incitation à la mobilité géographique, au bénéfice des départements considérés comme peu attractifs.

c) Les « compléments de rémunération » des préfetures :
l'apurement récent d'une situation irrégulière

L'article 2 de la loi précitée du 11 octobre 1985 avait prévu la prise en charge par l'Etat des « compléments de rémunération » antérieurement attribués par une collectivité locale au titulaire d'un emploi transféré dans le cadre de la loi du 2 mars 1982. Par décret n° 86-332 du 10 mars 1986, était créée une dotation annuelle par préfecture dont le montant correspondait aux compléments de rémunération pris en charge.

Afin d'apaiser le mouvement social qui s'est emparé des préfetures à l'automne 1989, un abondement de l'ordre de 20 millions de francs par an a été consenti en gestion 1990, 1991 et 1992, puis consolidé en lois de finances initiales lors des exercices ultérieurs.

Une circulaire du 30 mars 1990 a par ailleurs irrégulièrement étendu le bénéfice des compléments de rémunération aux agents des préfetures recrutés postérieurement au transfert de charges. Sur le recours de collectivités territoriales, deux arrêts du Conseil d'Etat du 14 juin 1995¹⁸⁰ ont déclaré illégale cette circulaire. Pourtant, ces compléments ont continué d'être versés sans texte pendant plus de deux années, faute pour les ministres du budget et de l'intérieur d'être parvenus à combler ce vide juridique.

Ce n'est que par un décret du 26 décembre 1997 qu'a été créée une « indemnité d'exercice de missions des préfetures », attribuée non seulement aux « fonctionnaires de la filière administrative et de service du cadre national des préfetures », mais aussi aux agents « de la filière technique (corps des ouvriers professionnels et maîtres ouvriers, corps des services techniques du matériel) et de la filière médico-sociale » (infirmiers, assistants et conseillers techniques des services sociaux) qui participent aux missions des préfetures dans lesquelles ils ont affectés ».

Cette prime est modulable dans des proportions qui « autorise(nt) la couverture de l'intégralité du spectre des taux de complément de rémunération pratiqués par les préfetures » (circulaire du 12 janvier 1998), à partir d'une référence nationale commune : un montant de référence par corps, fixé par un arrêté interministériel du 26 décembre 1997.

¹⁸⁰ Conseil d'Etat, 14 juin 1995, *Commune de Toulon* et *Commune de Beaulieu sur Mer*.

Montant de référence annuel de l'IEMP

Chef de service administratif	10.500 F
Directeur	9.800 F
Attaché	9.000 F
SA	8.200 F
Adjoint administratif	7.700 F
Agent administratif	7.500 F
Agent des services techniques	7.500 F
Maître-ouvrier	7.600 F
Ouvrier professionnel	7.500 F
Ingénieur	9.000 F
Contrôleur	5.700 F
Agent principal des ST	5.700 F
Contremaître	5.600 F
Chef de garage	5.500 F
Conducteur	5.400 F

Source : arrêté du 26 décembre 1997 (JO du 28 décembre 1997)

Se substituant au dispositif maintenu après la décentralisation, la nouvelle indemnité a un champ d'application large :

- elle remplace les compléments de rémunération créés *intuitu personae* pour les titulaires d'emplois transférés à l'Etat, institués en 1986 et prorogés par plusieurs décrets jusqu'en décembre 1997 ;

- elle s'applique à l'ensemble des personnels des préfectures (administratifs, de service et techniques), à l'exception des agents des transmissions et de l'informatique qui continuent de bénéficier d'un régime indemnitaire particulier ;

- enfin, elle a vocation à contribuer à la « nationalisation » du régime indemnitaire des préfectures, puisqu'elle est modulable « de telle sorte que, combinée avec les autres éléments du régime indemnitaire des agents concernés, ce nouveau dispositif permette d'instaurer un dispositif homogène dans l'ensemble des départements »¹⁸¹.

Il est trop tôt pour apprécier cette dernière vertu présumée, puisque la réforme des « autres éléments du régime indemnitaire » est encore inachevée.

¹⁸¹ Rapport de présentation du projet de décret au Premier ministre.

3° CONCLUSION : LA STRUCTURE ET LE NIVEAU DES REMUNERATIONS DES AGENTS DES PREFECTURES

a) Un éventail de rémunérations peu ouvert, des disparités géographiques qui perdurent

La part respective des indemnités dans la rémunération moyenne totale n'est pas la même pour chacun des grades : elle variait, au 1er janvier 1998, de 16 à 19 % dans les corps administratifs, de 16 à 25 % dans la filière de service et de 16 à 35 % dans la filière technique. Les corps ouvriers et techniques bénéficient, à niveau indiciaire égal et parfois inférieur, d'un régime indemnitaire plus favorable que les corps administratifs. Ainsi, à indice égal, la rémunération des conducteurs de 1ère catégorie est-elle de 6,3 % supérieure à celle des agents administratifs de 1ère classe ; en dépit d'un indice inférieur de 6 points, les contremaîtres des services techniques du matériel ont une rémunération moyenne totale supérieure de 31 % à celle des agents administratifs principaux ; les agents principaux des services techniques ont un indice inférieur de 11 % mais une rémunération moyenne supérieure de 3 % à celle des secrétaires administratifs du 2ème grade.

L'éventail des rémunérations moyennes¹⁸² par grade, entre les agents administratifs (catégorie C) et les chefs de service administratif (catégorie A), était, au 1er janvier 1998 de 1 à 2,64.

Il convient également de relever la persistance de disparités géographiques entre agents d'un même grade selon leur affectation. Cet écart des rémunérations moyennes, de 2,5 % à 3,5 % pour la plupart des grades, est beaucoup plus significatif pour les niveaux supérieurs du corps des attachés et directeurs de préfecture : il était au 1er janvier 1998 de 28.270 F (soit un supplément de rémunération de 9 %) entre les chefs de service administratif le plus et le moins favorisé, de 24.120 F (soit 8,4 %) pour les directeurs et de 16.582 F pour les attachés principaux.

¹⁸² On entend par rémunération moyenne par grade : la somme du traitement indiciaire moyen, des indemnités générales (indemnité de résidence, supplément familial de traitement, prestations sociales) et du taux moyen réel (TMR) indemnitaire par grade.

Personnel des préfectures
Rémunérations annuelles nettes moyennes par corps
au 1^{er} juillet 1998

	Traitement net annuel	Primes		Total		Taux de primes	
		Taux moyen minimal	Taux moyen maximal	minimal	maximal	minimal	maximal
Chef de service administratif	230 210	27 592	55 862	257 802	286 072	12 %	24 %
Directeur de préfecture	209 022	26 499	50 619	235 521	259 641	13 %	24 %
Attaché	148 532	18 521	25 393	167 053	173 925	12 %	17 %
Secrétaire administratif 2 ^e grade	126 147	14 792	19 520	140 939	145 667	12 %	15 %
Adjoint administratif	89 241	12 421	16 694	101 662	105 935	14 %	19 %
Agent administratif 2 ^e classe	86 216	12 100	15 550	98 316	101 766	14 %	18 %
Agent des services techniques 2 ^e cl.	83 190	12 100	15 062	95 290	98 252	15 %	18 %
Maître ouvrier	94 383	12 420	16 233	106 803	110 616	13 %	17 %
Ouvrier professionnel	86 216	11 814	15 118	98 030	101 334	14 %	18 %

b) L'ambiguïté des fonctions assignées à chaque niveau de rémunération

La stratification complexe de la rémunération publique pourrait se justifier si les fonctions assignées à chaque « étage » de cette rémunération étaient explicitement formulées et clairement distinguées. Or force est de constater, s'agissant des personnels des préfectures, que les rôles sont confusément distribués et que la portée de chaque strate s'en trouve affaiblie.

Les textes et les principes organisant le régime de la rémunération publique pourraient laisser penser que celle-ci se compose de quatre niveaux bien distincts :

- La rémunération principale, calculée sur une base indiciaire, prend en compte le niveau de recrutement (intégration dans un corps) et le niveau d'avancement (à l'ancienneté et au mérite) dans un corps, à un grade et à un échelon déterminé (fonction publique de carrière).

- D'éventuelles bonifications indiciaires (NBI) prennent en compte les responsabilités ou les difficultés particulières qui s'attachent à la fonction ou à certains emplois (exemple des chefs de service administratifs).

- L'indemnité de résidence devrait compenser en partie le surcoût relatif de la vie dans une zone géographique donnée.

- Enfin, le « régime indemnitaire » (hors supplément familial de traitement et prestations sociales) devrait récompenser ou sanctionner la façon de servir de l'agent.

En réalité, les fonctions respectives de chaque composante de la rémunération se trouvent souvent brouillées.

Comme mentionné plus haut, la possibilité d'attribuer la NBI à des chefs de service administratif fait bénéficier ces agents d'un double abondement indiciaire pour une même raison : les responsabilités particulières qu'ils assument en occupant un emploi de chef de service. Le cumul des points de NBI avec un abondement indemnitaire au titre de l'enveloppe « sujétions particulières », non proscrit par les textes relatifs au régime indemnitaire, conduit à récompenser là aussi deux fois la même situation particulière.

La forfaitisation d'instruments indemnitaires créés à l'origine pour sanctionner positivement ou négativement la façon de servir des

agents prive par ailleurs ces indemnités de leur portée différentielle. Les règles définies par le ministère de l'intérieur dans le cadre de la réforme du régime indemnitaire témoignent à la fois de la volonté de préserver une marge de manoeuvre à la disposition des préfets, et de la faiblesse de cette marge : seuls 6 % de la masse indemnitaire permettent de distinguer des sujétions particulières ; seuls 2 % sont réservés aux heures supplémentaires réelles.

Enfin, la forte baisse sur moyenne période des taux de l'indemnité de résidence a, ici encore, fortement atténué la portée différentielle de cette indemnité : compte tenu de sa modicité (0, 1 ou 3 % du traitement indiciaire), l'effet incitatif à la mobilité des agents en zone difficile est devenu marginal.



La structure de la rémunération des agents des préfectures reflète ainsi les principaux glissements qui ont affecté la vocation de chacun des niveaux de la rémunération publique.

La réforme du régime indemnitaire des préfectures n'a pas été l'occasion d'une réflexion plus large et plus ambitieuse sur l'un des rares instruments dont dispose en pratique l'Etat employeur pour récompenser ou sanctionner ses agents.

CHAPITRE III

LES REMUNERATIONS DES PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE

Les rémunérations principales et accessoires des personnels de la police nationale ont entraîné en 1998 une dépense de 22,48 milliards, soit près de 75 % des dépenses de rémunérations du ministère de l'intérieur. Elles ont augmenté de 11 % de 1994 à 1998, de 8,2 % pour les rémunérations principales, de 25 % pour les dépenses indemnitaires. En 1998, ces dernières ont représenté en masse 32,1 % des dépenses de rémunérations principales.

L'analyse conduit à distinguer les rémunérations principales et les rémunérations accessoires et, pour chacune de ces catégories, le régime des personnels actifs de celui des personnels administratifs, scientifiques ou techniques.

En effet, depuis la loi du 24 septembre 1948¹⁸³ les personnels actifs de la police nationale, en contrepartie de la nature particulière de leurs missions et des sujétions qui en résultent ont été classés hors catégories pour la fixation de leurs indices de traitement et peuvent bénéficier d'indemnités exceptionnelles.

I. - LES REMUNERATIONS PRINCIPALES

A. - PERSONNELS ACTIFS

Depuis 1993, les personnels des corps actifs de la police nationale ont bénéficié de substantielles revalorisations indiciaires financées, en partie sur les crédits dits de « l'enveloppe Durafour » destinés à la rénovation des grilles de rémunération de la fonction publique¹⁸⁴. Le rapprochement des grilles indiciaires des personnels civils et des personnels en tenue pour préparer la fusion dans les nouveaux corps créés en 1995 a été suivi d'une revalorisation des rémunérations au moment où a été opérée la réforme (cf. ci-avant, 2^{ème} partie, page 184).

¹⁸³ Dispositions reprises à l'article 19 de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité du 21 janvier 1995

¹⁸⁴ Le ministère de l'intérieur évalue à 65 MF en année pleine par rapport à l'enveloppe dite du « protocole Durafour » les mesures prises en faveur des personnels actifs de la police (rémunérations principales et mesures indemnitaires). Le ministère du budget retient quant à lui un surcoût de 235,7 MF.

Le tableau ci-après montre l'importance des gains en points d'indices obtenus par les différents corps :

1993			1997			97/93
corps/grades	ind.brut	IMM	corps/grades	ind.brut	IMM	gain pts
com.div.emp.fonc	1015-A	-	com.div.éch.fonct.	Gr A	-	-
commiss.division.	901-1015	775	commiss.division.	901-1015	775	-
Commissaire ppal	735-901	668	commissaire ppal	744-901	672	+ 4
Commissaire	389-735	478	commissaire de pol	389-774	493	+ 15
chef insp.div.éch.f	763	626	comm.emploi fonc.	741-774	622	-
chef insp.division	686-735	586	idem	idem	idem	+ 36
inspecteur division.	606-668	530	command. de police	621-741	564	+ 34
inspecteur ppal	475-608	459	capitaine de police	579-668	520	+ 61
Inspecteur	302-557	377	lieutenant de police	309-612	401	+ 24
comm.échel.fonc.	763	626	comm.emploi fonc.	741-774	622	-
Commandant	606-735	555	command. de police	621-741	564	+ 9
offic. de paix ppal	563-638	503	capitaine de police	579-668	520	+ 17
officier de paix	302-557	377	lieutenant de police	309-612	401	+ 24
chef enquêteur	524	446	brigadier major	551-592	481	+ 35
enquêteur de 1è cl.	424-498	399	brigadier de police	430-539	416	+ 17
enquêteur de 2è cl.	266-457	329	gardien de la paix	266-479	337	+ 8
brigadier-chef	524	446	brigadier major	551-592	481	+ 35
Brigadier	424-498	399	brigadier de police	430-539	416	+ 17
sous-brig. Et gardien	266-457	329	gardien de la paix	266-479	337	+ 8

Il apparaît que ces gains sont particulièrement élevés pour l'ancien corps des inspecteurs et, dans les anciens corps des enquêteurs et des gradés et gardiens, pour les agents nommés au grade de brigadier-major. Il est vrai cependant que la plupart des anciens brigadiers chefs et chefs enquêteurs ont été nommés au grade intermédiaire du nouveau corps.

En termes de rémunérations, ces revalorisations indiciaires ont eu un effet amplifié, puisqu'elles ont augmenté non seulement le traitement brut mais aussi le montant de la principale indemnité versée aux personnels actifs de la police nationale, l'indemnité de sujétions spéciales (ISSP) qui est calculée en pourcentage du traitement indiciaire brut (cf. ci-après, II, page 327).

Alors que, sous l'effet de la seule revalorisation de la valeur du point, les rémunérations de l'ensemble de la fonction publique augmentaient, entre 1994 et 1997, de 4,5 %, tous les grades de la police nationale (hors les emplois de direction) bénéficiaient de taux de progression supérieurs, voire très supérieurs :

- + 10,6 % pour les commissaires divisionnaires précédemment sur emploi fonctionnel et nommés à l'échelon fonctionnel après la réforme ;

- + 7,8 % pour les commissaires ;

- + 10,9 % pour les chefs inspecteurs divisionnaires nommés sur emploi fonctionnel de commandant de police ;

- + 9,6 % pour les inspecteurs divisionnaires devenus commandants de police (les anciens commandants ne bénéficiant quant à eux que d'une hausse de 5,8 %) ;

- + 16,4 % pour les inspecteurs principaux devenus capitaines de police (+ 7,8 % pour les anciens officiers de paix principaux) ;

- + 10 % pour les nouveaux lieutenants de police (taux de progression identique pour les anciens inspecteurs et pour les ex-officiers de paix) ;

- + 11 % pour les agents issus du grade terminal des anciens corps des enquêteurs et des gradés et gardiens nommés au nouveau grade de brigadier-major ;

- + 8,7 % pour les ex-enquêteurs ou brigadiers

- et + 6,1 % pour les gardiens de la paix.

Pourtant, les personnels de police n'avaient pas connu, au cours des années précédentes, de retard particulier dans l'actualisation de leurs indices de rémunération.

La situation et l'évolution qui viennent d'être décrites illustrent donc le classement particulier réservé, suivant la volonté du législateur, aux fonctionnaires actifs de la police nationale.

Ainsi, pour s'en tenir au seul ministère de l'intérieur (1997) :

- les indices majorés du corps des directeurs, attachés principaux et attachés de préfecture (catégorie A) s'échelonnent de 491 à 691 alors que ceux du corps des commissaires vont de 493 à la hors échelle A ;

- ceux des corps des secrétaires en chef et secrétaires administratifs de préfecture (catégorie B) vont de 371 à 442 contre 401 à 622 pour le corps des officiers (commandement et encadrement) ;

- ceux du corps des adjoints administratifs (catégorie C) vont de 295 à 373 contre 337 à 481 pour les agents du corps de maîtrise et d'application.

B. - PERSONNELS ADMINISTRATIFS, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

- Les rémunérations principales des personnels administratifs de la police nationale ne présentent pas, depuis les mesures intervenues depuis 1990 (normalisation par rapport au reste de la fonction publique, création du corps des attachés de la police nationale) de spécificités les distinguant des corps administratifs similaires (voir ci-avant).

Pour les personnels scientifiques, les échelonnements indiciaires vont de 494 à 858 pour les ingénieurs, de 298 à 612 pour les techniciens, de 249 à 407 pour les aides techniques.

S'agissant enfin des personnels techniques, si les grilles de rémunération sont plus nombreuses, en raison de l'émiettement des corps, leurs niveaux ne présentent pas de spécificité : ainsi l'échelonnement indiciaire va de 233 à 332 pour les agents des services techniques, de 282 à 511 pour les contrôleurs de travaux, de 486 à 818 pour les ingénieurs des services techniques du matériel.

II. - LES REMUNERATIONS ACCESSOIRES

A. - LES PERSONNELS ACTIFS DE POLICE

Ces personnels bénéficient, en dehors des indemnités de droit commun de la fonction publique (indemnité de résidence et autres primes liées à la résidence administrative) d'un régime indemnitaire particulièrement complexe largement constitué par la stratification de mesures successives.

Du point de vue du financement, on distingue les indemnités versées sur dotations budgétaires et les indemnités financées sur fonds de concours dont la place est aujourd'hui réduite.

La connaissance précise des rémunérations accessoires de la police nationale est obscurcie par la confusion entretenue entre les primes des personnels inscrits sur le chapitre 31-42 du budget du ministère de l'intérieur et les indemnités « représentatives de frais » imputées sur le chapitre de fonctionnement de la police nationale (34-41) : les « frais de police » (jusqu'à leur disparition en 1998), « les frais d'enquête et de surveillance » (83 MF en 1998) et « l'indemnité

journalière d'absence temporaire » des CRS entrent dans cette catégorie.

Les indemnités versées aux personnels actifs de la police nationale peuvent être classées ainsi :

- une indemnité attribuée à l'ensemble des personnels actifs de police : l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP), laquelle est soumise à retenue pour pension : elle représente environ les deux tiers en montant des indemnités des personnels actifs ;

- la prime pour services continus qui était attribuée, jusqu'au 1er avril 1996, à l'ensemble des personnels actifs mais qui depuis son intégration dans l'allocation de service des commissaires et, à compter du 1er janvier 1998, dans la prime de commandement des officiers de police ne concerne plus que les agents du corps de maîtrise et d'application, et dont le montant est modulé en fonction de l'affectation géographique ;

- des indemnités bénéficiant à l'ensemble des agents d'un corps : allocation de service des commissaires, prime de commandement des officiers de police, prime dite « APJ 20 » (destinée aux agents non officiers de police judiciaire, ayant la qualification d'agents de police judiciaire) versée, en fait, à tous les agents du corps de maîtrise et d'application ;

- des indemnités versées en fonction de critères géographiques, mais à l'ensemble des trois corps : indemnité pour exercice sur poste difficile, indemnité pour sujétions exceptionnelles, indemnité pour charges d'habitation, indemnité de fidélisation ;

- des indemnités spécifiques à certaines fonctions, à des compétences ou à des sujétions particulières : par exemple l'indemnité pour travaux supplémentaires ne donnant pas lieu à récupération (CRS), l'indemnité horaire de nuit, la majoration pour travail intensif de nuit, l'indemnité horaire pour travail dimanche et jours fériés, l'indemnité pour connaissance de langues étrangères, l'indemnité représentative de l'activité de déminage...

- diverses indemnités résidentielles, selon le droit commun de la fonction publique.

En fonction des bénéficiaires, mises à part les indemnités résidentielles, les primes spécifiques aux personnels actifs de police (hors CRS)¹⁸⁵ peuvent être présentées selon le tableau suivant :

zones/corps	corps de conception et de direction (commissaires)	corps de commandement et d'encadrement (officiers)	corps de maîtrise et d'application
Toutes zones	indemnité de sujétions spéciales de police – ISSP		
toutes zones primes spécifiques à certaines fonctions ou sujétions	<u>Allocation de service des commissaires</u> ou * prime de déminage et p.pour services cont. + éventuellement indem. pour travail de nuit ; indem. pour travail dimanche et jours fériés ; prime informatique ; indem. Langues étrangères.	<u>prime de commandement</u> + éventuellement : prime informatique et indem. pour connais. de langue étrangère. ou IRAD et prime pour services continus + éventuellement indem. pour travail de nuit ; indem. pour travail dimanche et jours fériés ; prime informatique ; indem. langues étrangères.	* <u>prime APJ 20 prime pour services continus.</u> + éventuellement * indem. pour travail de nuit (et travail intensif de nuit) ; * indem. pour travail dimanche et jours fériés ; * prime informatique ; * prime de déminage (IRAD) * indem. pour connaissance de langues étrangères ;
SGAP de PARIS	1 - indemnité pour postes difficiles 2 - indemnité pour sujétions exceptionnelles 3 - indem. pour charges d'habitation (si résidence dans le ressort du SGAP uniquement)		
Services centraux	1 - indemnité pour postes difficiles 2 - indemnité pour sujétions exceptionnelles 3 - indem. pour charge d'habitation-SSMI, BCF ⁽¹⁾		
SGAP de VERSAILLES	Orly et Roissy (DICCILEC) : indemnité pour postes difficiles tout SGAP : indemnité pour sujétions exceptionnelles		
serv. centraux SGAP de Paris Versailles et en province secteurs clas. difficiles.	indemnité de fidélisation		
(1) SSMI : service de sécurité du ministère de l'intérieur, BCF : Brigade des chemins de fer			

¹⁸⁵ Le régime indemnitaire des CRS est légèrement différent de celui des autres personnels actifs de la police nationale.

Ce dispositif très complexe appelle d'abord des remarques d'ordre général relatives à son évolution, à ses bases juridiques, à ses résultats en termes de niveaux de rémunération. En second lieu seront présentées des observations concernant les plus importantes des indemnités.

1° OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

a) Le régime indemnitaire des personnels actifs de la police nationale est fortement marqué par le poids de l'histoire. L'une de ses particularités a toujours été la diversité et la multiplicité des dispositifs de compensation des sujétions particulières, dérogoires au droit commun de la fonction publique, imposées aux fonctionnaires de police. Un grand nombre de régimes particuliers avaient ainsi été adoptés dans les années 20 et surtout sous le régime de Vichy (une vingtaine de régimes indemnitaires avaient été créés entre 1942 et 1944). A la Libération près de la moitié de ces mesures ont été validées, un souci de clarification se manifestant toutefois dans un décret du 16 mai 1945. Une volonté plus marquée de simplification apparaîtra en 1958 avec la création de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP - voir ci-après) qui visait à la création d'une indemnité unique fusionnant plusieurs primes. Dix ans plus tard, le décret du 16 février 1968 qui « recréait » cette indemnité pour l'ensemble des personnels de la police nationale¹⁸⁶ précisait en son article 3 : « aucune autre indemnité à caractère permanent ne peut être attribuée aux personnels des services actifs de la police nationale qu'en vertu d'un décret pris en conseil des ministres ».

Mais un décret du 11 octobre 1974 a transféré au Premier ministre le pouvoir de décision en matière de fixation des indemnités des personnels civils et militaires de l'Etat. A partir de 1975, de nouveaux dispositifs indemnitaires sont venus s'ajouter à l'ISSP et se sont empilés au fil des réformes. Neuf indemnités ont ainsi été créées depuis 1975, dont sept entre 1986 et 1996, indemnités aux appellations souvent voisines (pour « sujétions exceptionnelles », « postes difficiles », « postes difficiles et services continus ») mais dont le champ d'application n'est jamais exactement le même, ce qui rend l'ensemble d'autant plus opaque.

A cette opacité, qui renforce la tradition de secret laquelle, comme pour d'autres systèmes indemnitaires, a toujours caractérisé celui de la police nationale, s'ajoutent deux autres caractéristiques.

¹⁸⁶ Réorganisée par la loi du 9 juillet 1966.

D'une part, le régime indemnitaire de la police nationale subit l'attraction d'autres régimes. Née historiquement de la séparation avec les fonctions judiciaire et militaire, la police n'a en effet pas cessé de porter un regard attentif sur les conditions de travail et les rémunérations des fonctionnaires de ces administrations. Ainsi, l'attraction du statut de l'administration pénitentiaire continue à se manifester pour le calcul des horaires de nuit et de dimanches et jours fériés. Ainsi encore, la comparaison avec le statut de la gendarmerie a conduit à la mise en place en 1990 d'une prime dite « APJ 20 » calquée sur le régime des militaires.

D'autre part, le régime indemnitaire des personnels de la police nationale demeure très marqué par une culture égalitariste.

La conscience d'appartenir à un même corps, de partager un même statut est forte. Elle s'oppose à la mise en place d'indemnités fondées sur l'exercice d'une fonction, d'un métier ou sur une modulation liée à la manière de servir. En témoignent la difficulté à mettre en oeuvre de manière ciblée la nouvelle bonification indiciaire (NBI) dans la police nationale puisque les crédits correspondants ont été en grande partie affectés au versement d'une « prime exceptionnelle » attribuée indistinctement à tous les fonctionnaires en 1995 ou encore l'échec relatif des primes attribuées selon des critères géographiques (par exemple l'indemnité de fidélisation en zone difficile - voir ci-après).

b) Les bases juridiques du régime indemnitaire des corps de la police active appellent des observations critiques.

Tout d'abord, en raison sans doute de la tradition de secret précédemment évoquée la pratique, jusqu'en 1996, a été, contrairement à la règle, celle de la non publication au Journal officiel des textes instituant ou modifiant des indemnités.

Ainsi, si les décrets du 29 mai 1958 et du 16 février 1968 créant, puis recréant l'ISPP avaient bien été publiés au Journal officiel, la liquidation de cette indemnité, depuis 1975 et jusqu'en novembre 1997 a été opérée selon des modalités et des taux fixés par deux décrets non publiés au Journal officiel (décrets du 26 décembre 1975 et du 26 octobre 1995).

De même ont été versées sur la base de textes non publiés jusqu'en novembre 1997, les trois primes dites SGAP de Paris¹⁸⁷. La prime pour services continus et la prime « APJ 20 » créées par deux

¹⁸⁷ Cf. ci-après, page 329.

décrets du 5 avril 1990 et la prime de fidélisation créée en 1995 étaient toujours versées en 1999 sur la base de textes non publiés.

Il a donc fallu attendre 1996 (décrets du 25 mars 1996 créant l'allocation de service des commissaires de police et du 7 novembre 1996 relatif à la création à titre transitoire d'une prime de commandement) et surtout 1997 avec la série de décrets du 7 novembre 1997 (concernant l'ISSP et les indemnités pour postes difficiles pour sujétions exceptionnelles et pour charges d'habitation) pour voir l'administration se plier à l'obligation de publication des textes.

On rappellera¹⁸⁸ que l'entrée en vigueur d'un texte est conditionnée par sa publication, selon un principe rappelé par la circulaire du Premier ministre du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel.

En outre, la plus grande partie des textes indemnitaires relatifs aux personnels actifs de la police nationale ont revêtu un caractère rétroactif, la pratique quasi constante consistant à signer en fin d'année (voire au début de l'année suivante) des textes dont l'article d'exécution prévoit l'entrée en vigueur rétroactivement au 1^{er} janvier de l'année.

Une telle pratique est prohibée en vertu du principe général de non rétroactivité des actes administratifs.

Enfin, le contrôle de la Cour l'a conduite à relever des cas d'application irrégulière de certains textes par les services gestionnaires. Des exemples de telles irrégularités seront donnés ci-après, dans la présentation d'observations particulières à certaines indemnités.

c) Les résultats de ce système indemnitaire sont très favorables aux agents qui bénéficient de taux de primes particulièrement élevés.

On en présentera ci-après le calcul pour chacun des trois corps actifs, l'année 1997 étant prise comme référence.

¹⁸⁸ Cf. ci-avant, p. 269.

Corps de conception et de direction (hors emplois de direction) :

	comm.divis. emploi fonct ^{el}	commissaire divisionnaire	commissaire principal	commissaire de police
traitement net annuel (moyen du grade, en 1997)	258 580	219 496	190 324	139 628
ISSP (17 % pour tous les grades)	50 646	42 711	37 034	27 170
Allocation de service	93 600	80 400	69 600	27 170
Prime de fidélisation	6 480	6 480	6 480	6 480
Indemnité pour postes difficiles (SGAP de Paris + Orly-Roissy)	1 111	1 111	1 111	1 111
Indemnité pour sujétions exceptionnelles (SGAP de Paris et Versailles)	6 750	6 750	6 750	6 750
Total primes	158 587	137 452	120 975	96 911
TAUX DE PRIMES	61 %	63 %	64 %	69 %
Traitement net annuel et primes	417 167	356 948	311 299	236 539

Ces taux ont été calculés sur la base des indemnités attribuées à des commissaires affectés en région parisienne. Hors région parisienne, mais dans un secteur difficile, le taux de prime d'un commissaire de police s'établit à 55,7 % du traitement brut ; en province, hors des secteurs classés difficiles au titre de la prime de fidélisation (c'est-à-dire au minimum) il est de 52 %.

Corps de commandement et d'encadrement

	commandant emploi fonct ^{el}	commandant	capitaine	Lieutenant
traitement net annuel (moyen du grade, en 1997)	176 163	159 736	147 274	113 571
ISSP (17 %, 18 % pour les lieutenants)	34 279	31 082	28 658	23 399
Prime de commandement	30 000	21 600	19 200	16 800
Prime de fidélisation	5 280	5 280	5 280	5 280
Indemnité pour postes difficiles (SGAP de Paris + Orly-Roissy)	1 111	1 111	1 111	1 111
Indemnité pour sujétions exceptionnelles (SGAP de Paris et Versailles)	6 750	6 750	6 750	6 750
Total primes	77 420	65 823	60 999	53 340
TAUX DE PRIMES	44 %	41 %	41 %	47 %
Traitement net annuel et primes	253 583	225 559	208 273	166 911

Le taux de prime est ici calculé en prenant en compte la prime de commandement applicable à compter du 1er janvier 1998.

Hors région parisienne mais dans un secteur difficile, le taux pour un lieutenant est de 35 % ; hors secteur difficile, il est de 31 %¹⁸⁹.

Corps de maîtrise et d'application

	Brigadier major	Brigadier	Gardien de la paix
traitement net annuel (moyen du grade, en 1997)	136 229	117 820	95 445
ISSP (22 %)	34 305	29 669	24 035
Prime pour services continus et postes difficiles	Paris : 4 057	Paris : 4 057	Paris : 4 057
Prime APJ 20	1 680	1 680	1 680
Prime de fidélisation	4 440	4 440	4 440
Indemnité pour postes difficiles (SGAP de Paris + Orly-Roissy)	2 388	2 388	2 388
Indemnité pour sujétions exceptionnelles (SGAP de Paris et Versailles) (1)	6 750	6 750	6 750
Indemnité pour charges d'habitation (2)	1 000	1 000	1 000
Total primes	54 620	49 984	44 350
TAUX DE PRIMES	40 %	42 %	46 %
Traitement net annuel et primes	190 849	167 804	139 795
(1) Calcul à partir du taux plein applicable à compter du 01.01.1998, identique à celui versé au SGAP de Paris			
(2) Pour les agents résidant dans le ressort du SGAP de Paris uniquement.			

Pour être complet, il conviendrait d'ajouter aux indemnités recensées ci-dessus, les sommes versées au titre de l'indemnité horaire de nuit et la majoration pour travail intensif de nuit qui sont en principe modulables mais dont plusieurs éléments recueillis lors du contrôle de la Cour montrent qu'elles sont en fait forfaitisées. La prise en compte de cette « indemnité de fait » conduirait à majorer d'un à deux points les taux mentionnés dans le tableau ci-dessus.

On notera que l'information fournie au Parlement est inexacte : ainsi le rapport annexé au projet de loi de finances pour

¹⁸⁹ Le rapport sur les rémunérations versées au cours des années précédentes aux fonctionnaires, annexé au projet de loi de finances pour 1997, indiquait un taux de prime de 24 % pour les inspecteurs de police. Ce taux ne tenait nécessairement pas compte des rémunérations occultes que la prime de commandement est venue remplacer - Cf. ci-après.

1997 indiquait pour l'année 1994 pour les gardiens de la paix un taux de prime de 18 %, chiffre inférieur à celui de la seule ISSP, la principale prime perçue par ces personnels dont le taux est (et était déjà en 1994) de 20 %.

2° OBSERVATIONS PARTICULIERES A CERTAINES INDEMNITES

a) L'indemnité pour sujétions spéciales de police (ISSP)

L'ISSP a été créée par un décret du 27 mai 1958 (publié) pris en application de l'article 4 de la loi du 24 septembre 1948. Elle se substituait à plusieurs indemnités (prime de risque, indemnité de déplacement à l'intérieur de la résidence, prime de danger des CRS et indemnité exceptionnelle de charges des personnels de police).

L'ISSP qui n'est pas susceptible de modulation selon la manière de servir est versée à tous les agents de la police nationale quel que soit leur grade et quelle que soit leur affectation géographique ou fonctionnelle¹⁹⁰. Comme son intitulé l'indique, il s'agit de la prime constituant au sens de la loi de 1948 la contrepartie de sujétions particulières imposées aux personnels de police. Elle est calculée en pourcentage des émoluments soumis à retenue pour pension.

De surcroît, depuis la loi de finances pour 1983, l'ISSP est soumise à retenue pour pension : elle a en effet été progressivement intégrée sur une période de dix ans à compter du 1er janvier 1983 dans la rémunération servant au calcul des retenues et des droits à pension, majorant ainsi les pensions des personnels à due proportion.

Représentant en moyenne 20 % du traitement brut (de 17 à 22 % selon les grades, 10 % pour les directeurs des services actifs), et près des deux tiers des dépenses enregistrées au chapitre indemnitaire du budget, l'ISSP appelle les observations suivantes :

jusqu'en 1997, elle a été allouée sur la base de taux définis par des textes non publiés ;

pour les brigadiers et gardiens de la paix, les taux sont modulés en fonction de l'affectation géographique (taux de 21 % pour les agents affectés en région parisienne, dans les circonscriptions de police de plus de 50 000 habitants et dans les CRS, le taux étant de 20 % pour tous les autres gradés et gardiens). Cette différenciation a

¹⁹⁰ C'est la seule indemnité perçue par les élèves gardiens de la paix.

résulté pendant vingt ans (de 1975 à 1995) d'un arrêté irrégulier du 19 décembre 1975.

En outre, pour environ 90 % des agents, les taux effectivement appliqués sont systématiquement majorés d'un point dans des conditions irrégulières. Cette majoration existe depuis un accord, donné « à titre exceptionnel et provisoire » par une lettre du ministre des finances du 29 novembre 1962, pour un an¹⁹¹. Le ministère de l'intérieur a continué d'appliquer cette majoration au-delà de cette limite et, le 15 novembre 1968, une nouvelle lettre du ministre des finances a autorisé le maintien de la majoration, dans les mêmes conditions pour la seule année 1969. Au-delà de cette dernière année, c'est en dehors de toute autorisation expresse que le ministère de l'intérieur a continué d'appliquer la majoration. On notera que le décret du 6 novembre 1997, régulièrement publié et indiquant le taux de l'ISSP n'a pas repris ladite majoration. Il est d'autant plus étonnant qu'un télex du 20 novembre 1997 adressé par l'administration centrale aux SGAP ait spécifié que le « point supplémentaire » continuerait à s'appliquer au-delà des taux affichés dans le décret¹⁹². Le coût annuel de ce « supplément » est de l'ordre de 120 MF.

b) L'allocation de service des commissaires et la prime de commandement des officiers

Créées en 1996 et 1998¹⁹³, ces deux indemnités sont attribuées en fonction de l'appartenance à un corps, ce qui a constitué une nouveauté dans la police. Leur institution a correspondu à une volonté de transparence, de simplification et de globalisation. Elle s'est accompagnée de la suppression, en principe, des compléments de rémunération qui étaient versés aux intéressés dans des conditions très critiquables d'opacité et d'irrégularité : perception directe de vacations (vacations funéraires, vacations d'assistance à huissiers), frais de police, frais de mission fictifs.

Dès avant la LOPS, un décret du 5 novembre 1993 avait proscrit le régime des « frais de mission fictifs » et réformé les

¹⁹¹ En faveur des personnels bénéficiant d'un indice net inférieur ou égal à 450.

¹⁹² A la suite des observations de la Cour, un décret du 28 juin 1999 (J.O. du 30 juin) a enfin publié les taux appliqués.

¹⁹³ Après un régime transitoire pour la prime de commandement.

modalités d'attribution des « frais d'enquête et de surveillance » (paiement en régie par l'intermédiaire d'un « agent bénéficiaire »)¹⁹⁴.

L'allocation de service des commissaires a été créée, à compter du 1er avril 1996 par le décret (publié) du 25 mars 1996. Elle est attribuée à tous les commissaires de police y compris ceux nommés à des emplois de direction, à l'exception de ceux affectés à l'étranger (qui bénéficient d'un régime indemnitaire particulier). Elle est exclusive du bénéfice de plusieurs indemnités liées à des sujétions ou des compétences particulières (primes pour services continus, indemnités pour travail de nuit et dimanche, frais de police). Fixé par arrêté, son montant mensuel va de 10 300 F (directeur, inspecteur général) à 3 000 F.

Les montants retenus ont été calculés sur la base d'un taux d'environ 34 % du traitement brut (hors ISSP) par comparaison avec le taux de prime des magistrats (35 %), mais aussi à partir d'une évaluation des sommes perçues par les commissaires au titre des indemnités ou vacations supprimées.

L'allocation de service est financée par des crédits ouverts en loi de finances et par le produit de vacations désormais rattachées par voie de fonds de concours au budget du ministère de l'intérieur.

En effet le code des communes prévoyait que les commissaires de police pouvaient être délégués par le maire pour assister aux opérations funéraires (exhumations, translations de corps, inhumations) et recevoir des vacations à ce titre dont le taux était fixé par le maire après avis du conseil municipal. En application du code de procédure civile, des vacations étaient également perçues pour l'assistance portée aux huissiers de justice¹⁹⁵.

La part excessive prise dans l'emploi du temps de certains commissaires par l'exécution de ces prestations rémunérées et les fortes disparités constatées dans les versements de ces rémunérations accessoires entre postes de niveaux comparables avaient rendu nécessaire une réforme de ce dispositif : depuis la

¹⁹⁴ Le récent contrôle de la Cour sur la préfecture de police de Paris a toutefois montré que la répartition des crédits de frais d'enquête et de surveillance n'était pas satisfaisante : d'une part la distinction entre frais d'enquête et de surveillance et frais de police n'est pas faite, d'autre part ces frais correspondent en réalité à un régime indemnitaire à caractère forfaitaire.

¹⁹⁵ Encaissées sur un compte ouvert auprès d'un comptable public, hors budget de la commune, ces vacations étaient ensuite réparties entre les fonctionnaires ayant effectués la vacation et la caisse de solidarité des commissaires, selon un pourcentage différent en province et à Paris.

LOPS, les commissaires ne sont plus obligés d'assister personnellement les huissiers ni de procéder eux-mêmes aux opérations funéraires. En outre, la même loi a interdit le versement direct de rémunérations accessoires à des fonctionnaires de police par des tiers¹⁹⁶ : celles-ci sont désormais rattachées au budget de l'intérieur par des fonds de concours créés par deux décrets du 13 mai 1996 dont le produit était censé couvrir la nouvelle allocation de service des commissaires.

Or, il n'en a rien été : le rendement de ces fonds de concours a été, depuis 1996, très inférieur aux prévisions. En 1998, pour un coût de l'allocation de service de près de 150 MF, les recettes de vacations funéraires ont été de 50 MF et celles d'assistance à huissiers de 4,7 MF seulement, le solde, soit près de 100 MF, devant être couvert par des crédits budgétaires.

Selon le ministère de l'intérieur, le faible rendement des vacations pour assistance à huissiers s'expliquerait par un changement de comportement de ceux-ci depuis que la loi du 9 Juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution leur permet de se faire assister par des particuliers¹⁹⁷. Mais il semble bien que le rendement de ces vacations avait été surévalué par l'administration au moment des négociations ayant précédé la création de l'allocation de service, la suppression de la perception directe des vacations n'étant pas facilement acceptée par certains commissaires pour lesquels elles constituaient une substantielle source de revenus (pouvant aller jusqu'à 20 000 F par mois dans certains cas).

La prime de commandement du corps des officiers

Créée à compter du 1er janvier 1998, cette prime a succédé à une première prime de même intitulé créée à titre transitoire par un décret du 7 novembre 1996 (publié mais rétroactif) destinée aux fonctionnaires du corps de commandement et d'encadrement issus de l'ancien corps des commandants et officiers de police, afin de compenser non seulement la non perception des frais de police mais aussi le fait que la nouvelle grille indiciaire résultant de la réforme des corps et des carrières était moins avantageuse pour les anciens commandants et officiers de paix que pour les ex-inspecteurs.

¹⁹⁶ Article 25 de la LOPS : « les rémunérations ou redevances versées à raison d'intervention des personnels de la police nationale en vertu des dispositions législatives ou réglementaires sont rattachées au budget du ministère de l'intérieur ».

¹⁹⁷ Des associations « louant leurs services » aux huissiers se seraient constituées depuis cette loi, certaines d'entre elles utilisant les services de policiers, uniquement des policiers en retraite selon le ministère de l'intérieur.

L'actuelle prime de commandement a été créée par un décret du 27 février 1998 (publié mais rétroactif avec effet au 1er janvier). Largement calquée, dans son dispositif, sur l'allocation de service des commissaires elle répond au même objectif de clarification et de simplification ; elle vise en outre à unifier le régime indemnitaire d'un corps créé par fusion de deux anciens corps (en tenue et en civil).

La prime de commandement ne peut être cumulée avec les indemnités de nuit et de dimanche, la prime pour services continus, la prime « APJ 20 ». Surtout, elle a entraîné la disparition des anciens frais de police. Sa mise en place n'est pas allée sans difficulté. En effet, si les indemnités perçues par les anciens commandants et officiers étaient bien connues dans leur montant (ancienne prime annuelle de commandement, prime pour services continus, prime APJ 20, indemnité pour heures de nuit, dimanches et jours fériés), celles dont bénéficiaient les anciens inspecteurs étaient moins transparentes et plus variables suivant les affectations. D'une manière générale, il semble que la nouvelle prime de commandement, dès lors qu'elle s'accompagne de la suppression des frais de police et des frais de mission fictifs soit moins favorable principalement pour les officiers affectés dans les services de police judiciaire en région parisienne : les montants perçus diminuent, et ils sont assujettis à l'impôt.

Fixés par un arrêté du 27 février 1998, les montants de cette prime vont de 1 400 F par mois pour un lieutenant (500 F pour un stagiaire) à 1 800 F mensuels pour un commandant, emploi fonctionnel (2 500 F mensuels pour les commandants chefs de service ou d'unité organique et certains emplois fonctionnels). Une circulaire du 12 mars 1998 a ouvert deux possibilités de modulation¹⁹⁸ : une majoration de 20 % au plus pour les personnels en régime cyclique (différent de la semaine civile) et une modulation individuelle de 10 % des taux de base en fonction de la manière de servir, cette dernière modulation pouvant jouer à la baisse, comme à la hausse, dans la limite d'un quart de l'effectif.

c) Principaux exemples de primes liées à certaines affectations
ou à certaines qualifications

- *La prime dite « SGAP de Paris »*

Il s'agit en fait de trois indemnités, ayant des bénéficiaires différents et versées sur la base d'arrêtés irréguliers (majoration, devenue prime, pour postes difficiles, indemnités pour sujétions exceptionnelles, indemnités pour charges d'habitation) jusqu'en

¹⁹⁸ Non prévues par l'arrêté du 27 février 1998.

novembre 1997, trois décrets du 6 novembre de cette dernière année ayant donné des bases juridiques régulières au dispositif :

- indemnité pour exercices sur postes difficiles allouée aux fonctionnaires actifs affectés dans le ressort du SGAP de Paris (à l'exclusion des CRS) et les aéroports d'Orly et de Roissy, selon deux taux de 2 388,65 F et 1 111 F par an ;

- indemnité de sujétion exceptionnelle allouée à tous les fonctionnaires (y compris les CRS) affectés dans les ressorts des SGAP de Paris et de Versailles « lorsque lesdits fonctionnaires sont conduits dans l'intérêt du service à renoncer au bénéfice de repos spécifiques ou compensateurs auxquels ils ont droit » ; le taux est de 6 750 F par an ;

- indemnité pour charges d'habitation, destinée aux fonctionnaires de l'ancien corps des gradés et gardiens de la paix affectés dans le ressort du SGAP de Paris et dont le logement se situe dans ce ressort ; son versement (au taux annuel de 1 000 F) est subordonné à la production de l'avis d'imposition à la taxe d'habitation.

Confus et difficilement gérable, ce dispositif résulte de l'extension progressive d'indemnités spécifiques, créées de façon irrégulière depuis 1975.

- La prime pour services continus

Créée par un décret non publié du 5 avril 1990 (appliqué rétroactivement à compter du 1er janvier de la même année) l'indemnité pour « services continus et postes difficiles » a bénéficié à l'origine à l'ensemble des personnels des cinq corps de l'époque. Elle n'est plus aujourd'hui en pratique allouée (depuis la création de l'allocation de service et de la prime de commandement) qu'aux agents des corps de maîtrise et d'application, aux taux annuels de 4 057 F pour les agents percevant les primes « SGAP de Paris », 4 857 F (dans des conditions irrégulières) pour les autres agents du SGAP de Versailles, 4 733 F pour les fonctionnaires affectés en Corse, 4 133 F pour tous les autres.

Cette prime n'en remplaçait à l'origine aucune autre et ne compensait aucune sujétion nouvelle. On peut s'interroger sur son bien-fondé dès lors que les sujétions liées à la continuité du service sont déjà compensées par l'ISSP et par la surindiciation des personnels actifs et que celles résultant des affectations dans des secteurs particulièrement difficiles sont prises en compte par les

primes SGAP de Paris et de Versailles et par l'indemnité de fidélisation.

- L'indemnité de fidélisation

« L'indemnité de fidélisation aux fonctionnaires actifs de la police nationale » a été créée par un décret non publié du 17 octobre 1995 (appliqué rétroactivement au 1er janvier 1995) afin d'opérer une distinction en faveur des agents assumant des fonctions à risques dans des zones difficiles et de les inciter à y rester.

Elle bénéficie aux fonctionnaires des trois corps de police active affectés dans les ressorts des SGAP de Paris, de Versailles (moins huit circonscriptions) et dans 13 circonscriptions de sécurité publique en province, aux taux annuels de 6 480 F pour les commissaires, 5 280 F pour les officiers, 4 400 F pour les agents du corps de maîtrise et d'application, une ancienneté de cinq ans étant requise dans les circonscriptions concernées.

Cette indemnité suscite plusieurs interrogations et critiques :

- quant à son bien-fondé : on peut se demander si elle ne fait pas double emploi avec les primes SGAP de Paris et de Versailles ; en outre elle constitue de fait une forme de réapparition d'anciennes primes fondues en 1958 dans l'ISSP ; or celle-ci a été régulièrement actualisée puisqu'elle est calculée en pourcentage du traitement indiciaire brut, sous le double effet des augmentations de la valeur du point et des revalorisations indiciaires très substantielles intervenues lors de la réforme de 1995 ;

- quant à son extension : alors qu'elle ne devait concerner, selon le projet initial que 27 800 agents, elle bénéficie à au moins 35 000 d'entre eux, le montant versé à chaque bénéficiaire ayant d'ailleurs été réduit à mesure que le champ d'application était étendu ce qui en diminue d'autant l'éventuel effet incitatif ; on relève en particulier que les personnels actifs affectés à des tâches de gestion et d'administration dans les services centraux (plus de 2 000 agents) bénéficient de l'indemnité ;

- quant à sa complexité : pour freiner la mobilité entre la région parisienne et d'autres secteurs qui, bien que jugés difficiles, ne connaissent pas les mêmes problèmes de fidélisation, des modalités très complexes ont été retenues pour le calcul de l'ancienneté de cinq

ans dans la circonscription¹⁹⁹ ; cette complexité a entraîné des difficultés de mise en oeuvre qui sont tranchées dans un sens favorable aux agents : lorsqu'une erreur a été commise en faveur de certains agents, il a été décidé, plutôt que de demander un reversement aux bénéficiaires de « généraliser », dans un souci d'équité, l'erreur aux agents se trouvant dans une situation comparable ; par ailleurs, les agents mis à la disposition de syndicats ou de mutuelles bénéficient de l'indemnité, alors même qu'ils ne relèvent pas d'un service actif ;

- quant à son utilité, dès lors qu'en moyenne les mutations n'interviennent pas avant un délai de 7 à 9 ans, ce qui constitue une fidélisation de fait et que ce dispositif s'ajoute à celui mis en place dans le cadre de la politique de la ville par un décret du 21 mars 1995 qui prévoit, en faveur des agents de l'Etat affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles, d'une part une bonification d'ancienneté, d'autre part un droit de mutation prioritaire.

Ainsi le souci récurrent d'opérer une distinction en faveur des personnels affectés dans des postes difficiles constitue le fondement de plusieurs indemnités ou modulation d'indemnités : modulation des taux de l'ISSP applicables aux agents des corps de base en fonction du secteur géographique (SGAP de Paris et département du Nord) ou de l'importance démographique de la circonscription de sécurité publique (plus de 50 000 habitants), création des primes « SGAP de Paris » (pour partie étendues au SGAP de Versailles), modulation des taux de la prime pour services continus.

Ce souci a conduit à une véritable stratification des indemnités de la police nationale, les modulations à la hausse conduisant à des revendications reconventionnelles de la part des non bénéficiaires d'autant plus difficiles à contenir qu'il est patent que des indemnités fondées sur le seul critère géographique créent des situations inéquitables. La modulation en fonction de la difficulté des postes est, en effet, quasiment impossible à gérer sauf à disposer d'une information précise sur l'affectation fonctionnelle des agents (or les arrêtés d'affectation comportent essentiellement des indications géographiques). Enfin, selon l'administration, les organisations représentatives des personnels n'acceptent pas la mise en place d'indemnités réellement sélectives à l'intérieur d'un même secteur géographique.

¹⁹⁹ A titre d'exemple, un fonctionnaire muté de la région parisienne à Lyon perd le bénéfice de son ancienneté (sauf si la mutation est liée à un changement de grade) ; à l'inverse un fonctionnaire muté d'un secteur difficile de province vers la région parisienne pourra conserver l'ancienneté acquise.

*- La prime de qualification « agent de police judiciaire »
(dite « APJ 20 »)*

La prime dite APJ 20 a été créée par un décret (non publié) du 5 avril 1990 au profit des anciens corps des gradés et gardiens de la paix et des enquêteurs « ayant la qualification d'agent de police judiciaire » par référence à l'article 20 du code de procédure pénale (devenu l'article 20 du nouveau code de procédure pénale)²⁰⁰. Par un décret (également non publié) du 23 octobre 1992, son bénéfice a été étendu aux fonctionnaires du corps des commandants et officiers (anciens corps en tenue) ayant la qualité d'agent de police judiciaire. Elle n'est plus perçue, depuis l'institution de la prime de commandement (cf. ci-avant, page 321) par les commandants et officiers du nouveau corps de commandement et d'encadrement. Le taux (fixé en 1990) et aligné sur celui appliqué aux gendarmes bénéficiant d'une prime semblable est de 1 680 F par an (140 F par mois).

La prime APJ 20 paraît appelée à évoluer compte tenu du transfert envisagé des compétences d'officier de police judiciaire (OPJ) au profit des agents du corps de maîtrise et d'application, dans le cadre de la revalorisation des métiers.

d) La forfaitisation et le cumul irrégulier des indemnités
liées au temps de travail

Les indemnités pour travail de nuit (au taux normal ou majoré) et pour travail des dimanches et jours fériés représentent une dépense annuelle de l'ordre de 250 MF.

Pour le travail de nuit, le texte en vigueur est le décret du 21 octobre 1981 qui précise que les primes de travail de nuit ne peuvent être cumulées avec l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) ou « avec des rémunérations accessoires de quelque nature que ce soit ». Les taux horaires sont, depuis 1996, de 1,05 F pour le travail de nuit, majoré de 5,20 F en cas de travail intensif.

L'indemnité pour travail du dimanche et jours fériés est régie par un décret du 13 décembre 1974 ; elle concerne les fonctionnaires travaillant le dimanche ou un jour férié entre 6 heures et 21 heures

²⁰⁰ La qualification d'agent de police judiciaire ne fait pas l'objet d'une définition légale. Selon l'article 20 du CPP « sont agents de police judiciaire » (les agents) comptant au moins deux ans de service en qualité de titulaires. Or la prime APJ 20 est également versée aux stagiaires.

dans le cadre de la durée légale hebdomadaire. Son taux est de 4,97 F par heure de travail effectif.

La liquidation de ces indemnités au bénéfice des personnels actifs de la police nationale appelle deux observations :

- le caractère intensif du travail de nuit est entendu largement : alors qu'une circulaire ministérielle de 1995 avait rappelé que l'indemnité pour travail de nuit devait correspondre à un service fait et que son attribution devait prendre en compte, pour la fonction majorée, le caractère intensif du travail, la pratique tend à accorder systématiquement le bénéfice du taux majoré, sans exigence de la justification du service fait ;

- l'attribution de ces indemnités est largement forfaitisée : la pratique observée tend à en faire masse pour les distribuer de manière forfaitaire, ce qui donne lieu à des invraisemblances quant au nombre d'heures alléguées et à des cumuls irréguliers avec d'autres primes.

Ainsi les indemnités pour travail de nuit et travail les dimanches et jours fériés sont devenues un complément indemnitaire largement déconnecté de l'activité réelle des agents. Cette attribution indifférenciée est d'autant plus regrettable que certains services de police accomplissent réellement des heures de nuit éprouvantes.



Le régime des rémunérations accessoires des personnels actifs de la police nationale a connu au cours de ces dernières années des améliorations. Certains systèmes de rémunérations archaïques et malsains ont été abandonnés. Le régime indemnitaire des deux corps de conception et de direction et de commandement et d'encadrement a été unifié et simplifié. Une étape vers une plus grande régularité juridique a été franchie avec la publication, depuis 1996, de nouveaux textes indemnitaires.

Cependant des progrès considérables restent à accomplir vers davantage de transparence, de simplicité, d'efficacité. Le système des indemnités demeure en effet d'une très grande complexité, largement issue de la stratification de mesures successives, prises pour reconnaître certaines situations, sujétions ou qualifications mais dont l'extension au fur et à mesure de leur mise en oeuvre compromet l'efficacité. De surcroît l'application de textes complexes et parfois ambigus, s'effectue généralement dans le sens le plus favorable aux agents.



B. - LES AUTRES PERSONNELS

1° LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS

Les indemnités des personnels administratifs de la police nationale sont très proches de celles du droit commun de la fonction publique (pour ce qui est de l'IHTS et de l'IFTS et des indemnités liées à la résidence). Ces personnels peuvent bénéficier des indemnités pour travail de nuit et travail les dimanches et jours fériés et perçoivent en outre une prime spécifique : l'indemnité forfaitaire pour sujétions particulières.

Cette dernière a été créée par un décret du 28 octobre 1996 pour faire suite à une indemnité de même objet régie par un décret du 10 août 1973 modifié. Elle est « exclusive de tout avantage de caractère général ayant le même objet ». Une modulation individuelle est possible dans la limite de deux fois le montant moyen perçu par chaque agent. Le montant annuel, variable selon le corps et le grade, (fixé en 1996 après une revalorisation en trois tranches), va de 7 212 à 10 248 F par an.

En moyenne, les rémunérations accessoires des personnels administratifs de la police nationale représentent 13 % de leur rémunération principale.

Les conditions d'utilisation de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) pour les personnels administratifs de la police nationale doivent par ailleurs être signalées. Pour ces personnels, la NBI a pris deux formes :

- en 1995, un rappel indemnitaire exceptionnel pour les années 1990 à 1993, d'un coût total 120 MF ;

- une bonification de 7 points portée à 8 points en 1995 puis à 10 points en 1996 pour 2 000 agents.

Ces bonifications ne sont pas très différentes de celles accordées en moyenne dans l'ensemble de la fonction publique (12,9 points pour la catégorie C, 11,3 points pour la catégorie B, 19,3 points pour la catégorie A). Elles sont en revanche inférieures à celles dont ont bénéficié les personnels actifs (40 points pour le corps de commandement et d'encadrement, 10 à 20 points pour le corps de maîtrise et d'application). En outre, une grande partie de la NBI a été

versée sous forme de complément indemnitaire à l'ensemble des personnels actifs percevant la prime de fidélisation.

S'agissant des personnels administratifs, les agents de catégorie B ont été les principaux bénéficiaires de la NBI. Les attachés de la police nationale en revanche n'ont rien perçu alors que les attachés de préfecture ont bénéficié de 20 à 60 points.

Au total, la mise en œuvre de la NBI pour les personnels administratifs de la police nationale appelle les mêmes remarques que celles relatives aux personnels actifs mais aussi à d'autres corps : retard anormal dans la définition des emplois donnant lieu au versement de la NBI, conduisant à un rappel indemnitaire uniforme ; définition imprécise des fonctions ouvrant droit à la NBI, faute d'une connaissance suffisamment fine des « métiers » de la police nationale.

2° LES PERSONNELS SCIENTIFIQUES

Les fonctionnaires de la filière scientifique bénéficient de deux primes spécifiques, l'une étant accordée à tous les membres des corps concernés, tandis que la seconde concerne les personnels affectés dans les cinq laboratoires de police scientifique.

Une indemnité de fonction, non soumise à retenue pour pension, a été créée par un décret du 13 août 1992. Non publié, ce décret devrait l'être prochainement après modification permettant le versement d'une indemnité de fonction pour les personnels techniques affectés dans les services actifs.

Les montants annuels de l'indemnité de fonction vont de 10 735 F (aide technique) à 45 528 F (ingénieur chef) représentant de 10 à 22 % du salaire brut annuel. Des modulations de montant sont possibles mais ne sont pas pratiquées.

Une indemnité d'expertise a été instituée à titre transitoire en 1997 (décret du 31 mai 1997) et maintenue depuis.

Cette indemnité ne répond que tardivement et imparfaitement aux observations formulées depuis plusieurs années par la Cour sur la rémunération des actes effectués sur ordonnance d'expertise ou sur réquisition par les agents des 6 laboratoires de police scientifique²⁰¹. Afin de compenser la gratuité maintenant posée en principe des expertises judiciaires, ce régime indemnitaire transitoire

²⁰¹ Cf. rapports publics 1993 pages 49 à 61, et 1998 page 164.

est ouvert aux personnels en fonction dans les laboratoires de la police technique et scientifique qui concourent aux expertises, à titre « d'expert », « d'assistant technique » ou « assistant logistique ou administratif ». En 1997, 274 fonctionnaires ont perçu l'indemnité d'expertise pour des montants allant de 6 800 F (assistant logistique ou administratif) à 40 800 F (directeur ou chef de service)²⁰².

La seconde condition posée pour l'accès à cette indemnité (concourir aux expertises) a été entendue de manière très souple puisqu'il a été considéré, malgré les précisions contenues dans le décret, que tous les agents apportaient un concours aux expertises.

Ce régime a été institué en attendant que soit réformé le statut des laboratoires de police scientifique et tranchée définitivement la question du mode de rémunération de leurs activités. A ce propos, les pouvoirs publics n'ont encore pas choisi de solution, alors que des décisions étaient annoncées dans les réponses faites à la juridiction en 1993.

3° LES PERSONNELS TECHNIQUES

Les agents des services techniques peuvent bénéficier d'heures supplémentaires, d'indemnités de sujétions particulières et d'indemnités pour travaux salissants.

Les ingénieurs des services techniques du matériel ont droit à une indemnité de sujétions particulières et à une prime de rendement, les contremaîtres à une indemnité forfaitaire dégressive, à une prime de rendement, à des heures supplémentaires et à des indemnités pour travaux salissants.

Les rémunérations accessoires représentent de 10 à 20 % du traitement brut.

²⁰² L'indemnité d'expertise est exclusive de l'allocation de service, de la prime de commandement, de la prime informatique.

CHAPITRE IV

LES REMUNERATIONS DES PERSONNELS DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

I. - DONNEES GENERALES

1) Les dépenses de rémunérations principales et accessoires de l'administration pénitentiaire représentent une masse de crédits de 4,329 milliards en 1998, soit près de 60 % du total des crédits de l'administration pénitentiaire.

Les dépenses de personnel ont progressé de 12,7 % entre 1994 et 1997, dont 11,4 % pour les rémunérations principales et 18,2 % pour les rémunérations accessoires, cependant que les effectifs progressaient de 5,6 % pendant la même période.

Agrégats de dépenses de l'administration pénitentiaire (1997) :

TITRE III	6 954
dont : personnel	4 329
fonctionnement	2 624
titre IV (interventions publiques)	467
total crédits DAP	7 421
total crédits ministère de la Justice	26 300

Les rémunérations principales des 25 000 agents de l'administration pénitentiaire représentent une dépense au titre des rémunérations principales de 3 milliards.

Les mesures issues du protocole signé le 9 février 1990 se sont traduites par de substantielles revalorisations de la situation indiciaire des personnels de surveillance entre 1990 et 1996 :

corps/grade	indice brut 31/07/90	corps/grade	indice brut 1/08/96
surveillant fin de carrière (échelon except)	402	surveillant fin de carrière (échelon except)	426
élève surveillant	253	élève surveillant	255
1er surveillant échelon terminal	418	1er surveillant échelon exceptionnel	472
1er surveillant 1er échelon	349	1er surveillant 1er échelon	376
surveillant chef échelon terminal	438	chef de service pénitentiaire de 2ème classe : échelon terminal	480
surveillant chef 1er échelon	372	chef de service pénitentiaire de 2ème classe : 1er échelon	290
chef de maison d'arrêt (emploi fonctionnel) échelon terminal	478	chef de service pénitentiaire de 1ère classe : échelon terminal	532
chef de maison d'arrêt 1er échelon	438	chef de service pénitentiaire de 1ère classe : 1er échelon	412

Dans ce cadre, le corps des personnels de surveillance a été aligné jusqu'en 1995 sur celui des personnels du corps de maîtrise et d'application de la police nationale en application du protocole Durafour. A cette mesure s'est ajoutée la création d'un corps d'encadrement spécifique de catégorie B par reclassement des surveillants chefs des services pénitentiaires²⁰³.

Le coût de ces deux mesures a été de 43 906 312 F dans la période 1993/97.

1993 (4ème tranche)	1994 (5ème tranche)	1995 (6ème tranche)	1996 (7ème tranche)
9 923 725 F	20 792 118 F	7 656 416 F	5 534 053 F

2) Les 28 primes qui apparaissent dans la nomenclature budgétaire du ministère de la justice (chapitre 31-22) représentent un montant de dépense annuel de 778,51 MF en 1997, soit environ un quart des rémunérations principales.

²⁰³ cf. ci-avant, 2^{ème} partie page 212.

année	1994	1995	1996	1997	1994/97
chapitre 31-90 : rémunérations accessoires (1)	658 672	666 761	787 378	778 510	+18,2%
chapitre 31-22 : rémunérations principales (2)	2 720 777	2 819 971	2 949 247	3 032 203	+11,4%
ratio 1/2	24,2%	23,6%	26,7%	25,7%	---

Cinq indemnités représentaient 86 % de la dépense totale en 1997, les 23 autres se partageant le reste des crédits consommés.

La prime de sujétion spéciale a représenté à elle seule 533,34 MF, soit 68,5 % de la dépense indemnitaire en 1997. Viennent ensuite l'indemnité pour charge pénitentiaire (ICP) avec 47,03 MF en 1997 (6 % de la dépense), la prime pour travail du dimanche avec 43,1 MF (5,5 %), la prime de nuit (27,6 MF soit 3,5 %) et les heures supplémentaires (20,9 MF, soit 2,7 % de la dépense).

II. - LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES PRIMES ALLOUEES AUX PERSONNELS

1° L'ARCHITECTURE INDEMNITAIRE MANQUE AUJOURD'HUI ENCORE DE TRANSPARENCE

Plusieurs primes n'ont toujours pas fait l'objet d'une publication au Journal officiel : l'indemnité pour sujétions spéciales, l'indemnité de responsabilité en détention, l'indemnité pour charges pénitentiaires.

Par ailleurs, l'application rétroactive des textes réglementaires instituant des primes constitue une pratique constante mais irrégulière de l'administration pénitentiaire. L'administration pénitentiaire se fait d'ailleurs fréquemment censurer par le juge administratif, depuis plusieurs années, pour des décisions à caractère rétroactif. Au-delà de simples retards dus aux délais de préparation et de signature des textes, il est manifeste que dans certains cas l'application rétroactive, qui porte parfois sur plus d'un an, vise à verser par ce biais de véritables « primes complémentaires » aux personnels sous forme de rappels exceptionnels ou encore à tirer les conséquences de la date de signature d'un protocole d'accord avec les organisations représentatives du personnel.

Enfin, l'administration pénitentiaire a tendance, de longue date, à créer des régimes indemnitaires par voie de simple circulaire ce qui est irrégulier. Tel a encore été le cas, récemment, de la prime pour astreinte de nuit entre 1992 et 1998.

Tableau récapitulatif des principales primes :

Année	Indemnité	Conditions d'attribution et taux	Publication	Application rétroactive
1972 décret n°72-735 du 2 août	prime de surveillance de nuit	47,50 F par nuit	oui	oui : arrêté du 13 mars 1996 fixant un nouveau taux « à compter du 1er janvier 1996 »
1968 décret n°68-518 du 30 mai	indemnités horaires pour travaux supplémentaires	taux horaire fonction de l'indice de l'agent : 90 F environ par heure pour un surveillant en milieu de carrière	oui	non
1974 décret n°74-1068 du 13 décembre	prime pour travail du dimanche et des jours fériés	17,30 F par heure	oui	oui arrêté du 29 décembre 1995 fixant au 1er janvier la date de l'entrée en vigueur
1990 décret du 27 juin 1990	indemnité pour responsabilité en détention	montant de de 5906,50 F à 23 625 F annuels selon l'établissement et la fonction exercée	non	oui , au 1er janvier 1990
1995 décret du 29 mars 1995	indemnité de sujétions spéciales	8 taux (de 15% à 22% du traitement principal)	non	oui , au 1er janvier 1994

1995 décret du 6 novembre	indemnité pour charge pénitentiaire	800 F annuels (taux normal) et 2400 F annuels (taux majoré pour 85 à 90% des agents)	non	oui , au 1er janvier 1995
1998 décret n°98- 287 du 9 avril	prime pour astreintes de nuit	taux calqués sur ceux des heures supplémentaires avec des forfaits de 1 h 15 à 1 h 30	oui	non mais « officialisation » d'une pratique réglée auparavant par circulaire

2° LES CONTOURS DU STATUT SPECIAL NE COÏNCIDENT PAS AVEC CEUX DE
L'ARCHITECTURE INDEMNITAIRE

La diversité des corps de personnels a en effet pour conséquence une architecture indemnitaire générale assez complexe, qui recèle de ce fait certaines incohérences : le régime indemnitaire n'est en effet pas corrélé à des sujétions clairement identifiées ou à une soumission commune au statut spécial.

En particulier, alors que l'indemnité de sujétion spéciale a été lors de sa création présentée comme la contrepartie du statut spécial, les personnels administratifs en ont été dès l'origine exclus sans qu'une raison claire ait jamais été avancée. Il en est de même de l'indemnité pour charges pénitentiaires, qui ne bénéficie pas aux personnels d'insertion et de probation.

Tableau récapitulatif des principales indemnités de l'administration pénitentiaire :

	filière de direction	Filière administrative	filière technique	filière d'insertion et de probation	filière de surveillance
IHTS régime général (D.1950) / et IFTS	O	X	X	X	O
Heures supplémentaires: régime spécifique de l'AP (D. 1968)	O	O	O	O	X
prime de nuit. D.2/08/72	O	O	O	O	X
prime dimanche et jours fériés (D.1974)	O	O	O	O	X
prime de sujétion spéciale	X	O	X	X	X
Indemnité de sujétion particulière	O	X	O	O	O
Indemnité forfaitaire de sujétion	O	X	O	O	O
Indemnité forfaitaire	O	O	O	X	O
ICP	O	X	X	O	X
Indemnité de responsabilité	X (si conditions remplies)	O	O	O	X (si conditions remplies)
Indemnité d'astreinte	O	O	O	O	X
Indemnité de chaussures	O	X	X	X	X
ISS assistantes sociales	O	O	O	X	O
Indemnité forfaitaire assistantes sociales	O	O	O	X	O

3° LES PRIMES DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE REFLETENT
ESSENTIELLEMENT LES RAPPORTS DE FORCES A L'ISSUE DES CONFLITS
SOCIAUX QU'A TRAVERSES CETTE ADMINISTRATION

Davantage que dans d'autres administrations, les régimes indemnitaires ont presque toujours été accordés à la suite de conflits sociaux, que ce soit dans le sillage du protocole « Bonnemaison » en 1988-89, qui a vu la création de l'indemnité pour charge de détention, la revalorisation des indemnités pour travail de nuit ou pour travail du dimanche et jours fériés, et la hausse du taux de l'indemnité de sujétion spéciale, ou à la suite des mouvements des années 1992-94 avec notamment la création de l'indemnité pour charge pénitentiaire en 1995.

L'administration pénitentiaire a pendant longtemps éprouvé des difficultés à faire évoluer sa gestion sans y être contrainte par la pression des personnels. C'est donc souvent dans l'urgence et dans la fièvre de mouvements sociaux parfois violents que les régimes indemnitaires ont été mis en place. Opaques car le plus souvent non publiées, les primes ont souvent fait l'objet d'une accumulation de notes et circulaires pour préciser leurs modalités d'application, dont l'effet a le plus souvent été de brouiller leur sens d'origine et les conditions de leur liquidation.

4° LES PRIMES DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE SUBISSENT
L'ATTRACTION DU REGIME DE LA POLICE NATIONALE

Les régimes indemnitaires portent la marque de l'attraction ancienne suscitée par les avantages des personnels de la police nationale : le rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de l'intérieur jusqu'au début du siècle²⁰⁴, la proximité et la complémentarité de certaines missions des deux catégories de fonctionnaires, l'assujettissement commun à un « statut spécial » dérogeant aux règles posées par le statut général de la fonction publique expliquent la revendication fréquemment exprimée par les organisations représentatives des personnels d'un alignement sur les primes du corps de maîtrise et d'application de la police nationale.

²⁰⁴ l'administration pénitentiaire a été rattachée au ministère de l'intérieur jusqu'en 1911 et a été composée de fonctionnaires de ce même ministère en position de détachement jusqu'en 1935.

	police nationale	administration pénitentiaire
prime de nuit	1,05 F de l'heure ou 5,20 F (taux majoré pour « travail intensif », perçu par 80% des effectifs)	47,75 F pour la nuit avec un minimum de 6 heures accomplies, soit 7,90 F de l'heure.
prime du dimanche et jours fériés	4,97 F de l'heure	17,30 F de l'heure
taux de l'indemnité de sujétion spéciale (en % du traitement ppal)	taux « officiel » 20 ou 21% selon l'affectation géographique des agents, mais taux réel majoré d'un point pour environ 90 % des agents.	21% (22% dans trois départements)

III. - LES REMUNERATIONS DES PRINCIPALES CATEGORIES DE PERSONNELS AU 1ER AOUT 1998

corps/grades	indice majoré moyen	traitement net annuel	primes annuelles	revenu net annuel	taux de primes
directeur régional*	A ₃	251 657 F	76 427 F	328 085 F	30 %
dir.hors classe*	731	192 023 F	60 320 F	252 343 F	31 %
directeur 1ère classe*	685	179 939 F	58 073 F	238 011 F	32 %
dir.2ème classe*	579	152 096 F	44 485 F	196 582 F	29 %
sous directeur*	490	128 466 F	43 329 F	171 795 F	34 %
CSIP	476	124 761 F	37 378 F	162 139 F	30 %
CIP 1	471	123 459 F	34 303 F	157 762 F	28 %
CIP 2	394	103 293 F	27 317 F	130 611 F	26 %
CSP 1	455	118 859 F	32 036 F	150 895 F	27 %
CSP 2	408	106 344 F	31 632 F	137 976 F	30 %
1er surveillant	426	111 117 F	32 922 F	144 039 F	30 %
surveillant	369	96 259 F	28 838 F	125 097 F	30 %

* avant réforme de fin 1998

S'agissant des surveillants (80 % des effectifs), le tableau ci-dessus ne tient pas compte des primes liées au temps de travail, variables d'un individu à l'autre. En moyenne, un surveillant à l'indice majoré 369 percevait 125 097 F au 1er août 1998, se décomposant entre son traitement principal (96 259 F), l'indemnité de sujétion spéciale (21 ou 22 % du traitement principal) et de l'indemnité pour charge pénitentiaires (2 400 F annuels dans la majorité des cas). A

ces primes de base, on peut ajouter les primes liées au temps de travail, correspondant en moyenne à 13 heures supplémentaires par an à 80 F, soit 1 040 F, une prime de nuit pour 1 437 F annuels et une prime du dimanche et jour férié de 2 245 F par an en moyenne. La rémunération totale d'un surveillant en milieu de carrière est donc de 130 000 F nets environ (taux de prime 35 %).

IV. - LES PRINCIPALES PRIMES DE SUJETIONS ET DE TECHNICITE

Sous cette rubrique se retrouvent les principales primes de l'administration pénitentiaire, compensant de manière plus ou moins explicite les sujétions et particularités du travail en détention : la prime de sujétions spéciales, qui représente le principal régime indemnitaire de l'administration pénitentiaire, l'indemnité pour charges pénitentiaires (ICP), de création plus récente, constituent les deux principales primes communes à presque tous les corps de fonctionnaires de l'administration pénitentiaire.

A ces deux primes s'ajoutent des régimes indemnitaires propres à certaines filières ou à certains corps, aux appellations souvent voisines, tels que « l'indemnité pour responsabilité en détention », essentiellement versée aux personnels de direction, les primes de la filière administrative (« prime de sujétions particulières ») ou de la filière socio-éducative (« prime de risque », « indemnité forfaitaire de sujétions spéciales »).

1° L'INDEMNITE DE SUJETIONS SPECIALES

1° Actuellement fondée sur un décret du 29 mars 1995 non publié au journal officiel et applicable rétroactivement au 1er janvier 1994, l'indemnité de sujétions spéciales est calquée sur la prime correspondante des personnels de la police nationale et constitue l'une des contreparties du statut spécial des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire.

Représentant 68 % du montant total des primes allouées aux fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, à l'exception notable des personnels administratifs, elle est exprimée en pourcentage du traitement principal et correspond à 25 000 F en moyenne par agent et par an.

Cette indemnité, créée dans les années 1950, a fait l'objet de fortes revalorisations au cours du temps. A la suite des conflits

sociaux de 1988-89, le précédent décret du 11 mars 1983 a été abrogé par le décret du 17 février 1989. Ce dernier a prévu une augmentation d'un point de l'ISS, appliquée uniformément à tous les personnels. Une seconde augmentation d'un point, mise en place par le décret du 18 juillet 1990 a en revanche été appliquée de manière différenciée en fonction de l'affectation géographique des personnels : seuls les agents affectés en Ile de France, dans les Bouches du Rhône et dans le Rhône ont obtenu le bénéfice de cette majoration.

Le décret du 29 mars 1995, qui constitue actuellement la base juridique de cette indemnité, a conservé les taux et le dispositif général du précédent décret de 1990, tout en tirant les conséquences de la réforme statutaire de 1993 et notamment de la création du corps des chefs de service pénitentiaire.

Liée au traitement principal, la prime de sujétions spéciales fait l'objet d'une modulation par corps et par grade, doublée d'une modulation géographique depuis 1990. Huit taux différents sont actuellement applicables selon le corps, le grade et la région d'exercice des fonctions : les directeurs perçoivent une prime correspondant à 15 % de leur traitement principal, les personnels d'insertion et de probation en milieu fermé 17 %. Les chefs de service pénitentiaire de seconde classe et les surveillants perçoivent cette prime à un taux de 21 % sauf ceux d'entre eux affectés en Ile de France, dans les départements du Rhône et des Bouches du Rhône, qui bénéficient d'un point supplémentaire, ce qui porte le taux à 22 % du traitement.

La dépense correspondante est très dynamique puisqu'elle a évolué de 19,3 % en 5 ans (1993-97). Cette évolution rapide de l'ISS s'explique aisément : l'augmentation du nombre de fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, les revalorisations indiciaires des années 1990, de même que l'évolution du point fonction publique se traduisent par des effets immédiats et mécaniques sur le niveau de la dépense au titre de l'ISS. De plus, cette prime entraîne une hausse des charges des pensions civiles depuis que l'article 76 de la LFI 1986 a intégré l'indemnité de sujétions spéciales dans l'assiette du calcul de la pension civile des personnels de l'administration pénitentiaire. Il en est résulté une très sensible revalorisation du montant des pensions de retraite servies aux personnels.

- La prime de sujétions spéciales comporte deux particularités qui doivent être soulignées :

D'une part, alors que cette indemnité a été mise en place en contrepartie des sujétions imposées par le statut spécial, les

personnels administratifs ont été exclus de son bénéfice, ce qui a conduit l'administration pénitentiaire à mettre en place au bénéfice de ces personnels des régimes indemnitaires très similaires, là où une solution simple aurait d'emblée pu être retenue.

D'autre part, la modulation géographique retenue est fondée sur des critères inappropriés : un critère strictement géographique ne peut pas prendre en considération la catégorie à laquelle appartient l'établissement non plus que ses caractéristiques architecturales qui influent fortement sur les conditions de travail. Il n'a donc qu'une pertinence limitée pour accorder un régime distinct de rémunération. Il vaut ainsi mieux être surveillant dans une petite maison d'arrêt d'Ile de France comme Melun (57 prévenus et détenus au 1er octobre 1998) que dans une maison centrale isolée en zone rurale telle que la maison centrale de Clairvaux (213 détenus), pourtant unanimement reconnue comme « difficile ».

2° L'INDEMNITE POUR CHARGES PENITENTIAIRES (ICP)

L'indemnité pour charge pénitentiaire a succédé le 18 janvier 1995 à l'indemnité pour charge de détention (ICD) créée le 18 décembre 1992. Pas plus que l'ISS elle n'est modulable selon la manière de servir.

Le décret du 18 décembre 1992 avait créé une indemnité pour charge de détention (ICD), bénéficiant aux surveillants et premiers surveillants. Cette indemnité était limitée aux fonctions exercées en contact direct avec les détenus et prenait en compte la pénibilité du travail. Le taux de cette indemnité avait été revalorisé à deux reprises en 1992 (814 F par an) et 1993 (1 100 F par an).

A la suite des mouvements sociaux de 1994, le protocole du 18 janvier 1995 a prévu la mise en place d'une nouvelle indemnité élargissant les critères d'attribution de l'ICD : le décret du 6 novembre 1995 a dès lors créé une nouvelle prime appelée « indemnité pour charge pénitentiaire » (ICP), proche dans son esprit de l'ancienne ICD.

L'ICP est attribuée aux personnels de surveillance, administratifs et techniques (mais pas aux personnels d'insertion et de probation) alors que l'ICD était attribuée aux seuls surveillants.

La nouvelle prime comporte un double niveau :

- un taux normal (800 F par an) est attribué inconditionnellement aux personnels des trois filières éligibles ;
- un taux majoré (2 400 F par an) est réservé aux personnels qui exercent certaines fonctions spécifiques.

La dépense correspondante représentait en 1997 une somme de 47 MF par an.

Le dispositif a connu une extension mal contrôlée du champ de ses bénéficiaires : la liste des postes éligibles à la prime à taux majoré (2 400 F au lieu de 800 F pour le taux normal) comporte en effet 46 cas, correspondant aux « organigrammes théoriques » des établissements : « fouilles », « greffe », « grilles », « buanderie ». La plupart des établissements sont souvent allés au delà des conditions, pourtant déjà extensives, posées par l'arrêté du 6 novembre 1995 et la circulaire du 16 février 1996 : attribution à l'ensemble des agents mis à disposition des mess de l'indemnité à taux majoré (2 400 F annuels), à des activités non prévues initialement (agents mis à disposition des associations socio-culturelles, correspondants locaux informatiques...).

A l'inverse, les chefs de service pénitentiaire exerçant les fonctions de chefs d'établissement, pourtant en contact direct et permanent avec la détention, ne bénéficient pas de l'indemnité à taux majoré, contrairement par exemple à leur adjoint, ce qui explique que dans certains petits établissements (par exemple la maison d'arrêt d'Ajaccio), le chef d'établissement soit quasiment le seul agent à percevoir la prime uniquement à son taux de base (800 F par semestre).

Par ailleurs, alors que le décret mentionnait la nécessité d'un exercice effectif des fonctions, la circulaire du 16 février 1996 de l'administration pénitentiaire a détaillé onze exceptions à ce principe, parmi lesquelles les congés ordinaires, bonifiés, exceptionnels, compensateurs, de formation, syndicaux, liés à un accident du travail etc. Les seuls cas pour lesquels un nombre de jours d'absence est décompté et minore la prime sont les congés de maladie ordinaire et les cas d'absence de service fait.

3° L'INDEMNITE DE RESPONSABILITE EN DETENTION

- Créée dans le sillage du conflit social de 1988, l'indemnité de responsabilité en détention visait à récompenser certains personnels de surveillance (les surveillants chefs placés à la tête des maisons d'arrêt) assumant des fonctions de responsable d'établissement.

Les premiers textes relatifs à cette prime ont néanmoins rapidement été remplacés par une nouvelle version de cette prime, mise en place par un décret du 25 juin 1990. Cette nouvelle version de l'indemnité de responsabilité, toujours en vigueur, combine des critères statutaires et fonctionnels : sont éligibles à cette prime les personnels de direction, les chefs de maison d'arrêt et surveillants chefs placés à la tête d'un établissement pénitentiaire et les personnels de surveillance exerçant les fonctions d'adjoint au chef d'établissement (y compris, dans quelques cas en nombre limité, des premiers surveillants).

Sept catégories d'établissements ont été définies par un arrêté du 27 juin 1990, en fonction de la catégorie pénale de l'établissement (maison d'arrêt, centre de semi liberté, maison centrale...) et de sa capacité. Trois taux ont également été définis : un taux plein pour les personnels de direction, un taux de 75 % pour les adjoints des directeurs régionaux, les directeurs ou les personnels de surveillance exerçant les fonctions d'adjoints aux chefs d'établissement. Enfin (la logique fonctionnelle s'effaçant ici au profit de la logique statutaire), les autres directeurs et sous directeurs n'exerçant pas de fonctions de direction se voient néanmoins réserver le bénéfice de 50 % de l'indemnité.

L'échelle de la prime a connu de substantielles revalorisations depuis 1990. La dépense a augmenté de 53 % sur la période 1993/97 pour un total de 6,5 MF en 1997, soit 15 762 F par an et par bénéficiaire en moyenne. Le régime actuel de l'indemnité de responsabilité est relativement complexe puisqu'il existe, selon la combinaison des sept catégories et des trois taux 21 montants de prime différents, allant de 5 906,50 F annuels (taux de 50 % appliqué à un directeur exerçant dans un établissement de 7ème catégorie) à 23 625 F annuels (taux de 100 % en première catégorie).

- Cette indemnité est marquée par un certain nombre d'anomalies et irrégularités, sans que l'on puisse dire que ses objectifs initiaux (récompenser l'exercice de responsabilités au sein des établissements en tenant compte de la difficulté objective des missions) aient été pleinement atteints.

La capacité théorique des établissements retenue pour apprécier le classement des établissements apparaît comme un critère parfois inadapté. L'absence de réévaluation de la « capacité théorique » des établissements depuis 1991 et les écarts durables et importants entre le taux d'occupation réel et le taux d'occupation théorique rendent cet indicateur fragile. Il vaut ainsi mieux être affecté dans un emploi de pure gestion administrative en direction régionale

que, par exemple, dans une maison d'arrêt « difficile » comme celle de Nanterre.

Par ailleurs, l'absence de définition précise des rôles entre les personnels de direction au sein des établissements rend les conditions d'attribution de cette indemnité opaques : à l'exception du chef d'établissement, les personnels sont affectés dans un établissement mais non pas à une fonction précise, ce qui oblige le directeur nouvellement affecté à choisir un « adjoint » et à déterminer en conséquence son régime de rémunération (taux de 75 % ou 50 %).

Parmi les autres anomalies relevées figurent le classement irrégulier de l'un des établissements étudiés dans une catégorie donnant droit à un taux de prime supérieur au taux théorique, l'attribution de la prime à un taux de 75 % à des chefs de service pénitentiaires abusivement considérés comme des « adjoints » du directeur, la confusion entre lieu d'affectation juridique et lieu d'exercice réel des fonctions.

V. - LES PRIMES LIEES AU TEMPS DE TRAVAIL

Quatre primes sont versées pour compenser les horaires de travail : une prime pour heures supplémentaires et une prime pour astreintes et interventions de nuit, qui ont donné lieu à une dépense de 21 MF en 1997, une prime pour travail le dimanche et les jours fériés (43,1 MF), une prime pour travail de nuit (27,6 MF). Le régime de ces quatre primes est résumé dans le tableau ci-dessous :

prime	Mode de calcul du taux	règles de cumul	compatibilité avec un logement en NAS (1)	personnels bénéficiaires
heures supplémentaires (décret de 1968)	Taux horaire	non cumulable avec d'autres indemnités pour permanence	incompatible avec un logement en NAS (1)	personnels de surveillance / application du droit commun (IHTS/IFTS) pour les autres
prime de nuit (décret de 1972)	Forfait nuit	non cumulable avec des indemnités pour travaux supplémentaires	compatible avec un logement en NAS (modification du texte de 1972 en 1974)	personnels de surveillance

prime du dim. et jours fériés (décret de 1974)	Taux horaire	pas de règles de cumul	compatible avec un logement en NAS	tous types de personnel, en principe
prime d'astreinte (décret de 1998)	forfait horaire	pas de cumul avec une récupération mais règle contredite par circulaire	incompatible avec un logement en NAS sauf en cas d'intervention effective	personnels de surveillance
(1) NAS : nécessité absolue de service.				

1° LES HEURES SUPPLEMENTAIRES

Le régime des heures supplémentaires des personnels de surveillance découle de l'article 94 du décret n°66-874 du 21 novembre 1966, qui prévoit un « régime spécial de rémunération » pour les heures accomplies au delà de la durée hebdomadaire du travail.

L'accomplissement éventuel d'heures supplémentaires de jour comme de nuit constitue une obligation statutaire des personnels de surveillance, sans que le dépassement de la durée légale du travail ne puisse excéder 108 heures par trimestre pour les personnels de surveillance. Ce dépassement donne lieu à un repos compensateur ou, lorsque l'attribution de ce dernier n'est pas possible, à une indemnité spéciale, qui fait l'objet du décret n°68-518 du 30 mai 1968. Le taux applicable est calculé en divisant le traitement de l'agent par 1500 : par exemple, un surveillant situé à l'indice majoré 374 percevra un taux horaire résultant de la multiplication de son indice par la valeur du point fonction publique à la date considérée, le tout divisé par 1500.²⁰⁵

La dépense correspondante aux heures supplémentaires est demeurée contenue entre 1994 et 1997, pour atteindre près de 21 MF annuels. Le nombre d'heures supplémentaires rémunérées a été de 243 310 heures en 1997, c'est à dire l'équivalent de 153 agents en équivalent temps plein. Le nombre d'heures payées par agent et par an est passé de 16,6 environ en 1995 à 14 en 1996 et 13 en 1997.

²⁰⁵ soit dans l'exemple considéré, avec une valeur du point d'indice de 328 F, une somme de $374 \times 328 \text{ F} / 1500 = 81,80 \text{ F}$ de l'heure.

- *Les écarts entre directions régionales demeurent néanmoins élevés, avec 0,1 heure à Dijon mais 24,7 à la DR de Paris.*

Ces écarts se sont cependant réduits par rapport à la situation qui prévalait en 1995, avec des écarts allant de 0,5 heure (Dijon) à 30,4 heures (Marseille).

Certaines directions régionales, comme la DR de Paris, demeurent caractérisées par une « surconsommation » d'heures supplémentaires par rapport à leur part dans les effectifs nationaux. Certains établissements ne fonctionnent d'ailleurs toujours qu'avec un volant permanent d'heures supplémentaires, qui finit par devenir un complément de rémunération régulier pour les personnels²⁰⁶.

- *Certaines heures supplémentaires sont artificiellement induites par le mode de calcul du temps de travail et par les stratégies de certains agents :*

L'origine des heures supplémentaire trouve plusieurs explications :

Il peut s'agir, en premier lieu, de la conséquence de sous-effectifs, situations structurelles dues à l'inadéquation de l'organigramme théorique de l'établissement, ou situations conjoncturelles, parfois durables et récurrentes de sous-effectif, tenant au décalage entre départs en retraite ou en mutation et affectation du remplaçant, notamment depuis la mise en œuvre de la « bonification du cinquième ».

Il peut s'agir, ensuite, des effets du mécanisme de la « boule à deux mois »²⁰⁷, conséquence de l'absence d'annualisation du temps de travail dans l'administration pénitentiaire : un même agent peut en effet, au cours d'une année, bénéficier du paiement d'heures supplémentaires tout en n'ayant pas effectué l'ensemble des heures exigibles. La remise en cause de la compensation des heures « positives » et « négatives » sur deux mois permettrait ainsi de réduire d'un tiers la dépense actuellement consacrée aux heures supplémentaires.

Enfin, il peut s'agir de situations conjoncturelles de sous-effectif, du fait de l'absentéisme des agents.

²⁰⁶ Dans certaines maisons d'arrêt comme celle d'Alençon, certains fonctionnaires ont ainsi accompli plus de 20 heures supplémentaires par mois en 1997, augmentant leurs revenus mensuels de près de 2 500 F pour certains d'entre eux.

²⁰⁷ cf. ci-avant, 2^{ème} partie, page 234.

Les modalités de calcul des heures du personnel de surveillance permettent en effet à certains agents de générer des heures supplémentaires en prenant des congés maladie à certains moments du mois. Ce phénomène n'est pas marginal, mais fréquent : il a été souligné par les chefs d'établissement et les personnels chargés de l'organisation du service dans l'ensemble des établissements visités. Ces comportements, bien connus des chefs d'établissement et de la direction de l'administration pénitentiaire, sont difficiles à contrer dès lors que la parole médicale est engagée par le truchement de l'arrêt maladie. Ils sont cependant rendus possibles par un mode de calcul des heures exigibles, perdues et supplémentaires, validé par l'administration elle-même.

Les agents les moins ardents à la tâche ne sont pas donc pas aujourd'hui pénalisés par le mode de comptabilisation des heures, bien au contraire, tandis que ceux qui doivent les remplacer voient leur service prévisionnel désorganisé et n'acceptent cette contrainte qu'à la condition de bénéficier eux-mêmes du paiement d'heures supplémentaires, qui prend pour eux le caractère d'un complément de rémunération habituel.

2° LA PRIME POUR TRAVAIL DE NUIT

La prime pour travail de nuit a été mise en place par le décret du 2 août 1972 au bénéfice du seul personnel de surveillance accomplissant un service de nuit et voit son taux défini par arrêté avec une fréquence bi-annuelle.

Le taux de cette prime est passé de 13,36 F en 1989 à 47,75 F en 1997 pour la nuit, pour tout travail accompli entre 21 heures et 6 heures pendant au moins 6 heures consécutives.

La dépense a été de 27,6 MF en 1997, soit une moyenne de 1437 F par an et par agent.

3° LA PRIME POUR TRAVAIL DU DIMANCHE ET DES JOURS FERIES

Mise en place par le décret n° 74-1068 du 13 décembre 1974, la prime pour travail du dimanche et des jours fériés nécessite une durée de travail de 6 heures consécutives. Le taux de cette prime a été fixé à 17,30 F par heure (contre 13,33 F en 1991), à un niveau bien supérieur à ce qui a été retenu par exemple pour les policiers (6 F de l'heure).

La dépense correspondante a évolué de plus de 24% sur la période 1993-97 et s'élève aujourd'hui à 43,2 MF (soit 2245 F en moyenne par agent et par an).

Les règles de cumul de cette prime sont imprécises : cette indemnité ne peut pas, d'après les textes, être cumulée avec le versement d'heures supplémentaires. En revanche, aucune règle claire n'a été définie pour le cumul entre prime de nuit et prime du dimanche et jours fériés : ce dernier, en l'état actuel, est donc possible. Il existe par ailleurs un cumul de fait entre l'octroi de 11 jours de repos compensateur pour les jours fériés (auxquels s'ajoutent 2 jours exceptionnels) et le versement de la prime à l'occasion d'un travail effectif pendant un jour férié. Un même fait générateur entraîne en effet une double compensation, financière et sous forme de congés supplémentaires.

- Le dispositif actuel présente des incohérences pour les fonctionnaires effectuant des permanences du dimanche en établissement.

Les permanences assurées en fin de semaine au sein de l'établissement par les personnels de l'équipe des cadres (directeurs, attachés, chefs de service pénitentiaire...) donnent lieu à des compensations distinctes selon le corps d'appartenance des agents. Les règles en ce domaine n'ont jamais fait l'objet d'une harmonisation d'un établissement à l'autre, la pratique l'emportant sur des normes juridiques qui font actuellement largement défaut.

4° LA PRIME POUR ASTREINTE ET INTERVENTIONS DE NUIT

- L'indemnité pour astreinte de nuit a initialement été mise en place par une simple circulaire en date du 23 décembre 1992. Non assimilables à des heures supplémentaires ou à un service de nuit, les astreintes de nuit rémunèrent non pas du temps de travail effectif mais « le temps pendant lequel le salarié est à la disposition permanente de son employeur, sous son autorité, sans pouvoir vaquer à ses occupations personnelles »²⁰⁸.

- Son régime est cependant largement calqué sur celui des heures supplémentaires et l'imputation budgétaire retenue conduit d'ailleurs à une confusion permanente avec ces dernières. Les bénéficiaires de cette prime sont bien circonscrits : la mesure s'applique uniquement aux gradés (chefs de service pénitentiaire et

²⁰⁸ Article L 212-4 du code du travail résultant de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 (art.5), reprenant elle-même la formulation de la jurisprudence de la Cour de cassation.

premiers surveillants) dans les maisons d'arrêt de petite taille qui sont dans l'impossibilité de mettre en place un service de nuit du fait de la faiblesse de leurs effectifs, c'est à dire 48 petits établissements comptant moins de 6 premiers surveillants.

Les versements sur la base de la circulaire de 1992 ont perduré en dépit de plusieurs recours contentieux. Ce n'est qu'en 1998 que la situation a été clarifiée avec la publication d'un décret n° 98-287 du 9 avril 1998, qui reprend exactement les dispositions de la circulaire de 1992 annulée entre temps par le Conseil d'Etat.

Cette indemnité comprend en réalité deux composantes distinctes :

- un forfait pour astreinte de nuit, versé aux gradés non logés par nécessité absolue de service, assurant cette astreinte à l'établissement (forfait de 3 heures par nuit) ou à leur domicile (forfait d'1 h 30 par nuit).
- un forfait pour interventions de nuit, qui concerne les gradés logés ou non par nécessité absolue de service qui effectuent l'astreinte à leur domicile. Chaque intervention est rémunérée de manière forfaitaire sur la base d'1 heure 15.

Dans la plupart des cas relevés, la participation aux astreintes permet aux premiers surveillants concernés d'augmenter leurs revenus de 15 000 à 25 000 F par an. Une intervention, même de 10 minutes, d'un personnel logé à proximité peut ainsi donner lieu à une indemnisation forfaitaire de 100 F environ pour un chef des services pénitentiaires de deuxième classe situé à l'indice majoré 480. Une simple capacité à être joint à domicile pendant une soirée donne lieu au paiement de 140 F environ pour un premier surveillant à l'indice majoré 450.

Le nombre très élevé d'interventions constatées entre 19 heures et 20 heures amène à s'interroger sur la rigidité actuelle des horaires de service des agents. Cette organisation est d'autant plus coûteuse qu'au lieu d'être prises en charge en priorité par les agents bénéficiant d'une concession de logement par nécessité absolue de service, comme le préconise une circulaire ultérieure de la DAP, les astreintes à domicile, paradoxalement, sont majoritairement assurées par des agents qui ne sont pas dans cette situation. Dans certains cas, le coût de l'astreinte de nuit du premier surveillant de permanence est doublé du coût de l'intervention du chef de service pénitentiaire logé par nécessité absolue de service venant en renfort.

Enfin, alors que le décret du 9 avril 1998 indiquait clairement, dans son article 6, que « les astreintes de nuit n'ouvrent pas droit à récupération », la circulaire du 28 avril 1998 du directeur de l'administration pénitentiaire a adopté une position irrégulièrement contraire dans sa partie consacrée aux « mesures d'accompagnement ».

VI. - LES PRIMES DE REGIMES SUI GENERIS

Confrontée à ce qu'elle estime être les insuffisances du droit commun de la fonction publique, l'administration pénitentiaire a parfois mis en place des régimes indemnitaires ad hoc pour compléter les primes de droit commun, pour prévenir des conflits sociaux (« prime exceptionnelle de fermeture ») ou encore pour récompenser certains agents pour avoir assuré la continuité du service (« récompenses exceptionnelles »). La mise en place de ces régimes s'est parfois faite à la lisière de la légalité.

1° LA « PRIME EXCEPTIONNELLE DE FERMETURE D'ETABLISSEMENTS »

Une indemnité ad hoc dite « indemnité exceptionnelle compensatrice de sujétions » a été utilisée à plusieurs reprises depuis le début des années 1990 par l'administration pénitentiaire avec l'accord de la direction du budget et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique dans le cadre de « l'accompagnement social » des fermetures d'établissements vétustes.

La mise en place d'une telle prime a été liée au « programme de construction 13 000 », qui s'est accompagné de la fermeture de 25 établissements vétustes au début des années 1990. Un décret du 20 avril 1990, non publié au Journal officiel, fixe ainsi la liste des établissements faisant l'objet d'une fermeture et dont les agents sont mutés dans l'intérêt du service. Ce même décret accorde une prime exceptionnelle « de fermeture » d'un montant forfaitaire de 20 000 F à tous les agents mutés d'office dès lors que l'établissement d'accueil n'est pas situé dans une commune limitrophe de la commune de départ, c'est à dire dans 20 cas sur 25²⁰⁹.

²⁰⁹ La mise en place de ce dispositif peut trouver sa justification dans le fait que les indemnités de droit commun que sont « l'indemnité spéciale de mutation » (décret n°90-1022 du 16 novembre 1990) ou « l'indemnité exceptionnelle de décentralisation » (décret n°78-409 du 23 mars 1978) n'étaient pas applicables dans les cas d'espèce : en particulier, l'absence de « suppressions d'emploi » induites par les « restructurations », condition exigée par le texte sur la prime de mutation rendait une indemnisation des agents impossible.

Ce dispositif « exceptionnel » a été étendu dans des conditions contestables à la maison d'arrêt de Bastia, dont les 44 surveillants ont été mutés à Borgo, commune limitrophe : par simples lettres adressées au garde des sceaux, en date respectivement du 13 août 1992 et du 21 août 1992, le ministre de la fonction publique et le ministre du budget ont ajouté à la liste annexée au décret de 1990 cet établissement. Informés de la « prime de fermeture » accordée à leurs collègues de Corse, les fonctionnaires concernés par les fermetures d'établissements vétustes en Martinique et en Guadeloupe ont réclamé et obtenu une nouvelle extension de cette prime « exceptionnelle » : le 19 février 1997, un décret non publié au journal officiel a accordé le bénéfice de la prime de fermeture aux personnels des établissements de Pointe à Pitre et de Fort-de-France respectivement mutés dans les établissements de Baie Mahault (Guadeloupe) et Ducos (Martinique). Le 29 juin 1998, un décret, toujours non publié au journal officiel, a utilisé la même procédure pour la fermeture de la prison de Cayenne, transférée à Rémiré Montjoly.

Dans chacun des cas mentionnés ci-dessus, le montant individuel de la prime a été fixé forfaitairement à 20 000 F, que les agents aient ou non modifié leur lieu de résidence personnel. La dépense correspondante a été de 2,2 MF pour 110 agents en Martinique, de 1,36 MF pour 68 fonctionnaires en Guadeloupe en 1997, et de 1 MF pour 51 agents en Guyane en 1998, soit 4,56 MF en tout en 1997-98.

Les conditions posées en 1990 dans le cadre des restructurations liées au « programme 13 000 » ont été interprétées de façon favorable lors des extensions successives en Corse et dans les DOM : ainsi, la distance entre le site faisant l'objet d'une fermeture et le nouvel établissement pénitentiaire est de 17 km dans le cas de la Corse, de 12,5 km en Martinique et de...8 kilomètres en Guadeloupe ! Dans le cas de la Guadeloupe, où les deux communes de Pointe à Pitre et de Baie Mahault sont limitrophes, la direction de l'administration pénitentiaire a mis en avant la nécessité pour les fonctionnaires concernés « d'emprunter un pont » pour se rendre sur leur nouveau lieu de travail.

A cette prime se sont ajoutées, pour les agents ayant effectivement déménagé, deux autres aides : le bénéfice de « l'indemnité de changement de résidence » de droit commun prévue par le décret n° 90-437 du 28 mai 1990 et une « aide exceptionnelle »

de 20 000 F versée par la mutuelle du ministère de la justice (sauf dans les DOM-TOM) au titre de « l'action sociale ».

Enfin, les critères d'attribution de la « prime de fermeture » ont été étendus de manière critiquable, puisqu'ont pu notamment en bénéficier des personnels non titulaires, notamment des surveillantes intérimaires (souvent épouses de fonctionnaires de l'administration pénitentiaire) ou encore des personnels juridiquement mutés mais ayant dans les faits été admis à la retraite avant leur prise de fonction dans les nouveaux établissements pénitentiaires.

2° LES « RECOMPENSES EXCEPTIONNELLES »

Plusieurs types de récompenses, proches de celles de la police nationale, peuvent être servis aux personnels de l'administration pénitentiaire :

- Le décret n°56-558 du 7 juin 1956 fixe les conditions d'attribution de la médaille pénitentiaire. Cette dernière peut être attribuée après 18 ans de service après l'avis d'un « comité des médailles » composé de sept membres. Elle peut également être attribuée pour acte de courage et de dévouement quelle que soit la durée des services accomplis. Le décret n°71-137 du 16 février 1971 précise qu'une « allocation » est versée avec la médaille pénitentiaire, dont le montant, toujours en vigueur, est fixé à 100 F par l'arrêté du 19 février 1971.

- Il existe par ailleurs des « récompenses exceptionnelles », dont le fondement est l'article D 226 du code de procédure pénale qui indique qu'« indépendamment des récompenses prévues par son statut particulier, le personnel pénitentiaire peut, dans la limite des crédits budgétaires ouverts à cet effet, bénéficier de gratifications exceptionnelles attribuées en raison d'actes de courage et de dévouement ».

La différence entre les deux dispositifs de récompense, l'un d'entre eux nécessitant la réunion d'un comité des médailles pour attribuer une médaille accompagnée d'une récompense de...100 F par arrêté ministériel, l'autre étant utilisé pour des sommes beaucoup plus élevées de manière quasi inconditionnelle ne paraît guère cohérente.

Les « récompenses » ont été largement utilisées par le passé dans des circonstances bien particulières, notamment pour récompenser des agents non grévistes accomplissant des heures

supplémentaires, ainsi qu'en témoigne d'ailleurs l'évolution erratique des dépenses correspondantes :

Année	1993	1994	1995	1996	1997
Dépense	1 149 764	40 172	2 474 435	33 557	141 150

En 1992, 500 agents « ayant assuré la continuité du service public » ont ainsi été rémunérés sur la base forfaitaire de 6 heures par jour pendant 7 jours à un taux de 80 francs. Le coût de cette mesure a été de 1 680 000 F en 1992. Un « barème forfaitaire journalier », mis en place en 1992, a depuis lors servi de référence pour les autres conflits sociaux.

Le coût du conflit social de 1994 a également été très élevé : en 1995, 115 personnes dans le ressort de la DR de Paris ont ainsi perçu 818 172,22 F de « prime exceptionnelle », soit 7145 F par personne. Certains agents se sont vus attribuer jusqu'à 245 heures supplémentaires et 24 000 F de prime.

L'administration pénitentiaire a également versé récemment en plus de la « prime de fermeture » dans les DOM des primes exceptionnelles au titre des récompenses : 139 893,12 F ont été versés à 69 agents de toutes catégories ayant assuré la continuité du service public lors des mouvements de grève liés à l'ouverture du centre pénitentiaire de Ducos en Martinique en 1997.



CONCLUSION SUR LE REGIME INDEMNITAIRE DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE : UN SYSTEME DESEQUILIBRE ET BIAISE

L'ensemble des observations qui précèdent conduisent à porter plusieurs critiques sur un système indemnitaire, construit au fil des crises sociales qu'a traversé l'administration pénitentiaire, qui donne le sentiment de n'avoir été ni suffisamment pensé ni bien maîtrisé dans ses conséquences.

1) Un premier défaut important tient à l'absence d'adéquation entre l'architecture indemnitaire actuelle et les contours du statut spécial, soit que le champ des bénéficiaires de certaines primes apparaisse plus large que le périmètre des personnels soumis au statut spécial, soit au contraire qu'il demeure plus restreint.

La correspondance entre les sujétions compensées par les primes et les versements correspondants est devenue obscure tant pour les gestionnaire que pour les bénéficiaires. Faute d'avoir fait coïncider le champ des bénéficiaires des différentes primes avec celui du statut spécial, l'administration pénitentiaire a été contrainte de créer de petites indemnités spécifiques à certaines filières ou à certains corps, destinées à compenser partiellement ou totalement le différentiel avec les autres personnels, au risque de compliquer et d'opacifier inutilement l'architecture indemnitaire d'ensemble.

2) Les primes liées au temps de travail des personnels de surveillance paraissent peu cohérentes et peu incitatives :

La structure des primes liées au temps de travail présente un aspect peu cohérent en raison de règles de cumul non harmonisées ou laissées dans le flou et de modes de calcul hétérogènes d'une prime à l'autre.

Le régime indemnitaire lié au temps de travail ne se contente pas d'être faiblement incitatif : il comporte également, comme on l'a vu, certains effets pervers qui encouragent des comportements préjudiciables au service public, tels que le développement de véritables stratégies d'absentéisme rémunérateur de la part de certains agents.

Plus généralement, l'architecture générale de ce régime amène à s'interroger sur l'organisation générale du travail au sein de l'administration pénitentiaire et sur le coût que représente le maintien du système actuel.

3) Par ailleurs, l'administration pénitentiaire souffre des biais peu à peu introduits dans un système de sanctions et de récompenses peu satisfaisant :

- du côté des sanctions, non seulement les stratégies d'absentéisme observées n'entraînent pas de perte financière pour les agents, mais des comportements abusifs peuvent même se révéler financièrement favorables en induisant artificiellement des heures supplémentaires (rapportant de l'ordre de 85 F de l'heure en moyenne). Au regard de ces gains potentiels, les pertes éventuelles sont minimales : en l'absence de tout risque sur le versement de la principale prime, l'indemnité de sujétions spéciales, la diminution de revenus de 8 F par jour au titre de l'indemnité pour charge pénitentiaire apparaît dérisoire.

Parmi les autres mécanismes de sanction, force est de constater que l'usage de la retenue du trentième indivisible demeure souvent timide et constitue un choix difficile pour les chefs d'établissements. Ces derniers sont en effet souvent placés en porte-à-faux vis à vis de leurs personnels dans les cas où la négociation entre les représentants de l'administration centrale et les organisations syndicales se conclut par une levée des sanctions prononcées par les ordonnateurs locaux.

Ce risque de perte de crédibilité ne fait que s'ajouter aux difficultés liées à l'extrême centralisation du système de sanction, puisque les chefs d'établissement ne sont actuellement pas compétents, par exemple, pour prononcer un simple blâme ou un avertissement à l'encontre de l'un de leurs agents.

- A l'inverse, le système de récompenses est largement dévoyé, soit que les primes fassent l'objet d'une attribution selon des critères purement statutaires et catégoriels plutôt que modulées en fonction de la difficulté réelle des fonctions exercées, soit que les récompenses soient utilisées pour récompenser le travail des agents assurant la continuité du service en cas de mouvement social, soit surtout qu'aucune prime ne soit modulable en fonction de la manière de servir.

4) Enfin, il convient de relever la tendance de l'administration pénitentiaire à rechercher en dehors du régime indemnitaire de droit commun des marges de manœuvre pour répondre à des préoccupations d'ordres divers, que ce soit pour éteindre des conflits sociaux ou encore pour corriger le périmètre ou les conditions d'attribution des primes générales de la fonction publique.

Cette tentation la conduit parfois à transgresser les règles et à entretenir une confusion entre action sociale et régimes indemnitaires ou encore entre dépenses de fonctionnement des établissements et primes. Elle l'amène aussi à procéder parfois à des montages juridiques dont l'opacité est propice à la multiplication des irrégularités.

CHAPITRE V

LES REMUNERATIONS ACCESSOIRES DE CERTAINS FONCTIONNAIRES DES MINISTERES CHARGES DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AGRICULTURE

Les "rémunérations accessoires" (appelées "rémunérations d'ingénierie publique" ou R.I.P. au ministère de l'agriculture) trouvent leur origine dans les travaux exécutés à titre onéreux par les ingénieurs du corps des ponts et chaussées pour le compte des municipalités dès le XVIIIe siècle. Ce système confirmé en 1948 pour le ministère de l'équipement et en 1955 pour le ministère de l'agriculture repose sur les concours d'ingénierie publique prêtés par les services déconcentrés de ces deux ministères aux collectivités locales et à divers organismes et ce, en concurrence avec l'ingénierie privée. Les montants collectés (de l'ordre de 800 MF par an au ministère de l'équipement, de 400 MF par an au ministère de l'agriculture) alimentent, dans l'un et l'autre cas, un compte spécial tenu dans les écritures des trésoriers-payeurs généraux, en dehors du budget de l'Etat.

Ce compte permet le versement de rémunérations accessoires à certains fonctionnaires des deux ministères.

Au ministère de l'équipement, l'attribution, réservée aux corps de la filière technique, est déconnectée de la production des travaux : elle constitue un régime indemnitaire particulier, duquel sont exclus les collaborateurs administratifs. En revanche, au ministère de l'agriculture, les bénéficiaires sont les producteurs directs et indirects, quel que soit le corps auquel ils appartiennent, mais les critères d'attribution, peu clairs, sont encore partiellement fondés sur une logique d'honoraires.

Globalement, ce système offre un complément de rémunération substantiel aux fonctionnaires concernés des deux ministères, jusqu'en 1999, à l'aide de ressources extra-budgétaires et sans information du Parlement.



HISTORIQUE

Les rémunérations accessoires liées aux missions d'ingénierie publique sont régies par la loi n° 48-1530 du 29 septembre 1948 "réglementant l'intervention des fonctionnaires des ponts et chaussées dans les affaires intéressant les collectivités locales et divers organismes" pour les agents du ministère de l'équipement et par la loi du 26 juillet 1955 pour les agents du ministère de l'agriculture. Ce régime s'est appelé successivement "indemnités", "honoraires", "rémunérations complémentaires", enfin "rémunérations accessoires" au ministère de l'équipement et "rémunérations d'ingénierie publique", au ministère de l'agriculture.

- *Pour l'administration de l'équipement*, l'existence de ces compléments de traitement est fort ancienne puisque depuis l'origine du corps des Ponts et Chaussées (1716) et quel qu'ait été le type d'organisation administrative de la France, ils ont été attribués aux ingénieurs puis à leurs collaborateurs.

A la veille de la Révolution, les municipalités versaient une rémunération aux ingénieurs, en général de 1/20ème du prix des ouvrages d'urbanisme, pour tous les travaux réalisés sur leur sol. Les cahiers de doléances critiquaient ces prélèvements qui renchérisaient le coût des travaux.

Le système s'est maintenu sous tous les régimes politiques mais à partir d'un décret du 10 mai 1854, il a été restreint aux interventions des ingénieurs et techniciens dans les affaires d'intérêt communal ou privé où leur rôle n'était pas obligatoire et sous réserve de l'autorisation du préfet.

Après plusieurs évolutions intermédiaires, la loi de 1948 et son arrêté interministériel d'application du 28 avril 1949 ont confirmé le système. L'arrêté de 1949 définissait les différents concours possibles : ceux-ci pouvaient être apportés aux collectivités locales - dans la quasi-totalité des cas aux communes - mais aussi à "divers organismes" tels les sociétés d'économie mixte, les offices d'HLM et les chambres de commerce et d'industrie.

Les recettes tirées de ces concours étaient en partie reversées aux agents du ministère de l'équipement en fonction du volume des travaux qu'ils avaient directement réalisés.

Les élus locaux critiquant ce lien direct entre les services rendus et le montant des indemnités allouées, les pouvoirs publics ont décidé en 1979 de réformer le mode de détermination de ces dernières.

Le texte réglementaire actuellement en vigueur (arrêté du 20 novembre 1981 modifié et sa circulaire d'application du 20 janvier 1982) a, en conséquence, mis en place un régime indemnitaire particulier, fort complexe et tenant compte de la situation statutaire des agents, des fonctions exercées et de la manière de servir.

- *Pour ce qui concerne le ministère chargé de l'agriculture*, jusqu'au début du siècle, les travaux ruraux étaient confiés aux services des ponts et chaussées. En 1902, la direction de l'hydraulique et des améliorations agricoles a été créée. Un arrêté du 28 janvier 1903 a autorisé ce service à prêter son concours en dehors des missions de l'Etat et à percevoir, en contrepartie, des honoraires. En 1937, le ministère de l'agriculture décidait de confier au corps du génie rural l'exécution de tous les travaux communaux qu'il subventionnait.

Le régime actuel est celui de la loi du 29 septembre 1948 relative aux fonctionnaires des ponts et chaussées qui a été rendue applicable à ceux du génie rural par la loi du 26 juillet 1955.

La définition des bénéficiaires et le régime de répartition des rémunérations ont été modifiés à plusieurs reprises, notamment en 1990 et 1996.



Représentant une enveloppe de plus de 800 M.F en dépenses au ministère de l'équipement et de près de 400 MF au ministère de l'agriculture, les rémunérations accessoires trouvent leur fondement dans l'exercice par les services déconcentrés des deux ministères de missions d'ingénierie publique (I).

La masse indemnitaire est répartie selon des modalités complexes (II).

I. - LA RESSOURCE

A. - LE CHAMP DE L'INGENIERIE PUBLIQUE

1° INGENIERIE PUBLIQUE ET INGENIERIE PRIVEE

L'ingénierie publique réalisée au profit des communes constitue la part essentielle de la ressource : en effet, les besoins des communes recouvrent un ensemble de travaux dont le potentiel s'accroît sous l'effet de programmes découlant de directives communautaires ou de dispositions législatives tels les grands chantiers liés à l'assainissement ou à la collecte des déchets.

Qu'il s'agisse d'études, de conception ou de réalisation d'ouvrages, les communes peuvent s'en remettre à leurs propres services, aux services de l'Etat ou aux professionnels du secteur privé. Dans ce dernier cas, la mise en concurrence est obligatoire par application du code des marchés publics.

En revanche, le recours aux services de l'Etat, tel qu'il a été prévu par exemple par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, ne nécessite pas une telle procédure.

Cependant, la question de l'exercice rémunéré des missions d'ingénierie sans mise en concurrence et à des prix qui ne sont pas ceux du marché est de plus en plus souvent posée, particulièrement au regard des dispositions du traité de Rome. Le dossier contentieux n'est pas clos : une plainte de la chambre des ingénieurs conseils de France a été adressée à la Commission européenne le 19 juillet 1995.

Le système actuel demeure donc contesté.

2° LES RAPPORTS ENTRE SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT PRODUCTEURS D'INGENIERIE PUBLIQUE :

Les directions départementales de l'équipement (DDE) et de l'agriculture (DDAF) ont des missions voisines par rapport aux collectivités locales et perçoivent l'une et l'autre des rémunérations accessoires.

Les communes et autres collectivités ont toute liberté de faire appel à l'un ou l'autre de ces services aussi bien qu'à l'ingénierie privée. C'est pourquoi tous les cas de figure existent : concurrence totale entre services d'Etat ou recherche amiable de spécialisation.

Depuis peu, des initiatives de rationalisation ont vu le jour.

Une circulaire du 3 novembre 1995 relative à l'ingénierie publique est allée dans ce sens : elle encourageait la réalisation de missions conjointes d'appui aux collectivités locales, pilotées selon les cas par la DDE ou la DDAF.

Par lettre conjointe du 19 novembre 1996, les ministres de l'équipement, de l'agriculture et de la fonction publique ont demandé aux vice-présidents des conseils généraux des ponts et chaussées et du génie rural, des eaux et des forêts "de proposer des voies de progrès pour organiser l'offre unifiée d'ingénierie d'Etat assurée par les services déconcentrés des administrations de l'équipement et de l'agriculture, au bénéfice des collectivités locales".

Le rapport conjoint des deux hauts fonctionnaires, daté du 31 janvier 1997, a proposé la création d'"un seul compte particulier du Trésor au plan local pour recueillir les versements des bénéficiaires des prestations des deux services déconcentrés, et au plan national pour centraliser la totalité des ressources", afin, sans doute, de dissiper le préjugé persistant d'intéressement individuel ou collectif des agents de l'Etat dans le cadre de l'ingénierie publique.

D'autres propositions concernaient :

- un dispositif permanent de pilotage en commun, à l'échelle départementale, de l'offre unifiée d'ingénierie d'Etat ;
- le développement d'actions communes de formation, d'élaboration de logiciels ou d'outils méthodologiques ;
- la mise en place d'une instance nationale chargée de l'animation et du suivi de ce dispositif.

La Cour constate que ces projets se sont enlisés puisque trois ans après la remise du rapport, aucune évolution n'est à enregistrer dans le sens d'une offre unifiée d'ingénierie d'Etat.

B. - LES CONCOURS PRETES PAR LES SERVICES TECHNIQUES DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AGRICULTURE :

Les interventions au profit des communes constituent la part essentielle de la ressource, même si les services peuvent aussi travailler pour le compte d'autres organismes : chambres de commerce et d'industrie, sociétés d'économie mixte, offices d'HLM.

1° LES DIFFERENTS TYPES DE CONCOURS

a) Au ministère de l'équipement

Les concours des services de l'équipement sont régis par une circulaire interministérielle n° 80-115 du 22 août 1980.

Ces concours se répartissent eux-mêmes en concours occasionnels (maîtrise d'œuvre, conduite d'opération, conseil et assistance) et concours permanents (aide technique à la gestion communale, gestion de services autres que la voirie communale, contrôle de concession, affermage ou régie, conseil et assistance). Chaque mission a ses règles propres de décompte d'honoraires fixées par de multiples textes ²¹⁰.

- La mission de conception-maîtrise d'œuvre représentait 68 % des recettes en 1995. Elle concerne pour l'essentiel des travaux de voirie et réseaux divers (VRD).

La mission de maîtrise d'œuvre la plus couramment utilisée dite M2 comprend la fourniture par le maître d'œuvre (DDE) des éléments de mission suivants : avant-projet sommaire, avant-projet détaillé, dossier de consultation des entreprises, assistance marchés de travaux, contrôle général des travaux, réception et décompte des travaux, dossier des ouvrages exécutés.

La DDE établit un "prix d'objectif" des travaux à réaliser qui est le montant de l'estimation prévisionnelle des travaux hors TVA de l'ouvrage. L'ouvrage est par ailleurs affecté d'une "classe de complexité" qui se traduit par un taux de rémunération d'autant plus élevé que l'ouvrage à réaliser présente des difficultés.

La rémunération de la DDE est un pourcentage du prix d'objectif qui dépendra de la nature de la mission (M2 ou mission partielle) et de la classe de complexité.

Ainsi, dans le cas d'un ouvrage complexe (3ème classe), d'un prix d'objectif de 295 000 F pour une mission M2 "complète", le taux résultant d'un tableau à lecture directe prévu par un arrêté du 29 juin 1973 sera de 8,65 %, soit une rémunération de (295 000 x 0,0865) 25 517 F.

²¹⁰ les développements suivants rendent compte de l'état du droit qui était en vigueur jusqu'au 31 décembre 1998. A compter du 1er janvier 1999, deux arrêtés du 2 décembre 1998 modifient certaines dénominations et majorent le taux des missions (cf infra).

- L'aide technique à la gestion communale (ATGC) est une mission de caractère permanent au profit des communes qui en font la demande. Si les moyens - agents et engins - sont fournis par la commune, la DDE assure la prestation d'encadrement sous forme de préparation de la programmation, de suivi financier et de contrôle. La rémunération de la DDE au titre de l'ATGC est une sorte d'abonnement qui est fonction du nombre d'habitants de la commune et dont le montant est fixé chaque année par arrêté ministériel.

Ce sont les subdivisions territoriales qui réalisent ces prestations de proximité : elles représentaient, en 1995, 13 % des recettes de l'ingénierie publique.

- La conduite d'opérations (10 % des recettes) concerne l'assistance à maîtrise d'ouvrage de caractère administratif, technique et financier, c'est-à-dire ce qui n'est pas « réservé » aux architectes. Il s'agit par conséquent de la phase préalable du projet : consultation, rédaction du programme proposé aux architectes.

Les projets des collectivités territoriales concernent la construction d'équipements collectifs comme des gymnases, des salles des fêtes, des piscines, des maisons de la culture. Les conditions de rémunération sont fixées à 1,3 % du coût d'objectif.

Pour les constructions publiques relevant des ministères, les règles sont différentes.

- La gestion des services autres que la voirie (5 % des recettes) consiste en la gestion des réseaux de distribution d'eau, d'assainissement, de collecte et de traitement des ordures ménagères, l'entretien des bâtiments publics. Dans ce type de mission, les DDE qui ont souvent affaire à des groupements de communes prélèvent une contribution égale à 3 % au plus du montant annuel des dépenses du service considéré. Les pourcentages pratiqués varient selon les départements.

- Les contrôles (3 % des recettes) portent sur le respect du cahier des charges en matière de distribution d'eau potable, de réseaux d'assainissement, de collecte et de traitement de déchets. La rémunération de la DDE est limitée à 3 % des recettes du service. La moyenne effective se situe entre 1,5 % et 2 %.

b) Au ministère de l'agriculture

Les concours apportés par les services du ministère de l'agriculture sont aussi de plusieurs types, ayant chacun leurs propres règles de décomptes des honoraires²¹¹.

- Les missions de conception-maitrise d'œuvre représentent l'essentiel des activités d'ingénierie des DDAF, soit les deux tiers environ des recettes. Leurs principes sont identiques à ceux prévalant au ministère de l'équipement.

- La conduite d'opérations d'investissement est une activité régie par l'arrêté interministériel du 7 mars 1949 modifié. Elle donne lieu à une rémunération dont le taux est, en règle générale, de 1,3 %. Mais il est parfois moins élevé (1,1 %) pour les investissements qui sont éligibles à une subvention du ministère de l'agriculture en provenance du fonds forestier national ou du fonds national pour le développement des adductions d'eau.

- Les interventions de conseil et d'assistance recouvrent les interventions relatives à la maintenance du patrimoine immobilier, le contrôle des services d'eau et d'assainissement, les missions de conseil et d'assistance aux collectivités locales.

Cependant, l'aide technique à la gestion communale est réservée par les textes aux services de l'équipement.

c) L'évolution des textes réglementaires relatifs aux rémunérations d'ingénierie publique (R.I.P.) entre les ministères de l'agriculture et de l'équipement

A la suite de réunions d'un groupe de travail entre les deux ministères, deux arrêtés du 2 décembre 1998 dont l'objectif était d'harmoniser les pratiques des deux ministères avec celles de l'ingénierie privée, ont précisé le régime des concours (arrêté modifiant l'arrêté du 7 mars 1949 fixant les conditions générales d'intervention) et majoré le taux des missions (arrêté modifiant l'arrêté du 7 décembre 1979 relatif aux concours apportés aux collectivités locales et à leurs groupements par l'Etat), avec effet au 1^{er} janvier 1999.

²¹¹ même renvoi que pour l'équipement.

2° LE CIRCUIT ADMINISTRATIF

Les demandes de concours des collectivités locales font l'objet d'une délibération du conseil municipal, transmise ensuite pour autorisation au préfet. L'annexe à la délibération comporte la définition des travaux et de la mission, le montant des travaux et celui de la rémunération, les modalités de paiement et une clause de révision de prix. Une note établie par les services techniques de l'Etat mentionne les services dont dispose le maître d'ouvrage et la justification de l'intervention du service.

Après exécution des travaux, les décomptes sont soit préparés par les subdivisions et envoyés à la DDE pour vérification, soit réalisés par la DDAF. Les décomptes sont ensuite classés par recette-perception puis transmis sous bordereau à la Trésorerie générale qui se charge du recouvrement, chaque subdivision ou DDAF établissant un "tableau de suivi de recouvrement".

Les recettes sont ensuite versées sur un compte spécial tenu dans chaque trésorerie générale.

C. - DES RECETTES ENCAISSEES A LA DETERMINATION DE LA MASSE INDEMNITAIRE

Les ressources tirées de l'ingénierie publique alimentent non pas les recettes budgétaires de l'Etat mais un compte de tiers tenu dans les écritures de chaque trésorier-payeur général, qui permet de financer le régime indemnitaire en dehors du budget de l'Etat.

1° LE MECANISME COMPTABLE

a) Description générale du mécanisme

Au ministère de l'équipement comme au ministère de l'agriculture existe un compte spécial divisé lui-même en trois sous-comptes.

Au niveau local, un premier sous-compte permet d'encaisser les recettes (TTC) provenant de l'intervention des services au titre des concours d'ingénierie publique.

Au niveau central, un second sous-compte enregistre les recettes qui lui sont transmises par le premier sous-compte.

Les dotations destinées au versement des rémunérations accessoires sont versées à un troisième sous-compte, tenu au niveau local, qui peut également recevoir le montant de TVA récupéré par les services déconcentrés à l'occasion de leurs interventions.

b) Le passage du montant brut des recettes au montant net

Un certain nombre de prélèvements sont opérés sur les recettes brutes. Il s'agit essentiellement des prélèvements pour frais de bureau et du prélèvement pour réparation des risques civils.

- Des prélèvements pour frais de bureau sont opérés, dans les deux ministères, sur les recettes brutes. Ils s'élèvent à 3 % des encaissements au ministère de l'équipement et entre 3 et 5 % au ministère de l'agriculture. Dans les deux cas, une part est réservée aux services déconcentrés, une autre aux services centraux. Eventuellement, le montant de récupération de TVA s'ajoute à la part réservée aux services déconcentrés. Au total, c'est de 20 à 33 millions de francs dont bénéficient respectivement les services déconcentrés du ministère de l'équipement et ceux de l'agriculture.

Ce mécanisme permet ainsi aux services de disposer de ressources extra-budgétaires destinées à financer les dépenses de fonctionnement qui relèvent normalement des crédits budgétaires correspondants.

- Un prélèvement pour réparation des risques civils existe dans les deux ministères : il est de 1 % depuis 1996. Il a pour objet de faire face aux dépenses liées au contentieux des missions d'ingénierie publique.

2° LA MASSE INDEMNITAIRE

Le montant net des recettes permet de verser des rémunérations accessoires aux agents bénéficiaires. Cependant, le montant qui leur sera servi diffère du montant net de recettes d'une année. En effet, la masse indemnitaire versée est déterminée à partir de plusieurs éléments :

- une "valeur du point" qui s'applique à un nombre de points qui, lui-même, tient compte des effectifs, des grades des bénéficiaires ;

- un prélèvement sur les disponibilités du compte central (qui constituent ainsi une sorte de réserve) qui peut être opéré sur autorisation du ministère du budget.

Le tableau de synthèse suivant présente la situation dans les deux ministères au titre de 1997.

Année 1997

	Agriculture	Equipement
Recettes brutes encaissées	375,2	858,9
Réserve du compte au 1 ^{er} janvier	164,8	244,3
Dépenses de rémunérations accessoires	378,2	850,0
Réserve du compte au 31 décembre	135,9	191,6
Nombre de bénéficiaires *	8 732	24 645
Montant moyen de RA par bénéficiaire (francs)	43 110	34 490

* en équivalent temps plein

3° LA SITUATION DU COMPTE 466-22

Dans les deux ministères, une réserve importante a été progressivement constituée au cours des années, puisque les sommes disponibles après prélèvements n'ont pas été entièrement distribuées sous forme de rémunérations accessoires.

La situation a cependant évolué et les ministères ont dû, depuis 1993, demander à la direction du budget l'autorisation de puiser dans ces réserves pour assurer le versement des rémunérations accessoires. Celles-ci, de leur côté, devenaient régulièrement plus importantes en raison de la progression du nombre des bénéficiaires qui n'était pas compensée par une augmentation corrélative des recettes d'ingénierie publique.

Ainsi, le montant des réserves tend à diminuer sensiblement (- 21 % en 1997 pour le ministère de l'équipement, - 17 % pour celui de l'agriculture).

Cette évolution, porteuse de risques à court terme, devrait, selon les deux ministères, être stoppée par le relèvement des barèmes de l'ingénierie.

D. - LA BUDGETISATION

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1994, la Cour avait déjà relevé qu'un certain nombre de recettes et de dépenses, notamment de primes, figuraient dans la comptabilité des trésoriers-payeurs généraux, dans des comptes de tiers de la classe 4, mais non au budget de l'Etat.

L'article 110 de la loi de finances pour 1996 a prévu que "à compter du projet de loi de finances pour 1997, les recettes et les dépenses extra-budgétaires sont réintégrées au sein du budget général", ce qui vise notamment les comptes sur lesquels sont débitées les dépenses de rémunérations et primes accessoires.

Au 31 décembre 1999, la loi n'était toujours pas appliquée. Cependant, la Cour prend acte de l'inscription, dans la loi de finances 2000, d'une mesure de budgétisation des rémunérations accessoires des fonctionnaires des corps techniques de l'équipement et des rémunérations d'ingénierie publique des fonctionnaires de l'agriculture, ainsi que de l'affectation au budget général du solde des comptes de la classe 4 où étaient enregistrées les recettes affectées à ces rémunérations.

II. - LA REPARTITION

A. - LES BENEFICIAIRES DU SYSTEME

a) Au ministère de l'équipement

Il s'agit des fonctionnaires des corps dits techniques dont les effectifs sont de plus en plus nombreux.

Un système destiné aux corps techniques

La loi fondatrice du 29 septembre 1948 a prévu dans son article 3 que "les ingénieurs des ponts et chaussées et les agents placés sous leurs ordres ont droit à l'allocation d'honoraires à la charge des intéressés lorsqu'ils prennent part [...] à des travaux à l'égard desquels leur intervention n'est pas rendue obligatoire par les lois et règlements généraux".

Si les termes utilisés par la loi de 1948 restent globaux, le texte réglementaire actuellement en vigueur (arrêté du 20 novembre 1981 modifié et sa circulaire d'application du 20 janvier 1982) utilise quant à lui l'appellation de "fonctionnaires des corps techniques" pour

dénommer les bénéficiaires. L'arrêté précise que les corps suivants sont concernés : ingénieurs des ponts et chaussées, ingénieurs des travaux publics de l'Etat (ITPE), techniciens des TPE, conducteurs des TPE, contrôleurs des TPE, dessinateurs.

Ces corps rassemblaient, au 31 décembre 1995, 24 350 agents dont 22 145 en services déconcentrés et 2 205 en administration centrale ou services centraux, soit le quart des effectifs totaux du ministère.

La décomposition par catégorie statutaire montre que la proportion d'emplois de cadre ou de maîtrise est particulièrement élevée parmi les fonctionnaires des "corps techniques". En effet, ces derniers représentent au sein du ministère plus de 50 % des personnels de catégorie A, 60 % des agents de catégorie B mais seulement 20 % des fonctionnaires de catégorie C.

La limitation du champ des rémunérations accessoires à ces seuls corps techniques n'a pas posé de difficultés dans les années 50 puisqu'il s'agissait d'un système précisément destiné aux fonctionnaires qui effectuaient l'ensemble des prestations d'ingénierie. Ils percevaient ensuite les "honoraires" qui étaient en partie proportionnels aux prestations qu'ils avaient fournies.

Mais aujourd'hui, polyvalence aidant, les situations dans lesquelles des agents dits techniques occupent des fonctions administratives, et inversement, se sont multipliées, ce qui peut créer des tensions entre membres des corps selon qu'ils sont éligibles ou non aux rémunérations accessoires.

La progression des effectifs

Le nombre d'agents éligibles aux rémunérations accessoires tend à s'accroître (+ 10 % environ entre 1991 et 1995).

Ce phénomène est dû à plusieurs causes : les transformations d'emplois de contractuels partant à la retraite en emplois de fonctionnaires "techniques", les titularisations opérées dans les corps techniques et la diminution du nombre des ingénieurs hors de l'administration.

b) Au ministère de l'agriculture

La détermination des bénéficiaires souffre de l'absence d'une définition claire. En effet, deux paramètres interviennent : l'appartenance à un corps et l'affectation dans un service. Mais il n'est pas fait de distinction de principe entre personnels techniques et personnels administratifs, à la différence du ministère de l'équipement.

Selon la loi « les IGREF et les agents placés sous leur autorité ont droit à l'allocation d'honoraires lorsqu'ils prennent part à des travaux à l'égard desquels leur intervention n'est pas rendue obligatoire par des lois et des règlements généraux ».

Dans la réalité, les bénéficiaires sont :

- la totalité des agents des services déconcentrés (DDAF) dits « producteurs directs », sauf ceux des corps techniques du secteur vétérinaire et ceux du corps de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole ;
- les agents de certains services régionaux, de certaines directions de l'administration centrale et du CEMAGREF qui apportent un appui technique aux DDAF, dits "producteurs indirects".

Dans les DDAF, la notion de service s'ajoute donc à celle de corps, et c'est la "communauté de travail", personnels administratifs comme agents techniques, qui participe aux rémunérations d'ingénierie publique.

Les bénéficiaires des RIP étaient au nombre de 8 698 en équivalent temps plein en 1996, chiffre à rapprocher de celui des emplois budgétaires du ministère, soit 30 275.

L'absence de définition claire s'est traduite par la parution de six décisions particulières entre 1989 et 1995 et a alimenté un processus d'extension du nombre des bénéficiaires. Celui-ci s'est heurté aux décisions du Conseil d'Etat qui a annulé plusieurs mesures d'élargissement du nombre de bénéficiaires. Après ces décisions, les RIP indûment versées n'ont néanmoins pas fait l'objet de remboursement.



En définitive, l'évolution des systèmes a été différente dans les deux ministères en ce qui concerne la définition des bénéficiaires : le ministère de l'équipement a considéré que seuls les personnels techniques étaient éligibles aux rémunérations accessoires, alors que le ministère de l'agriculture a privilégié la "communauté de travail", quelles que soient les catégories de personnels.

B. - LE MECANISME DE REPARTITION

a) La réforme de 1979

Jusqu'en 1979, les rémunérations accessoires étaient fondées sur l'intéressement *individuel* et collectif des agents.

Dans sa dernière version, ce système avait été précisé par un arrêté du 4 août 1972, dont les principes de base étaient les suivants :

- la gestion était pour l'essentiel locale, une part seulement étant prélevée sur les comptes locaux pour abonder un compte central ;
- la répartition avait lieu dans le département de "production" ;
- les ingénieurs subdivisionnaires percevaient des "parts réservées" liées au volume des travaux.

Cet "intéressement" faisait l'objet de vives critiques des élus locaux qui soulignaient son incompatibilité avec la notion de service public.

C'est pourquoi le 22 novembre 1979, le Premier ministre a adressé aux ministres du budget, de l'environnement et de l'agriculture une lettre par laquelle il entendait supprimer tout lien au niveau local entre les rémunérations accessoires des agents et le volume des travaux occasionnels effectués. La lettre précisait : "Le montant des ressources constituant la masse indemnitaire propre à chacun des deux ministères intéressés est fixé globalement chaque année par accord entre le ministre concerné et le ministre du budget et par référence aux mesures de revalorisation des primes et indemnités des fonctionnaires de l'Etat dont le montant est fixé en valeur absolue".

Le nouveau dispositif avait pour ambition d'instituer un régime indemnitaire spécifique fondé sur des critères objectifs.

C. - LES GRANDS TRAITS DU SYSTEME ACTUEL

a) Au ministère de l'équipement

Les critères

- Les fonctionnaires concernés reçoivent leurs rémunérations accessoires en proportion d'un coefficient hiérarchique fonction de leur grade.

Les fonctionnaires des corps techniques sont répartis en huit groupes auxquels correspondent un ou deux coefficients hiérarchiques.

L'éventail des coefficients est de 1 à 10 entre un dessinateur (7,5) et un ingénieur général des ponts et chaussées (75).

Des bonifications sont attribuées aux adjoints, aux chefs de service, chefs de subdivision et chefs de parc.

- Les rémunérations sont versées proportionnellement au temps de présence dans l'emploi occupé, avec un différé d'une année : ainsi en 1997, sont payées les rémunérations correspondant au temps passé dans les services en 1996.

- Les rémunérations sont modulables en fonction du poste occupé et de la qualité des services rendus (coefficient individuel).

Ce coefficient est théoriquement compris entre 0,85 et 1,15 pour les ingénieurs TPE, et entre 0,90 et 1,10 pour les autres groupes. Mais la modulation réelle n'est pas aussi importante, sauf dans le cas, par exemple, des directeurs départementaux. Cette particularité aboutit à ce qu'une trentaine de ces derniers soient moins bien dotés que des chefs d'arrondissement, membres d'un groupe faiblement modulé.

- Enfin, la dotation individuelle est proportionnelle à une valeur de référence dont le montant varie en fonction de l'implantation géographique du service auquel appartient le technicien (coefficient géographique).

Les services sont classés par décision du ministre en neuf catégories dotées chacune d'un coefficient de valeur de point fixé de telle sorte que le rapport entre le plus élevé et le plus faible n'excède pas 1,5, soit dans une fourchette de 0,80 à 1,20.

Chaque année la répartition des services dans ces catégories peut être modifiée après avis de la "commission centrale des rémunérations complémentaires".

L'objectif de ce système est d'augmenter l'attractivité des services déconcentrés peu prisés des agents, en les classant en catégorie 8 ou 9 pour majorer les rémunérations accessoires qui seront servies. Au contraire, les services dans lesquels ne se posent pas des problèmes de vacances d'emplois ont une cotation inférieure.

L'utilisation de ce coefficient géographique correspond ainsi à une préoccupation de gestion des ressources humaines en fonction des besoins du service.

- La dotation d'un agent est donc égale à la valeur du point du service dans lequel il travaille, multipliée par son coefficient hiérarchique. Ce produit est modulé en fonction du temps de présence et du coefficient individuel ²¹².

Le niveau de décision pour la répartition entre les agents

Actuellement on peut distinguer trois situations :

- le groupe 1 (cadres supérieurs, "décideurs", ingénieurs généraux ou en chef des ponts et chaussées) est géré au niveau national ;

- les groupes 2 et 3 (ingénieurs div. des TPE, chefs d'arrondissement, ingénieurs des ponts et chaussées du premier grade) sont gérés au niveau régional ;

- les groupes 4 à 8 (agents de catégorie C, B, A début de carrière) sont gérés au niveau local.

b) Au ministère de l'agriculture

Le système de répartition des RIP est prévu par deux arrêtés du ministre de l'agriculture en date des 10 et 13 novembre 1980.

Les principes fixés par ces textes peuvent être présentés ainsi :

²¹² exemple : la dotation d'un ingénieur T.P.E ayant travaillé toute l'année 1995 dans le département de la Vienne serait : valeur du point de la DDE 86 x temps de présence x coefficient hiérarchique x coefficient individuel soit $(2\ 077 \times 1 \times 42 \times 1) = 87\ 234\ F.$

la gestion des recettes et des dépenses est effectuée par année civile de rattachement ;

l'ensemble des contributions versées au crédit de divers services sont centralisées avant le 15 septembre et avant le 15 janvier de chaque année à la paierie générale du Trésor ;

- sur les sommes ainsi versées est opéré le prélèvement destiné à couvrir les dépenses liées à la responsabilité civile de l'Etat ;
- la répartition s'effectue alors en attribuant les soldes disponibles aux quatre grandes catégories d'emploi :

- une première part est destinée au versement des RIP des producteurs indirects ainsi qu'au financement des frais de bureau et de fonctionnement des échelons régionaux et nationaux ;

- une deuxième part est affectée à la couverture des frais de bureau et de déplacements des DDAF occasionnés par les missions d'ingénierie publique ;

- une troisième part est répartie entre les directeurs départementaux de l'agriculture ;

- la quatrième part est répartie entre les DDAF et les autres services générateurs d'encaissements et répartie entre les bénéficiaires.

La dotation individuelle de chacun des bénéficiaires est déterminée à l'issue d'un processus de calcul dont les différentes étapes font intervenir des paramètres relatifs à la situation personnelle des bénéficiaires, à la structure administrative dans laquelle ils se trouvent etc. Une part interdépartementale de solidarité, peut, enfin affecter, en dernier lieu, les dotations.

Dans les DDAF jugées peu attractives, une dotation complémentaire avait été instaurée, mais elle a été supprimée (1994) car le bilan de cette pratique a été jugé négatif.

3° LES COMMISSIONS REPRESENTATIVES DU PERSONNEL

a) Au ministère de l'équipement

Plusieurs niveaux de représentation des fonctionnaires ont été institués :

- une commission nationale dite "commission centrale des rémunérations complémentaires" qui comprend 20 représentants de l'administration et 20 représentants du personnel, examine les questions de nature générale ayant trait au système (évolution de la masse indemnitaire, répartition selon les catégories de personnel etc) ;

- des commissions régionales et locales émettent des avis sur la répartition des dotations entre les agents.

b) Au ministère de l'agriculture

La réglementation relative aux rémunérations accessoires prévoit que des structures de concertation doivent être réunies à l'occasion de la répartition des RIP.

Deux structures de consultation existent :

Au niveau national, une commission nationale des missions d'ingénierie publique connaît des modalités de répartition et peut émettre des suggestions. Elle comprend, en son sein, une commission restreinte qui prépare ses travaux.

Au niveau local, est instituée une commission locale des missions d'ingénierie publique qui est consultée par le directeur départemental sur diverses questions touchant à la fixation et à l'utilisation du prélèvement destiné au financement des frais de fonctionnement divers et à la répartition de la dotation revenant aux bénéficiaires (acompte et solde).

Au niveau central ont été également mises en place des commissions « locales » concernant les personnels « producteurs indirects ».

D. - LES REMUNERATIONS ACCESSOIRES ALLOUEES

1° UN MONTANT INDIVIDUEL DE REMUNERATIONS ACCESSOIRES ELEVE

a) Au ministère de l'équipement

Les rémunérations accessoires constituent un complément de rémunération substantiel, d'autant plus que leur évolution a longtemps été plus favorable que celle des traitements. Par exemple, en 1988, alors que les traitements progressaient de 1,89 %, les rémunérations accessoires augmentaient de près de 7 %.

Ce différentiel s'est cependant réduit à compter de 1990 : depuis lors, la progression est de l'ordre de 2 % par an. En 1995, enfin, les rémunérations accessoires n'ont pas progressé.

Les deux tableaux ci-après retracent les dotations théoriques pour chaque catégorie de service ainsi que les rémunérations moyennes globales nettes annuelles par grade.

(Rémunérations accessoires perçues en 1996) * - Dotations théoriques

1995 Catégorie de Service	Dessinateurs Conducteurs Contrôleurs	Assistants Techniques	Chefs de section Chefs de section ppaux Contrôleurs Ppaux	Chef de Subdiv.	I.T.P.E.	I.D.T.P.E.	I.P.C. 2e cl. 6è éch. et <	I.D./C.A. I.P.C. 2è cl. 7è et 8è éch. IPC 1è cl.	L.C.P.C.	I.G. et décideurs
1 (1 719)	7,5 13 117	10,5 18 364	16 27 984	20 34 980	25 43 725	42 73 458	52 90 948	55 96 195	70 122 430	75 131 175
2 (1 858)	13 935	19 509	29 728	37 160	46 450	78 036	96 616	102 190	130 060	139 350
3 (1 967)	14 752	20 653	31 472	39 340	49 175	82 614	102 124	108 185	137 690	147 525
4 (2 077)	15 577	21 808	33 232	41 540	51 925	87 324	108 004	114 235	145 310	155 775
5 (2 186)	16 395	22 953	34 976	43 720	54 650	91 812	113 672	120 230	153 020	163 950
6 (2 295)	17 212	24 097	36 720	45 900	57 375	96 390	119 340	126 225	160 650	172 125
7 (2 404)	18 030	25 242	38 464	48 080	60 100	100 968	125 008	132 220	168 280	180 300
8 (2 514)	18 855	26 397	40 224	50 280	62 850	105 588	130 728	138 270	175 980	188 550
9 (2 623)	19 672	27 541	41 968	52 460	65 575	110 166	136 336	144 265	183 610	196 725

* ITPE : Ingénieur des travaux publics de l'Etat ;

IDTPE : Ingénieur divisionnaire des TPE ;

IPC : Ingénieur des ponts et chaussées ;

ID : Ingénieur divisionnaire ;

CA : Chef d'arrondissement ;

IC : Ingénieur en chef ;

IG : Ingénieur général.

Rémunération globale des corps techniques de catégorie A du ministère de l'équipement

Le présent tableau retrace la rémunération globale nette des retenues pour pension et cotisations sociales pour 1997.

Les données chiffrées représentent des montants moyens.

Grades	Traitement principal	Primes	Dont rémun. Access.	Dont pr.service et rendement	Total	% primes
Ing. général des ponts et chaussées	310 517	205 211	154 633	50 578	515 728	39,8
Ing. en chef des p. et ch., chef de service déconc.	231 617	186 495	154 633	31 862	418 112	44,6
Ing. en chef des p. et ch.	210 755	172 466	144 324	28 142	383 221	45,0
Ing. des p. et ch. de 1 ^o classe	177 190	130 914	114 914	16 000	308 104	42,5
Ing. des p. et ch. de 2 ^o classe	132 391	124 646	108 646	16 000	257 037	48,5
Ing. divisionnaire des TPE chef d'arrondissement	192 702	132 591	114 914	17 677	325 293	40,8
Ing. divisionnaire des TPE	171 183	103 422	87 753	15 669	274 605	37,7
Ing. des TPE	128 245	61 483	52 234	9 249	189 728	32,4

Les rémunérations accessoires représentent, tant en valeur absolue qu'en pourcentage du revenu global, un avantage au bénéfice des corps techniques par rapport à leurs collègues dits "administratifs".

Une comparaison pour quelques corps techniques et administratifs de même niveau de l'ensemble du régime indemnitaire permet d'illustrer cette constatation, en totalisant :

. pour les personnels techniques : rémunérations accessoires et prime de service (PSR) ;

. pour les personnels administratifs : prime de rendement ou équivalent et indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS ou IHTS).

1997	A +	A		B		C	
	(IPC 1 ^{ère} classe) (2 ^e classe)	(IDTPE) (3 ^e grade)		Chef de section principal des TPE (3 ^{ème} grade)		Dessinateurs Principal de 2 ^{ème} classe (Echelle 5)	
CORPS TECHN.	137 659	108 750		41 860		19 418	
	(Adm. Civ. De 1 ^{ère} classe) (2 ^e grade)	(Attaché Principal) (1 ^{ère} classe) Admi. centrale (3 ^e grade)	Attaché Principal 1 ^{ère} classe Services Déconcentrés 3 ^e grade	Secr. Admi. de classe exception- nelle Administr. centrale (3 ^e grade)	Secr. Admi. de classe exception- nelle Services déconcentrés (3 ^e grade)	Adjoint admi. Principal de 2 ^e classe Adm. Centrale (Echelle 5)	Adjoint admi. principal de 2 ^e classe Adm. Centrale (Echelle 5)
CORPS ADM.	115 110	75 714	47 032	30 363	15 120	17 116	10 658

NB : montants versés en 1997

A niveau comparable - et sous la réserve que ces chiffres rendent compte de moyennes qui peuvent être majorées -, on constate que le régime indemnitaire des corps techniques est supérieur de 20 % en catégorie A+, de 44 à 131 % en catégorie A, de 38 à 177 % en catégorie B, de 13 à 82 % en catégorie C à celui des corps administratifs.

b) Au ministère de l'agriculture

Les RIP constituent un complément de rémunération important dont l'évolution globale est proche de celle de la valeur du point d'indice nouveau majoré (INM) de la fonction publique.

Le tableau ci-dessous présente, pour quelques grades, le montant individuel moyen des rémunérations accessoires perçues pour 1996.

Grades	Producteurs directs		Producteurs indirects	
	Nombre d'agents	Moyenne	Nombre d'agents	Moyenne
Ingénieur général du GREF	-	-	90,86	174 819
Ingénieur en chef (Directeur départemental)	93,50	143 822	52,17	132 616
Ingénieur en Chef	48,50	124 719	205,41	105 238
Chef technicien	39,89	68 873	2,00	49 767
Agent technique	147,08	24 793	72,94	20 233
Attaché administratif	99,08	46 075	45,63	29 217
Chargé de mission INSEE	-	-	5,75	26 808
Conducteur auto	73,97	12 657	10,58	9 470

Afin de compenser l'impossibilité de verser des RIP aux agents non éligibles, le ministère a mis en place des régimes d'"indemnités spéciales de fonction" et d'"indemnités spéciales de sujétions" dont les montants moyens sont comparés aux montants moyens de RIP dans le tableau suivant.

	Bénéficiaires des RIP		Bénéficiaires de l'ISF ou de l'ISSQ				
	Ingénieurs en chef du GREF		Ingénieurs des travaux		Ingénieurs en chef d'agronomie	Ingénieurs des travaux agricoles (classe normale)	Vétérinaires inspecteurs en chef
	Producteurs indirects	Producteurs directs	Producteurs indirects	Producteurs directs			
RIP	104 571	122 648	57 359	72 957			
ISF					104 754	ou 56 492	
ISSQ						ou 56 492	95 153
Total RIP ou ISF ou ISSQ	104 571	122 648	57 359	72 957	104 957	56 492	95 153

Année 1996 – Source : bilan social du ministère de l'agriculture 1996

NB : les montants d'ISF et d'ISSQ sont les mêmes en administration centrale et en services déconcentrés.

Le régime des RIP a ainsi contribué à tirer vers le haut, dans le cadre d'une "politique d'harmonisation", les régimes indemnitaires d'autres agents.

2° LE PROBLEME DU CUMUL

Le décret-loi de 29 octobre 1936, dont les conditions d'interprétation et d'application ont été précisées ci-avant (page 69) a posé les règles relatives aux cumuls d'emplois et de rémunérations.

Ces règles trouvent couramment à s'appliquer pour les corps techniques de catégorie A du ministère de l'équipement en raison du montant élevé des rémunérations accessoires. Ce sont, pour l'essentiel, les ingénieurs des ponts et chaussées de 2ème classe qui sont concernés : en effet, ces agents qui sont en début de carrière, perçoivent un traitement indiciaire modeste. En revanche, le coefficient hiérarchique qui leur est alloué est élevé.

S'agissant de l'administration centrale, la Cour a observé que 42 ingénieurs des ponts et chaussées sur 101 (39,25 %) atteignaient la limite du cumul.

En ce qui concerne le ministère de l'agriculture, le contrôle des comptes de cumul se révèle insuffisant : certaines DDAF adressent à l'administration centrale un état nominatif des bénéficiaires des RIP accompagné de la déclaration sur l'honneur prévue par le décret-loi de 1936 tandis que d'autres s'en abstiennent.

¶

Au terme de son contrôle, la Cour estime que la fin de l'intéressement direct pour les "rémunérations accessoires" du ministère de l'équipement, puis, un peu plus tard, du ministère de l'agriculture, a incontestablement représenté un progrès au regard du système critiquable des "honoraires".

Au ministère de l'équipement, les rémunérations accessoires constituent aujourd'hui un régime indemnitaire spécifique destiné aux corps techniques du ministère. Néanmoins les avantages substantiels qu'il procure à ces agents par rapport à leurs collègues des corps administratifs est une source de tension alors que la polyvalence des tâches s'est fortement développée dans les services.

Le mécanisme des RIP au ministère de l'agriculture, s'il semble a priori plus équitable puisqu'il n'exclut pas certains corps, souffre en réalité de défauts plus graves - définition pour le moins empirique des bénéficiaires, parts réservées pour les directeurs, contrôle insuffisant des comptes de cumul -, qui appellent une remise en ordre urgente.

Entre les deux ministères, la Cour constate, en définitive, deux conceptions différentes : le ministère de l'agriculture a privilégié une certaine équité entre les personnels mais au détriment d'une objectivité dans la méthode de calcul des sommes à répartir, alors que le ministère de l'équipement, s'il a retenu une méthode objective de calcul des rémunérations, n'a pas été aussi juste quant à la détermination des bénéficiaires.

La Cour relève que les rémunérations accessoires peuvent constituer un outil de gestion des postes vacants dans les services déconcentrés. Ce moyen de "management" a, cependant, ses propres limites.

Enfin, à partir du moment où est rompu le lien entre travaux et bénéficiaires des rémunérations d'ingénierie publique, celles-ci constituent un complément de salaire strictement assimilable aux régimes indemnitaires de la fonction publique.

CONCLUSION

La nature même de ce premier rapport conduit à ne présenter, à son terme, que quelques réflexions d'étape, et non une conclusion générale. Il ne s'agit en effet, ainsi qu'il a été indiqué en préambule, que des premiers résultats d'un cycle de contrôles qui doit s'étendre sur plusieurs années.

Il est d'abord nécessaire de compléter les investigations sur les emplois, les effectifs et les rémunérations des ministères qui sont les principaux employeurs. Devraient ainsi aboutir entre 2000 et 2002 :

- la suite des enquêtes sur les personnels des administrations financières (personnels de l'administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et de la direction générale des douanes et des droits indirects) ;

- la fin des enquêtes concernant les effectifs, les rémunérations et les systèmes de gestion des personnels des ministères de l'équipement et de l'agriculture ;

- les premiers résultats d'enquêtes portant sur les personnels relevant du ministère de la défense, en commençant par les personnels de la gendarmerie,

- la fin des enquêtes concernant les personnels des ministères de l'intérieur (administration centrale, sécurité civile), de la justice (administration centrale, juridictions judiciaires et administratives, protection judiciaire de la jeunesse), et le ministère de l'emploi et de la solidarité (services centraux).

L'ampleur des enjeux que représente la gestion des personnels relevant du ministère de l'éducation nationale nécessite la programmation d'une série d'enquêtes lourdes qui s'achèveront en 2002.

Dans le secteur des enseignements scolaires, après de premières enquêtes portant sur la connaissance des effectifs et la politique de recrutement des enseignements du secondaire qui fait

l'objet d'un chapitre du présent rapport ²¹³ et sur les heures supplémentaires, un contrôle en cours concerne la gestion déconcentrée des mêmes personnels ; il devrait donner lieu, au cours de l'année 2000 à un rapport public particulier. En 2000 et 2001, deux autres enquêtes seront lancées, portant respectivement sur les personnels administratifs et sur les personnels de l'enseignement primaire ; elles devraient aboutir en 2001 et 2002. Simultanément des contrôles sont menés dans le secteur de l'enseignement supérieur, sur le recrutement, la formation et la gestion des enseignants-chercheurs, puis sur la gestion des personnels non-enseignants et dans le secteur de la recherche sur les personnels employés dans les établissements qui mettent en œuvre les actions publiques de recherche. Ces contrôles devraient permettre des synthèses en 2001 et 2002.

Dans le même temps, des contrôles sont entrepris sur les autres aspects des charges et des missions de l'Etat employeur : pensions et charges sociales, action sociale en faveur des personnels, formation.

C'est au fur et à mesure de l'avancement de ces divers travaux que la juridiction sera en mesure de porter des appréciations sur les modes de gestion des personnels et sur l'adéquation des effectifs aux missions des services. C'est lorsque ces observations porteront sur un champ suffisamment large qu'elle pourra, après la phase des constats, formuler des propositions.

Cependant, les observations contenues dans le présent rapport permettent de dégager d'ores et déjà quelques remarques dont la portée dépasse le cadre des analyses sectorielles :

- tout en étant très centralisée du point de vue de la détermination des règles applicables et de la fixation des niveaux de rémunérations, la gestion de l'ensemble des personnels de l'Etat relève de modalités et de situations très hétérogènes ;

- la réalité des situations ne peut être appréhendée au moyen des documents budgétaires qui fournissent au Parlement des informations incomplètes ou inexacts. De surcroît, bien que les règles posées par l'ordonnance organique relative aux lois de finances soient claires et complètes, les autorisations budgétaires, qui portent à la fois sur les emplois et sur les crédits sont constamment et largement transgressées, notamment du fait de la pratique des surnombres ;

²¹³ Deuxième partie, chapitre I, page 118.

- il n'existe pas de comptabilité normalisée des emplois, ni des effectifs ; la connaissance de la situation réelle des effectifs, service par service, est déficiente et les responsables des administrations centrales ne disposent généralement pas de systèmes de pilotage fiables et précis ; cette carence est un obstacle tant à la maîtrise des dépenses qu'à la gestion prospective ;

- le système des rémunérations, homogène dans son principe du fait de la « grille » est très diversifié en raison de la variété des primes ou indemnités dont la nature et le montant en proportion des rémunérations principales diffèrent considérablement d'un ministère, d'un service ou d'un corps à l'autre ;

- les rémunérations accessoires forment un ensemble particulièrement complexe et opaque qui n'évolue pas dans le sens d'une simplification mais dans celui de l'ajout de mesures catégorielles nouvelles tandis que les dispositifs de portée générale tendent à s'uniformiser et à se figer comme en témoignent la forfaitisation partout constatée des indemnités horaires pour travaux supplémentaires et les déviations observées dans plusieurs cas, de l'usage de la nouvelle bonification indiciaire.

- la multiplication des primes et indemnités a entraîné des distorsions importantes par rapport au classement résultant de la « grille », certains corps ou services bénéficiant, à la suite d'augmentations indemnitaires, de situations plus avantageuses. Ce phénomène s'explique en partie par le souci, à une époque de vive concurrence sur le marché de l'emploi, d'attirer vers la fonction publique des éléments de valeur. Mais cet objectif a été très inégalement rempli, en fonction des capacités diverses d'influence des ministères et de leurs agents. Par ailleurs, sauf exceptions, les rémunérations accessoires ne sont pas prises en compte dans le calcul de la pension. Cela entraîne, pour les titulaires des plus hautes rémunérations, un taux de remplacement réel relativement moins avantageux que dans le secteur privé ;

- les primes et indemnités peuvent être appréciées à trois points de vue : la prise en compte de sujétions particulières, la prise en compte de la manière de servir, la cohérence avec les missions et les priorités du service public. Si le premier objectif est assurément le mieux réalisé, la pratique tend à élargir constamment la définition des sujétions à compenser, de sorte que l'objet initial est perdu de vue, ce qui suscite des demandes de créations d'indemnités nouvelles. En revanche, la modulation en fonction de la manière de servir constitue l'exception et les tentatives pour la développer avortent le plus

souvent. Quant à la cohérence avec la hiérarchie des priorités dans les missions, elle est souvent au moins discutable.

Après ces premières analyses, la fonction publique de l'Etat apparaît comme un ensemble complexe et rigide qui n'évolue que lentement, alors même que plusieurs pays de l'Union européenne ont réalisé ou amorcé, ces dernières années, des réformes profondes dans le sens d'une souplesse et d'une décentralisation accrues.

Cependant, des réformes importantes sont engagées ou en préparation dans les services de l'Etat. En publiant désormais régulièrement les résultats de ses contrôles sur la gestion des personnels, la Cour entend accompagner et aider le mouvement de réforme de l'Etat-employeur. D'ores et déjà, elle prend acte des mesures prises ou annoncées par le Gouvernement et relatives à la régularisation du mode de financement des indemnités ainsi qu'à leur refondation juridique.

ANNEXE 1

PRESENTATION DES EMPLOIS DANS LES DOCUMENTS BUDGETAIRES

L'enquête de la Cour a été conduite à partir des annexes aux lois de finances que l'on appelle "Verts budgétaires", ce choix se justifiant par le fait que ces documents sont communs à l'ensemble des parties associées au processus budgétaire.

Les Verts sont des documents très riches, mais ils restent d'un abord difficile en raison de la multiplicité de leur objet : support de l'autorisation budgétaire, cadre comptable, état descriptif des moyens de l'administration, "mémoire" des opérations

L'exploitation de ces documents fait ressortir diverses lacunes. Certaines sont d'ordre formel, d'autres touchent à des problèmes de fond. Enfin, il y a des cas particuliers.

1° LA PRESENTATION DES EMPLOIS OU DES CREDITS DE REMUNERATION DANS LES VERTS EST D'UNE QUALITE TRES INEGALE

- a) S'agissant des seuls chapitres en 31, l'harmonisation des nomenclatures budgétaires est loin d'être totale

Dans la plupart des ministères, il existe un chapitre pour les rémunérations principales (31-90), un chapitre indemnitaire (31-02), quelquefois dédoublé entre un chapitre pour les personnels de centrale et un chapitre pour les personnels des services extérieurs (31-12 ou 31-22), un chapitre pour les ouvriers de l'Etat (31-93) et, enfin, un chapitre accueillant les crédits de rémunérations diverses (31-96).

Ce schéma connaît, cependant, de notables exceptions, soit, comme à la Défense, qu'il existe (pour les années sous revue) des chapitres distincts pour l'administration centrale, divers services communs, les ouvriers d'Etat et l'ensemble des armées et de la gendarmerie, soit, comme aux Affaires sociales et au Travail, qu'une numérotation particulière des chapitres ait été conservée.

b) De fréquentes lacunes apparaissent dans la présentation formelle des tableaux décrivant les emplois

Au Vert des services généraux du Premier ministre, par exemple, il n'y a pas toujours de total au pied de la colonne des emplois dans les tableaux présentant les emplois ouverts à chaque article, alors qu'il y a un total des points " fonction publique " et, bien sûr, un total des crédits votés.

La même observation vaut pour certains chapitres du Vert du ministère de la défense.

Toujours au Vert de la défense, on relève à certains articles que le total des emplois apparaît en bas de la liste des emplois, dans d'autres cas en haut de l'article et quelquefois aux deux. Dans d'autres cas, enfin, le nombre d'emplois n'apparaît que dans le corps du texte.

Une harmonisation de la présentation des tableaux serait souhaitable avec un rappel systématique du total des emplois par article, voire par paragraphe.

c) La présentation des annexes n'est pas harmonisée

De nombreux Verts comportent des annexes qui complètent la description des emplois faite dans les chapitres budgétaires.

Aucune " maquette " commune n'est, cependant, utilisée pour la constitution de ces annexes.

S'agissant des emplois dans les établissements publics, par exemple, certains Verts ont des tableaux présentant l'évolution des emplois sur plusieurs années pour tous les établissements, d'autres ne donnent aucune information ou des informations partielles.

Le ministère de la défense fait un effort particulier pour présenter ses emplois " hors budget ", mais la présentation n'est pas toujours la même d'un service à l'autre ; en outre, il y a rarement concordance entre ce total par services ou catégories de personnel et celui relevé dans les ministères d'accueil. Enfin, les emplois " hors budget " sont présentés sur la base d'une ventilation par chapitre qui gagnerait, dans certains cas, à être complétée par une ventilation par article.

2° L'ETUDE DES EMPLOIS REVELE DES PROBLEMES DE FOND

- a) Les personnels qui ne sont ni fonctionnaires, ni ouvriers d'Etat se trouvent décrits sans justifications évidentes sous un nombre très varié d'appellations

En dehors des fonctionnaires et des ouvriers d'Etat (auxquels il faudrait ajouter les militaires et les magistrats) dotés d'un statut, toutes les autres catégories de personnel sont des contractuels.

Cette situation ne ressort pas des appellations rencontrées dans les Verts qui utilisent indifféremment plusieurs termes : contractuels, auxiliaires, vacataires, collaborateurs divers

Cette dispersion, source possible d'incompréhension et de malentendus, pourrait ne pas exister si l'administration faisait appel au terme générique de " contractuels " ou " d'agents non-titulaires " pour les qualifier, quitte à compléter la définition par d'autres éléments quand le besoin s'en ferait sentir.

- b) La reconduction d'année en année d'emplois de non-titulaires sur emplois vacants de titulaires n'est pas acceptable

La durée de l'autorisation budgétaire (1 an) présente l'avantage de permettre une gestion " à vue " des personnels non-titulaires.

Il n'est, dès lors, pas normal de voir reconduire d'année en année, sur presque tous les chapitres de personnels permanents, des autorisations de recrutement de non-titulaires sur emplois vacants de titulaires. De deux choses l'une, en effet : ou bien ces recrutements correspondent à des besoins pérennes de l'administration et ils doivent être pris en compte dans la structure des emplois du ministère, ou bien il ne s'agit que de facilités temporaires de gestion accordées aux services et l'on ne voit pas dans ce cas la nécessité d'une autorisation parlementaire.

- c) La gestion des crédits de vacances est loin d'être satisfaisante

La gestion des crédits de vacances pose, de son côté, toute une série de problèmes.

1) En premier lieu, des crédits de vacances se retrouvent sur une grande diversité de chapitres

Alors qu'il existe dans les Verts ministériels un chapitre 31-96 " Rémunérations diverses " censé accueillir les crédits destinés à la rémunération des personnels vacataires, on observe que cette imputation n'est ni obligatoire, ni exclusive.

C'est ainsi que l'on trouve au chapitre 31-01 " Administration centrale - Rémunération des personnels militaires et civils non ouvriers " du Vert du ministère de la défense des crédits de vacances qui pourraient être regroupés avec les crédits de l'espèce au chapitre 31-96.

De même, le fascicule des Services généraux du Premier ministre fait apparaître au chapitre 31-02 " Indemnités et allocations diverses " des crédits de vacances sous l'intitulé " Prestation médico-sociale des fonctionnaires et agents de l'Etat - Rétributions versées à des membres du corps médical " (§ 61) et " Collaborations diverses " (§ 63), alors que la nature de ces crédits devrait, là aussi, conduire à les imputer au chapitre 31-96.

2) Le terme " vacances " est parfois utilisé de manière abusive

Ceci apparaît particulièrement dans le cas des " vacataires informaticiens de haute technicité ".

Non seulement, ces personnels sont en général employés à temps plein dans les services, mais le niveau de leur rémunération (28 563 F/ mois en 1997 pour un agent relevant du chapitre 31-96 art. 23 du budget des Services généraux du Premier ministre et 36 168 F/mois pour un agent relevant de l'art. 21 du même chapitre) devrait leur faire échapper à la qualification de " vacataires " de l'administration.

3) La force de travail que représentent les vacataires est, enfin, mal définie

Un certain nombre de ministères font apparaître, à côté du crédit alloué pour leur rémunération, le nombre de vacataires susceptibles d'être embauchés au cours de l'année, d'autres ne le font pas.

Au sein de la première catégorie, certains poussent l'effort d'information jusqu'à faire apparaître la distinction (et le nombre) de vacataires travaillant à temps plein (en principe 80 % de la durée

légale du travail, mais dans la réalité jusqu'à 100 %) et celui des vacataires à temps partiel ou des saisonniers.

3° LE CAS PARTICULIER DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Le Vert consacré au Conseil économique et social ne donne aucune indication sur les personnels qu'emploie et rémunère cette assemblée. Les informations recueillies émanent donc de l'institution elle-même.

ANNEXE 2

APERCU DE LA SITUATION DES EMPLOIS DES PRINCIPAUX MINISTERES²¹⁴

1° AFFAIRES ETRANGERES

Le ministère des Affaires étrangères apporte une bonne illustration du caractère variable de la notion d'emploi public.

Le nombre d'emplois budgétaires « stricto sensu » n'y est, en effet, que de 8 588 (en 1998), alors que le nombre d'emplois créés ou financés en LFI atteint 14 638, et que le total des emplois, directs et indirects, s'élève à 21 093, soit presque 3 fois plus.

De 1995 à 1998, les emplois budgétaires diminuent de 112, 119 et 95 unités (- 3,65 % au total), tandis que le total des emplois directs, après avoir augmenté de 274 en 1996, baisse de 204 en 1997 et de 201 (- 1,35 %) en 1998.

Le nombre d'emplois indirectement financés par l'Etat s'accroît de 322 en 1996, dont 200 dus à une nouvelle méthode de comptabilisation, puis diminue de 489 (- 6,83 %) en 1997 et de 215 (- 3,22 %) en 1998. Le total des emplois directs et indirects progresse de 596 en 1996, puis diminue de 693 en 1997 et de 416 en 1998 (- 2,37 % pour l'ensemble de la période, soit - 3,30 % à méthode constante).

Le ministère des affaires étrangères n'a que deux emplois hors budget.

2° CULTURE

Si les emplois budgétaires du ministère de la culture s'accroissent de 3 180 (27,7 %) de 1995 à 1996, c'est très largement à cause du transfert à ce département au 1er janvier 1996 des 2 422 emplois des services de l'architecture en provenance du ministère de l'équipement. En 1997, la progression n'est que de 24 unités et, en 1998, de 27.

²¹⁴ Sur la définition des concepts utilisés dans cette annexe, cf. ci-avant, 1^{ère} partie, chapitre V page 77 .

Le nombre total d'emplois directs augmente de 2 980 (24,2 %) en 1996 et enregistre une légère baisse en 1997 (- 9) avant de remonter en 1998 (+ 63). Le chiffre des emplois disponibles est également en baisse de 9 en 1997 et de 114 en 1998. On note que les emplois disponibles sont toujours inférieurs en nombre aux emplois ouverts en raison de la mise à disposition de 306 emplois à divers établissements publics.

Les emplois financés indirectement par l'Etat s'accroissent de 2 499 en 1996 puis baissent de 1 365 en 1997 en raison principalement d'un ajustement comptable portant sur 1 174 postes. En 1998, on enregistre une augmentation de 177 emplois. Le nombre d'emplois financés par l'Etat dans les organismes subventionnés reste toutefois fortement minoré, le ministère n'étant pas en mesure d'évaluer l'impact sur l'emploi des aides allouées à de nombreux organismes.

Globalement, le nombre d'emplois, directs et indirects, du ministère de la Culture s'élève à 23 071 en 1998, en progression de 4 168 unités (22,05 %), portée à 5 342 (28,26 %) après correction comptable, par rapport à 1995 (dont un bon nombre d'emplois transférés de l'Equipement).

Le ministère compte 91 emplois hors budget.

3° AGRICULTURE

Le ministère de l'Agriculture affiche un nombre d'emplois budgétaires en hausse de 78 (0,25 %) en 1996 et quasi à l'équilibre en 1997 (- 13). En 1998, l'évolution est positive de 75 emplois. Le nombre d'emplois directs créés progresse modérément en 1996 : 70 (0,22 %), avant de fléchir en 1997 : - 1 012 (- 3,09 %), portés à - 1 046 (- 3,20 %) après correction comptable. Une nouvelle baisse de 245 emplois est enregistrée en 1998 (- 0,79 %).

On relève un nombre élevé de surnombres autorisés en LFI : 1 319 en 1998.

Les emplois financés indirectement enregistrent une hausse plus sensible : 913 (5,4 %) en 1996, avant de connaître un repli en 1997 (- 81) et une forte progression de 794 (4,5 %) en 1998.

Le total des emplois, directs et indirects, du ministère de l'agriculture atteint 49 808 fin 1998, soit + 447 emplois (0,90 %) par rapport à 1995, ramenés à 413 (0,83 %) après correction comptable.

Le ministère compte 413 emplois hors budget.

4° ANCIENS COMBATTANTS

Le ministère des anciens combattants enregistre de 1995 à 1996 une baisse de ses emplois budgétaires de 38 (- 1,5 %), suivie d'une nouvelle baisse de 80 (- 3,19 %) en 1997 et de 88 (- 3,62 %) en 1998. Cette évolution n'affecte guère le nombre d'emplois directs créés en 1996 (- 2), portés à - 21 après correction comptable, ni le nombre d'emplois disponibles (- 8), portés à - 27.

En revanche, en 1997, la réduction du nombre d'emplois créés est plus sensible : - 358 (- 11,64 %), tandis que celle des emplois disponibles est moins accentuée : - 75 (- 2,84 %). Cette évolution différenciée est due au transfert à l'Institution nationale des invalides de 268 emplois financés sur les ressources propres de l'établissement et comptabilisés antérieurement au budget du ministère.

En 1998, la baisse des emplois ouverts (- 34) et celle des emplois disponibles (- 36) est moins sensible.

La baisse des emplois disponibles est également sensible pour les emplois indirects : - 159 (- 12,4 %) en 1996 et - 28 (- 2,50 %) en 1997, avant une reprise de 63 emplois (5,77 %) en 1998. Cette évolution s'explique par des mouvements comptables et le transfert d'une partie des emplois de l'INI.

Globalement, le nombre d'emplois, directs et indirects, du ministère des anciens combattants s'élève à 3 681 à la fin de l'année 1998, en baisse de 243 unités (- 6,19 %) par rapport à 1995, baisse portée à 348 (- 8,86 %) après correction comptable.

5° EDUCATION NATIONALE

La progression des emplois budgétaires de l'éducation nationale en 1996, sensible en valeur absolue (1 055), apparaît modeste en pourcentage (0,11 %). L'augmentation est plus réduite encore pour les emplois directs créés (0,01 %) et pour les emplois disponibles (0,02 %).

En 1997, on enregistre une baisse de 4 982 emplois budgétaires (- 0,52 %) et de seulement 2 081 emplois créés (- 0,21 %), portés à 4 946 (- 0,51 %) après correction comptable.

En 1998, le nombre d'emplois budgétaires augmente de 174 tandis que celui des emplois créés s'accroît de 60 835 (6,35 %) en raison, notamment, du financement de 45 000 emplois-jeunes.

Les emplois constatés au 31 décembre passent, eux, de 932 703 en 1995 à 933 047 (+ 344) en 1996, 970 985 (+ 37 938 ou 4,06 %) en 1997, cette année se ressentant de la création en gestion de 40 000 emplois-jeunes, et 991 491 (+ 20 506) en 1998, ramenés à 19 451 (2,0 %) après correction comptable.

L'évolution des emplois indirects est plus nette avec un chiffre qui croît de 5 812 (3,5 %) en 1996, malgré une correction de méthode de - 134, et à nouveau de 3 267 (1,9 %) en 1997, ramenés à 2 327 (1,35 %) après correction comptable. En 1998, les emplois indirects progressent encore de 1 506 unités.

Le total des emplois disponibles, directs et indirects, atteint 1 166 507 en 1998 en excédent de 69 480 par rapport à 1995 (6,33 %), chiffre ramené à 64 754 (5,90 %) après correction comptable.

A la même époque, le ministère comptait 24 313 emplois hors budget.

6° ECONOMIE ET FINANCES

Le nombre d'emplois budgétaires du ministère de l'économie et des finances s'accroît de 251 unités en 1996 (0,14 %), avant de baisser de 1 419 en 1997 (- 0,79 %) et de 555 (- 0,31 %) en 1998. Les emplois créés progressent en 1996 de 1 225 (0,66 %), mais en incluant une correction de méthode de + 760 qui ramène l'augmentation réelle à 0,25 %, voisine de celle des emplois disponibles.

En 1997, les emplois créés diminuent de 1 771 (- 0,95 %) et, en 1998, de 1 051, portés à 1 405 (- 0,76 %) après correction comptable. Le total des emplois constatés au 31 décembre enregistre des variations plus modestes : + 235 en 1996 (0,12 %), - 759 en 1997 (- 0,41 %) et - 374 en 1998, portés à - 728 (- 0,39 %) après correction.

Ce département ministériel compte très peu d'emplois indirects (335 en 1998), ce qui fait que le total de ses emplois, directs et indirects, s'élève à 183 505 en 1998, en légère baisse par rapport à 1995 : - 1 082 (- 0,58 %), portés à - 2 196 (- 1,19 %) après correction comptable.

Le nombre des emplois hors budget atteint 696.

7° INTERIEUR

Le chiffre des emplois budgétaires du ministère de l'intérieur augmente de 1 536 en 1996 (0,89 %), taux voisin de celui des emplois créés et de celui des emplois disponibles (0,98 %). Si l'on tient compte d'une correction comptable de - 109, le taux réel de progression est en fait légèrement supérieur. Par ailleurs, les surnombres autorisés en gestion passent de 5 116 en 1995 à 2 184, entraînant une quasi-stagnation des emplois constatés au 31 décembre 1996.

En 1997, le nombre d'emplois budgétaires diminue de 1 136 (- 0,65 %), celui des emplois créés et des emplois disponibles de 784 (- 0,43 %). Cette même année, les surnombres autorisés en gestion remontent à 11 792 du fait des moyens budgétaires mis en place pour financer 10 000 emplois-jeunes.

En 1998, le nombre d'emplois budgétaires est à nouveau en baisse de 795, mais celui des emplois créés progresse de 6 939 (3,88 %), comme celui des emplois disponibles, du fait de la création en loi de finances initiale de 8 250 emplois-jeunes.

Avec un nombre d'emplois indirects qui s'accroît de 23 unités pour atteindre 7 345, le total des emplois, directs et indirects, du ministère de l'intérieur s'élève à 193 032 en 1998, en progression de 7 997 unités (4,32 %) par rapport à 1995, portées à 8 106 (4,38 %) après correction comptable.

Le ministère compte 2 791 emplois hors budget (calcul Cour) ou 2 174 (selon les données figurant dans le Vert du ministère de l'intérieur).

8° JUSTICE

Les emplois budgétaires du ministère de la justice enregistrent une hausse sensible en 1996 : 1 414 (2,4 %), que l'on retrouve dans le nombre d'emplois créés (2,4 %).

Le chiffre des surnombres autorisés en LFI reflue de 554 à 316, ce qui fait que le nombre d'emplois disponibles ne progresse que de 2 %.

En 1997, les emplois budgétaires augmentent à nouveau de 327 (0,54 %), les emplois créés de 578 (0,94 %), tout comme les emplois disponibles (0,97 %).

En 1998, la tendance est toujours à la hausse pour les emplois budgétaires : 762 (1,26 %), les emplois créés : 677 (1,09 %) et les emplois disponibles : 638 (1,03 %).

Le ministère de la justice compte en apparence très peu d'emplois indirects (567 en 1998) et leur nombre reste stable. Toutefois, le statut des 640 associations, considérées par la Cour comme étant des « auxiliaires » de la justice, reste flou et leurs personnels en dehors de ce décompte.

Le total des emplois, directs et indirects, du ministère de la justice atteint sous ces réserves 63 151 unités en 1998, en progression de 2 503 (4,12 %) par rapport à 1995.

Il y a 15 emplois hors budget.

9° SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE

Les emplois budgétaires relevant des services généraux du Premier ministre diminuent de 29 (- 1,98 %) de 1995 à 1998. Les emplois créés ou disponibles, qui sont en baisse de 21 de 1995 à 1997, remontent de 10 en 1998.

Les emplois indirects s'élèvent à 295 en 1997, en progression de 7,66 %, mais atteignent 1 205 en 1998 après prise en compte des emplois d'élèves dans les Instituts régionaux d'administration et à l'ENA.

Le total des emplois, directs et indirects, du budget des SGPM, qui était de 2 058 en 1995, s'élève en 1998 à 2 978 (44,7 %), chiffre ramené à 2 140 (3,98 %) après correction comptable.

On compte 1 emploi hors budget.

10° DOM-TOM

Le nombre d'emplois budgétaires du ministère des DOM-TOM s'accroît de 310 unités (5,4 %) en 1996, évolution qui se retrouve dans le nombre d'emplois créés et dans celui des emplois disponibles (5,3 %).

En 1997, le nombre d'emplois budgétaires augmente encore de 33 (0,55 %) et celui des emplois créés ou disponibles de 66 (1,09 %).

En 1998, la tendance est toujours à la hausse pour les emplois budgétaires : + 44 (0,72 %), mais nettement plus faible pour les emplois créés ou disponibles (3 seulement).

Les emplois indirects s'accroissent de 9 (3,8 %) en 1996, avant de baisser de 153 (- 62,4 %) en 1997 à la suite principalement de corrections comptables (- 150). Ils passent de 92 à 142 (54,3 %) en 1998.

Le total des emplois, directs et indirects, des DOM-TOM s'élève en 1998 à 6 251, en progression de 281 unités (4,70 %) par rapport à 1995, portées à 354 (5,92 %) après correction comptable.

Il y a 3 emplois hors budget.

11° RECHERCHE

Le ministère de la recherche compte très peu d'emplois directs : 318 en 1995 et 314 en 1998 (- 1,25 %).

Les emplois indirects sont beaucoup plus nombreux, bien qu'ils diminuent de 381 (- 0,73 %) pour se situer à 51 747 en 1996. Ce résultat inclut des corrections comptables portant la déflation réelle des effectifs à 1 108 (- 2,11 %).

En 1997, la diminution des emplois indirects est de 637 (- 1,23 %).

En 1998, on enregistre au contraire une hausse de 5 260 emplois (10,29 %).

Le total des emplois, directs et indirects, de la recherche atteint 56 684 en 1998, en progression de 4 238 unités (8,08 %) par rapport à 1995, ramenées à 1 978 (3,77 %) après correction comptable.

12° INDUSTRIE

Le nombre d'emplois budgétaires du ministère de l'industrie diminue de 21 (- 0,35 %) en 1996. A l'inverse, le nombre d'emplois créés progresse de 68 (1,1 %), comme celui des emplois disponibles.

En 1997, le nombre d'emplois budgétaires se réduit plus nettement : - 452 (- 7,69 %), dans les mêmes proportions que les emplois créés et disponibles : - 448 (- 7,41 %) du fait, notamment, du transfert d'emplois à l'Agence nationale des fréquences radio-électriques, nouvellement créée.

En 1998, la réduction d'emplois budgétaires est plus faible : - 220 (- 4,05 %) et du même ordre que celle des emplois créés (- 225).

Les emplois indirects qui s'élevaient à 12 046 en 1995 passent à 9 360 en 1996, en baisse de 2 686 (- 22,3 %). Ils diminuent encore de 124 en 1997 (- 1,32 %) et de 832 (- 9,00 %) en 1998. Toutefois, une correction comptable portant sur 1 637 emplois conduit à transformer cette déflation apparente en une croissance des emplois indirects de 805 (8,71 %).

Le total des emplois, directs et indirects, relevant du ministère de l'Industrie se contracte de 18 021 en 1995 à 13 774 en 1998, soit - 4 247 unités (- 23,56 %), ramenées à - 2 610 (- 14,48 %) après correction comptable.

Le ministère compte 2 580 emplois hors budget.

13° EQUIPEMENT (URBANISME ET SERVICES COMMUNS)

Les emplois budgétaires du ministère de l'équipement baissent de 2 546 unités en 1996 (- 2,4 %), quasiment au même rythme que les emplois créés et les emplois disponibles (- 2,2 %). Ces chiffres incluent le transfert des emplois du service de l'architecture au ministère de la culture.

En 1997, la baisse des emplois budgétaires est plus limitée : - 344 (- 0,34 %) et un peu plus forte pour les emplois créés ou disponibles : - 480 (- 0,46 %).

En 1998, on enregistre une nouvelle baisse des emplois budgétaires : - 841 (- 0,83 %), suivis des emplois créés et des emplois disponibles : - 647 (- 0,63 %).

Le nombre d'emplois indirects relevant de l'équipement est faible : 2 908 en 1995, 1 750 en 1996 (- 39,8 %) après transfert de 1 127 emplois à la culture au titre des écoles d'architecture, et 1 664 (- 4,91 %) en 1997. Ils remontent à 1 728 (+ 3,84 %) en 1998.

Le total des emplois, directs et indirects, du ministère de l'équipement atteint 103 106 en 1998, en repli de 4 584 unités (- 4,25 %) par rapport à 1995.

Le ministère de l'équipement compte 1 678 emplois hors budget.

14° MER

Le budget de la mer perd 22 emplois budgétaires (- 0,74 %) en 1996 et 521 (- 17,63 %) en 1997 du fait du transfert d'un certain nombre d'emplois, d'une part, au budget de l'équipement, d'autre part, à celui de l'Etablissement national des invalides de la marine. En 1998, la perte est minime (- 7 emplois).

Dans le même temps, le nombre d'emplois disponibles diminue de 16 en 1996 (- 0,67 %) et de 337 (- 14,34 %) en 1997. Il remonte de 91 (4,52 %) en 1998.

Cette tendance à la baisse affecte également les emplois indirects qui reculent de 81 unités (- 7,16 %) en 1996, avant de remonter de 36 (3,41 %) en 1997, puis de baisser à nouveau de 112 (- 10,26 %) en 1998.

Le total des emplois, directs et indirects, du budget de la mer atteint en 1998 3 082, en repli de 419 unités (- 11,96 %) par rapport à 1995.

Il y a 4 emplois hors budget.

15° COOPERATION

Le nombre d'emplois budgétaires relevant de la coopération diminue en 1996 de 16 (- 1,48 %), de 21 en 1997 (- 1,97 %) et de 12 en 1998 (- 1,15 %).

Le chiffre des emplois créés et celui des emplois disponibles restent stables en 1996, mais régressent de 11 en 1997 (- 0,66 %) et de 13 (- 0,79 %) en 1998.

La diminution des emplois indirects est beaucoup plus sensible : - 248 (- 4 %) en 1996, - 667 (- 11,40 %) en 1997 et - 758 (- 14,63 %) en 1998.

Le total des emplois, directs et indirects, du ministère de la coopération s'élève en 1998 à 6 057, en retrait de 1 697 unités (- 21,88 %) par rapport à 1995.

On compte, par ailleurs, 424 emplois hors budget.

16° JEUNESSE ET SPORTS

Les emplois budgétaires de la jeunesse et des sports enregistrent un recul de 32 unités (- 0,46 %) en 1996, plus accentué encore en 1997 : - 150 (- 2,19 %), avant une remontée de 34 emplois (0,50 %) en 1998. Les emplois créés et les emplois disponibles connaissent une évolution différente puisqu'après avoir diminué de 55 (- 0,74 %) en 1996, ils progressent de 436 (6,06 %) en 1997 en raison de la prise en compte de 547 emplois non recensés précédemment, ce qui traduit une évolution réelle négative de 111 postes (- 1,54 %). En 1998, la progression est de 85 emplois (1,11 %).

Les emplois indirects sont peu importants (188) et relativement stables d'une année sur l'autre.

Le total des emplois, directs et indirects, du ministère de la jeunesse et des sports atteint 7 896 en 1998, en progrès de 460 unités (6,18 %) par rapport à 1995, tendance qui s'inverse : - 87 (- 1,16 %) après correction comptable.

Il n'y a pas d'emploi hors budget.

17° AFFAIRES SOCIALES

Le nombre d'emplois budgétaires du ministère des affaires sociales progresse en 1996 de 36 unités (0,25 %), baisse en 1997 de 218 (- 1,52 %) et en regagne 199 (1,41 %) en 1998.

Le nombre d'emplois créés, nettement supérieur, s'accroît de 1 962 (13,7 %) en 1996, dont une grande partie (1 024) est imputable à une correction comptable. Le chiffre réel de progression est de 938 (5,7 %).

En 1997, la tendance est inverse avec une diminution de 2 343 emplois (- 12,72 %), suivie d'une nouvelle diminution de 101 emplois (- 0,62 %) en 1998.

Le nombre des emplois indirects diminue de 30 (- 1,8 %) en 1996, mais il faut tenir compte d'importantes corrections comptables.

Leur solde s'élève à 976, ce qui signifie que les emplois indirects ont, en réalité, diminué de 1 006 unités (- 59,63 %). En 1997 le nombre de ces emplois augmente de 259 (15,63 %), ramenés à 111 après correction comptable (6,69 %). L'année 1998 enregistre une très forte progression des emplois indirects qui passent de 1 916 à 5 880 (206 %).

Le total des emplois, directs et indirects, relevant du budget des affaires sociales s'élève à 21 831 en 1998, en progression de 3 689 unités (20,33 %) par rapport à 1995, ramenée à 1 541 (8,49 %) après correction. Le ministère des affaires sociales enregistre de fortes fluctuations d'une année sur l'autre dans le recensement de ses emplois.

On compte 35 emplois hors budget.

18° TRAVAIL

Les emplois budgétaires du ministère du travail connaissent une progression de 6 unités en 1996 avant d'enregistrer une baisse de 314 (- 3,16 %) en 1997, puis une hausse de 170 (1,77 %) en 1998. L'augmentation du nombre d'emplois créés ou disponibles est beaucoup plus nette en 1996 : 551 (5,4 %), suivie d'un recul en 1997 : - 295 (- 2,73 %) et d'une reprise en 1998 : 59 (0,56 %).

Les emplois indirects, qui pèsent très lourd dans ce budget (23 002 en 1998 contre 10 564 emplois directs) reculent de 435 unités (- 1,8 %) en 1996 et de 227 (- 0,98 %) en 1997, avant d'en regagner 96 en 1998.

Le total des emplois, directs et indirects, du ministère du Travail est de 33 566 en 1998, en baisse de 251 unités (- 0,74 %) par rapport à 1995.

On compte 456 emplois hors budget.

19° ENVIRONNEMENT

Si le nombre d'emplois budgétaires recensés au ministère de l'environnement reste de 2 351 en 1995 et 1996, il s'accroît de 27 unités (1,14 %) en 1997 et de 34 (1,43 %) en 1998. Le nombre d'emplois créés ou disponibles diminue de 25 en 1996 (- 1 %), augmente en 1997 de 24 et en 1998 de 28.

Les emplois indirects passent de 875 à 1 514 en 1996 mais, si l'on tient compte d'une correction de méthode portant sur + 808 emplois, l'évolution réelle est une diminution de 169 unités (- 19,3 %). En 1997, les emplois indirects augmentent de 138 (9,11 %) et en 1998 de 4 927 (298 %), ramenés à 1 043 (63,13 %) après correction comptable.

Le total des emplois, directs et indirects, du ministère de l'environnement s'élève en 1998 à 9 000 en progression de 5 731 unités (175 %) par rapport à 1995, l'évolution réelle étant de 1 039 (31,78 %) en tenant compte des corrections comptables dues à l'intégration des emplois des agences de bassin, de l'Office national de la chasse et du Conseil supérieur de la pêche.

20° ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Le nombre d'emplois budgétaires de l'enseignement supérieur connaît une forte augmentation en 1996 : 4 275 (3,6 %), qui se prolonge en 1997 : 2 604 (2,12 %) et en 1998 : 5 839 (4,65 %). Le nombre d'emplois créés progresse de 4 589 unités (3,8 %) en 1996 et de 3 090 (2,48 %) en 1997, augmentation ramenée à 2 655 (2,13 %) après correction comptable.

En 1998, le nombre d'emplois créés est à nouveau en hausse de 4 162 (3,26 %).

Les surnombres autorisés en loi de finances varient beaucoup, passant de 3 657 en 1995 à 5 128 (40,2 %) en 1996, avant de revenir à 4 952 (- 3,43 %) en 1997 et à 4 712 en 1998, alors que les surnombres autorisés en gestion sont en régression, passant de 1 115 en 1995 à 490 en décembre 1996, chiffre maintenu en 1997 et 1998.

Les emplois indirects, peu nombreux, refluent de 278 unités en 1996 (- 4,3 %), ramenées à - 78 (- 1,21 %) après correction comptable. Ils sont stables en 1997 et en baisse à nouveau de 15 en 1998.

Le total des emplois, directs et indirects, du budget de l'enseignement supérieur s'élève à 137 730 en 1998, en progression de 11 796 unités (9,36 %) par rapport à 1995, ramenées à 11 525 (9,15 %) après correction comptable.

On compte, par ailleurs, 77 emplois hors budget.

21° DEFENSE

Les emplois budgétaires du ministère de la défense enregistrent une diminution de 5 469 unités (- 0,9 %) en 1996, de 26 392 (- 4,39 %) en 1997 et de 24 631 (- 4,29) en 1998 en raison principalement de la professionnalisation des armées en application de la loi de programmation du 2 juillet 1996. Cette évolution se répercute sur les emplois créés en 1996 : - 5 389 (- 0,87 %), en 1997 : - 26 397 (- 4,31 %) et en 1998 : - 25 458 (- 4,34 %).

Le budget de la défense compte très peu d'emplois indirects (1 904 en 1998).

Le total des emplois, directs et indirects, du ministère de la défense s'élève à 562 450 en 1998, en recul de 58 343 unités (- 9,39 %) par rapport à 1995.

Ce département compte le plus fort contingent d'emplois hors budget : 27 541 (calcul Cour) ou 24 326 (selon les données figurant dans le Vert du ministère de la défense).

**REPONSES DES
ADMINISTRATIONS**

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

Vous trouverez ci-après les observations qu'appelle de ma part le projet de rapport public particulier concernant les personnels des services déconcentrés du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Je tiens à souligner que les observations et recommandations formulées par la Cour ainsi que les explications fournies sur les causes de certaines pratiques contestables constituent un important appui pour les démarches que j'ai entreprises en vue de la régularisation d'un certain nombre de situations.

La Cour ordonne son projet de rapport sur la gestion des personnels des services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la solidarité selon deux grands axes tenant aux carences de la gestion des effectifs budgétaires et aux limites de la connaissance des effectifs réels d'une part, et aux irrégularités de gestion d'autre part.

Avant de vous faire part de mes remarques sur les observations de la Cour, je souhaite vous rappeler le contexte général d'évolution de la gestion du ministère. Celui-ci a été marqué à la fois par un développement des missions, un contexte général budgétaire pénalisant (réductions des emplois et mécanisme de gel notamment) mais aussi le démarrage de la mise en place durant cette période, de structures et d'instruments de gestion qui ont permis de corriger progressivement les dysfonctionnements relevés.

Le constat effectué par la Cour traduit pour une large part les difficultés rencontrées par le ministère, pendant cette période, dans l'adéquation des moyens en personnels à l'évolution des missions. Les lois de décentralisation avaient conduit à transférer aux collectivités locales des missions et les personnels qui les mettaient en oeuvre. Or, à partir du début des années 1990, l'engagement de l'administration de l'Etat dans les politiques publiques d'emploi, de santé et d'action sociale s'est à nouveau développé. Il s'est ainsi créé un important décalage entre des missions sans cesse croissantes et les moyens dont disposaient les services pour y faire face en termes quantitatifs et qualitatifs.

Ce contexte explique dans une large mesure la difficulté à surmonter la faiblesse et les carences traditionnelles des structures, procédures et outils de gestion. En dépit de ces difficultés, d'importants efforts ont été engagés et intensifiés à partir de 1997

pour promouvoir une gestion des ressources humaines mieux adaptée aux exigences de développement des missions du ministère.

I. - LA GESTION DES EMPLOIS BUDGETAIRES ET LA CONNAISSANCE DES EFFECTIFS REELS

Le constat relevé par la Cour sur l'écart entre les emplois budgétaires et les effectifs réels présents, sur les limites des outils de gestion et sur l'absence de gestion prévisionnelle des effectifs n'est pas contestable. Il doit toutefois être complété par des observations sur les causes profondes de cette situation et sur les mesures qui ont été prises pour y remédier.

1° Durant la période observée, les mesures de régulation budgétaire ont pesé sur la gestion des emplois budgétaires.

Les gels d'emplois, qui ont abouti à immobiliser de nombreux emplois vacants, ont rendu plus délicate la gestion prévisionnelle des effectifs sur la période considérée.

2° Par ailleurs, les contraintes statutaires et de mise en oeuvre, telles que l'impossibilité de détachement dans le corps de l'inspection du travail, les délais de recrutements par voie de concours et la durée des formations initiales engendrent un nombre de vacances de postes difficile à réduire, particulièrement pour les emplois de catégorie A.

Ainsi dans le secteur Emploi, les décalages constatés sur la période étudiée étaient dans une large mesure liés à des réformes statutaires capitales et complexes initiées au sein du ministère. Les opérations impliquées par la fusion des corps des contrôleurs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et par celle des corps des inspecteurs du travail et des inspecteurs de la formation professionnelle ont été délicates à mettre en oeuvre. Elles ont nécessité un important travail interministériel. Elles sont achevées et constituent un axe fort de modernisation et de simplification de la gestion.

Dans le secteur Solidarité, certains corps techniques tels que les médecins et les travailleurs sociaux ont un statut manifestement inadéquat à leurs missions actuelles, notamment au regard des statuts ou des pratiques des institutions « concurrentes » en termes de recrutement (praticiens hospitaliers pour les premiers, collectivités territoriales pour les seconds). Cette inadéquation engendre un sous

recrutement chronique, que des projets actuellement soumis à la concertation interministérielle s'attachent à corriger ; elle explique d'ailleurs également les mesures de gestion prises pour améliorer les avancements, les blocages dans les grades de base y étant massifs et anciens et participant de la faible attractivité de ces corps.

A cet égard, plusieurs chantiers statutaires en cours sont sur le point d'aboutir, pour les corps techniques notamment. A titre d'exemple, le « plan d'action médecins » initié en 1998 qui comporte notamment un projet de modification de statut avec revalorisation indiciaire a principalement pour objectif d'assurer dans un avenir proche un rythme de recrutement soutenu. Le PLF 2000 prévoit des mesures de transformation d'emplois et un accroissement des crédits indemnitaires qui permettront une première revalorisation des carrières dans ces corps.

D'une manière générale, la centralisation des procédures de recrutement et les contraintes dans la gestion des affectations dans un contexte de blocage des avancements ont conduit à l'impossibilité de pourvoir des emplois inscrits en lois de finances. Des démarches sont engagées pour développer la déconcentration des concours (par exemple s'agissant des assistantes sociales).

3° L'écart entre les emplois votés en loi de finances et les personnels réellement affectés dans les services centraux et en services déconcentrés et, notamment, l'affectation en administration centrale d'agents des services déconcentrés, en particulier d'inspecteurs du travail, sans support budgétaire adéquat, résultent de deux phénomènes :

- la contrainte imposée à l'ensemble des ministères, quelles que soient leur situation de départ et leurs missions, de réduire leur effectif d'administration centrale.

- le besoin avéré et croissant d'échanges de compétences entre les services déconcentrés et l'administration centrale pour impulser de nouvelles politiques.

Cette situation explique que dans le cadre du projet de loi de finances pour 2000 des créations d'emplois aient été prévues non seulement au profit des services déconcentrés, à titre principal, mais aussi des administrations centrales.

La volonté d'assurer une mobilité entre les services a conduit à créer des emplois d'attachés et d'administrateurs civils pour être affectés en services déconcentrés. La modification des textes

statutaires permettant des affectations en services déconcentrés comme en administration centrale est à l'étude. Ces modifications sont nécessaires pour pouvoir imputer correctement dans le budget du ministère les emplois destinés à ces services.

Toutefois, il faut souligner que l'affectation de personnels des services déconcentrés en administration centrale s'inscrit dans un cadre général d'échanges réciproques indispensables au renforcement de l'efficacité de la structure. La nécessaire mobilité des agents et les échanges de compétences qu'elle induit doivent permettre d'éviter une coupure entre l'administration centrale et ses services déconcentrés, préjudiciable à la définition et à la mise en place des politiques publiques. Outre des adaptations statutaires, des normes de gestion sont en cours d'élaboration pour faciliter la mobilité et en clarifier les règles de réalisation.

4° La Cour a critiqué la fiabilité des procédures de suivi et de répartition des emplois budgétaires. Les deux secteurs présentent des situations différenciées qui appellent des commentaires spécifiques.

a) Dans le secteur Emploi

L'impact de la mise en place des effectifs de référence ne peut être mesuré que dans la durée. On peut constater, depuis 1994, année d'instauration de ces règles, un rapprochement des effectifs réels par rapport aux effectifs budgétaires. En effet, ayant réussi à régulariser la situation d'un certain nombre d'agents, j'ai pu m'assurer de la pérennité de la ressource, et donc l'intégrer dans les effectifs à répartir. Ainsi, pour 2000, les coordonnateurs emploi-formation, les secrétaires de CEF et les vacataires pouvant bénéficier du plan de résorption de la précarité sont intégrés dans la détermination des effectifs de référence.

Les critères de répartition des effectifs des directions sont revus régulièrement pour tenir compte de l'évolution des missions des services déconcentrés au cours des dernières années et compte tenu du nombre d'emplois budgétaires ouverts en loi de finances. Pour 2000, il est prévu d'actualiser ces effectifs de référence en privilégiant les actions de contrôle de la formation professionnelle et en renforçant les sections d'inspection du travail comme le justifie une charge de travail accrue.

Cette politique permet de mieux ajuster les dotations et de réduire le taux de vacance. Une politique volontariste de résorption des surnombres, telle que préconisée par la Cour, a été menée à travers les commissions administratives paritaires de mutations des

agents et les affectations à l'issue des concours. Ainsi, de 1994 à aujourd'hui, s'agissant des emplois de catégorie C principalement concernés, les surnombres ont sensiblement diminué, passant de 116 à 77.

La Cour évoque les problèmes de déroulement de carrière dans le corps de l'inspection du travail. A cet égard, je précise qu'une réforme très importante est en cours d'adoption.

Elle se traduira par la création d'un statut d'emploi de directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, assortie d'une revalorisation indiciaire du corps de l'inspection. Elle permettra à l'ensemble des inspecteurs du travail de bénéficier d'un déroulement de carrière nettement plus satisfaisant et conforme à l'importance de leurs responsabilités.

Enfin, une étude vient d'être engagée sur les métiers du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle avec l'assistance d'un consultant externe. Elle fournira les moyens d'une meilleure allocation des ressources, en termes de compétences nécessaires à l'ensemble des services, et permettra d'initier une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, complémentaire de la gestion quantitative des effectifs.

a) Dans le secteur Solidarité

Il est exact que jusqu'en 1996, la DAGPB ne disposait pas de document synthétique et exhaustif retraçant l'état des emplois ouverts en loi de finances, par imputation budgétaire, et mis à jour en permanence.

La direction s'est mise en mesure de combler cette lacune et dès janvier 1997 était à même de produire un tableau de bord unique qui a d'ailleurs servi de base de discussion avec la direction du Budget dès la phase budgétaire de reconduction. Depuis lors, ces documents sont actualisés tous les trois mois et confrontés avec le suivi effectué par le contrôle financier. Ils servent d'outil de pilotage de la gestion des emplois et de référence lors des discussions budgétaires.

Les faiblesses de la méthode de répartition des emplois budgétaires entre les services sont sur le point d'être surmontées. Une circulaire annuelle signée par le directeur de cabinet définit les effectifs autorisés (EA) de chaque service, DRASS ou DDASS et pour chaque corps. Pour la gestion 1999, cette circulaire s'est élargie à la

définition des objectifs et à la répartition de l'ensemble des ressources (emplois, crédits de fonctionnement, crédits d'intervention) affectés aux services déconcentrés.

Pour la gestion 2000, les services sont étroitement associés à la préparation de cette circulaire : ainsi, s'agissant des emplois budgétaires, des enveloppes sont définies pour chaque région et font l'objet d'une proposition de répartition entre les services de la région. C'est cette proposition de répartition qui sert de base à la préparation du projet de circulaire.

L'administration dispose donc d'un système lui permettant d'effectuer un suivi des postes vacants sur l'ensemble du territoire, et de pourvoir ces derniers en prenant en compte les effectifs de référence élaborés de manière à permettre une bonne adéquation entre les missions et les ressources des services.

Des progrès ont été ainsi réalisés par rapport à la situation analysée par la Cour pour le secteur solidarité où la situation était particulièrement difficile, le taux de vacances global (écart entre emplois budgétaires et effectifs réels) est, au 31 décembre 1998, égal à 2,7 %.

La résorption des écarts va se poursuivre :

- pour la catégorie A de type administratif (IASS), on constate un taux d'occupation de ces emplois de 95 % pour un corps comptabilisant 1.629 emplois budgétaires. Les 73 emplois vacants au 1^{er} septembre 1999 sont d'ores et déjà gagés pour permettre la nomination des lauréats du concours d'IASS dont les épreuves écrites se déroulent en novembre 1999.

- pour la catégorie B (secrétaires administratifs), le taux d'occupation (81 %) n'est pas significatif, les nominations des concours ouverts au titre de l'année 1999 n'interviendront qu'en 2000.

- pour la catégorie C, 96 % des emplois (4.645 ETP) sont occupés pour un effectif budgétaire de 4.816 emplois. L'écart constaté s'explique en partie par l'organisation en fin d'année des concours organisés dans le cadre de la résorption de l'emploi précaire.

S'agissant du suivi des effectifs autres que les emplois budgétaires (agents non titulaires rémunérés sur des crédits de vacations ou sur des crédits autres que les rémunérations) des progrès ont été enregistrés notamment à partir de la LFI 1999 qui a

permis d'inscrire la totalité des crédits prévue à ce titre sur un seul chapitre de rémunération (chapitre 31-96), ce qui permet la mise en œuvre d'un suivi précis par l'administration centrale et au préalable d'un contrôle par le contrôle financier local.

c) La Cour souligne à juste raison l'obsolescence de l'outil technique nécessaire à la correcte application de la procédure qu'est la base de données du personnel. Elle signale le progrès, réel, qu'ont constitué l'implantation et la diffusion d'un infocentre en 1998. La refonte globale de la base de gestion est aujourd'hui effectivement en cours, puisqu'un progiciel a été retenu et un marché passé en septembre 1999. L'implantation du nouveau dispositif « SYNERGIE-RH » est prévue en 2001/2002 pour les deux secteurs Emploi et Solidarité.

Sans attendre la mise en place de ces outils, des efforts ont été faits pour développer la gestion prévisionnelle des effectifs. Une programmation pluriannuelle des effectifs (PPE) a été élaborée au début de l'année 1999 à partir d'une analyse de l'évolution des besoins de compétences mais aussi de la situation des déroulements de carrière dans les différents corps. Elle a servi de cadre de référence pour la préparation du PLF 2000.

La question du suivi des agents mis à disposition ne peut être posée indépendamment du dispositif lui-même et sera reprise ci-après.

II. – LES INFRACTIONS AUX REGLES RELATIVES A LA GESTION DES PERSONNELS

La Cour a relevé des situations de rémunération de personnels permanents sans support budgétaire adapté.

1° S'agissant des agents départementaux mis à disposition des DDASS dans le cadre de la décentralisation, il est effectivement nécessaire de poursuivre les efforts engagés pour garantir une application plus rigoureuse de la réglementation.

Les personnels techniques qui travaillent au service des établissements publics dépendant du ministère (AFSSA, AFSSAPS, InVS...) ne sont plus mis à disposition mais sont placés en position de détachement sur des emplois d'agents contractuels de droit public inscrits au budget de ces établissements.

2° Dans le secteur travail et emploi, la difficulté d'accompagner par des créations d'emplois budgétaires le développement des politiques d'emploi et de formation professionnelle a conduit les services à recruter des agents non titulaires rémunérés sur des crédits de diverses natures.

Depuis 1997, la régularisation de ces situations a été entreprise :

- Ainsi, la situation des coordonnateurs emploi-formation (CEF) a été régularisée. En effet, 400 CEF sont désormais rémunérés sur la base d'emplois budgétaires créés en lois de finances 1998 et 1999. Cette mesure a également permis d'intégrer les cadres pour l'emploi dont l'effectif résiduel est au 1^{er} janvier 1999 de 3.

- Les fonctions de secrétaire de coordonnateur emploi-formation sont pérennisées et leur situation sur les plans juridique et budgétaire est en phase de régularisation.

Concernant les agents recrutés au titre de l'assistance technique du Fonds social européen, une décision interministérielle a contraint le ministère à redéployer directement sur contrats et postes budgétaires 23 personnes. Je rappelle l'absence de cadre réglementaire adapté pour la gestion de ces crédits (interdiction de financer par le biais de postes de titulaires et recours à des recrutements assurés par l'intermédiaire d'organismes supports). J'attends du groupe de travail qui vient d'être mis en place, sous la présidence de la DATAR, des propositions de solutions adaptées pour la gestion de la prochaine programmation européenne.

3° La pratique de mise à disposition d'agents issus d'organismes extérieurs à l'administration de l'Etat (hôpitaux, organismes de sécurité sociale) est principalement liée à l'insuffisance des moyens humains et budgétaires alloués au ministère. A partir de 1997, des démarches ont été entreprises pour corriger les dysfonctionnements relevés.

Depuis cette date, les personnels mis à disposition sont comptabilisés dans le dispositif des effectifs attribués par direction ou structure. Cette mesure a été fixée par la note de service DAGPB/SRH du 28.02.1997 relative à la gestion des effectifs en administration centrale. De plus, la circulaire DAGPB/ASC du 15 février 1999 sur les objectifs et les moyens en administration centrale pour 1999 précise les modalités de recrutement d'agents issus d'autres ministères ou organismes extérieurs. Ainsi, l'accueil de ces catégories de personnels ne pourra être envisagé que si, à l'issue du

mouvement, aucun candidat interne n'a été retenu par la direction ou le service concerné. Un dispositif analogue est en cours de mise en place pour les services déconcentrés.

Le ministère s'engage dans une politique visant à garantir le retour à une situation normale à travers l'inscription au PLF 2000 d'une première provision en crédits (10 MF). Un plan pluriannuel pour la mise en œuvre de cette première provision est en cours de discussion avec la direction du Budget visant à garantir le remboursement de toutes les mises à disposition sur la base de conventions et à dégager progressivement les emplois nécessaires pour la prise en charge de ces remboursements.

D'ores et déjà, à compter du premier janvier 2000, les mises à disposition nouvelles feront l'objet de remboursement et de gel d'emplois à même hauteur indiciaire.

Enfin, les créations d'emplois intervenues en 1999 et prévues dans le PLF 2000 vont permettre d'améliorer les recrutements de fonctionnaires ou de contractuels pour réduire la part des agents mis à disposition.

4° Une politique volontariste de résorption de la précarité a été engagée. Des instructions strictes ont été données aux services par note du 20 mars 1998 afin de mettre un terme aux pratiques génératrices de situations précaires. Par ailleurs, une présentation annuelle de l'évolution de ce dossier est effectuée en comité technique paritaire et permet de mesurer l'application de ces instructions.

Ainsi, le plan de résorption de la précarité aura permis la titularisation de 81 agents du secteur emploi d'ici la fin de l'année 1999. Le projet de loi finances pour 2000 prévoit l'inscription de 26 emplois, ce qui est cependant encore insuffisant pour résorber totalement la précarité. En outre, le recours aux CES dans les services est désormais supprimé.

5° Concernant les irrégularités relevées en matière de mise à disposition d'agents auprès des organisations syndicales, la plupart de ces situations ont été régularisées à l'exception de deux d'entre elles en cours d'examen.

Quant à la MGAS, la DAGPB et la DAGEMO ont été à l'initiative du contrôle en cours afin de clarifier la situation financière et les perspectives de cette mutuelle. Les moyens humains et matériels mis à sa disposition seront identifiés dans la notification de subvention

la concernant. Il apparaît que ce ne sont pas les appuis matériels effectués auprès de la MGAS mais l'insuffisance de transparence ou de cadrage de ceux-ci qui est le plus contestable. Dans ce sens, une convention cadre sera établie en 2000 avec cet organisme.

6° Pour ce qui concerne le régime indemnitaire des agents de catégorie C, j'ai appelé l'attention du ministre chargé de la fonction publique, par note du 24 juillet 1998, sur la nécessité de réformer la procédure de gestion et d'attribution des primes forfaitaires attribuées aux agents bénéficiant des indemnités pour heures supplémentaires. La direction générale de l'administration et de la fonction publique a mis en place un groupe de travail interministériel chargé d'examiner l'ensemble des textes indemnitaires. L'inadéquation du décret de 1950 aux réalités du fonctionnement des services a été confirmée mais aucune suite n'a été donnée jusqu'ici. Faute d'aménagement réglementaire, certains agents de catégorie C sont pénalisés par ce décompte horaire, et ce alors que j'ai obtenu une revalorisation des indemnités de ces agents à hauteur d'un taux moyen annuel de 15.000 francs en 1999.

7° En ce qui concerne les modalités de rémunération des agents non titulaires, la pratique spécifique de la DRASS d'Ile de France consistant à doter d'un traitement indiciaire les agents non titulaires a conduit à faire bénéficier les agents concernés du supplément familial de traitement puisque « leur rémunération est fixée par référence aux traitements de fonctionnaires ou évolue en fonction des variations de ces traitements » (article 10 décret du 24 octobre 1985 modifié). De fait, c'est davantage par habitude et facilité que le barème de 1976 des vacations horaires a continué à être appliqué pour établir les rémunérations des agents contractuels à temps incomplet, occasionnels ou saisonniers alors qu'en aucun cas ils ne sauraient être considérés comme travaillant à la vacation.

8° Enfin, concernant la situation juridique des médecins rémunérés sur vacations intervenant dans les COTOREP, je confirme la complexité de ce dossier qui fait l'objet actuellement d'une étude approfondie par mes services.

En conclusion, au regard des observations formulées dans le projet de rapport particulier, je crois important de relever les efforts très importants accomplis, en liaison avec les autres départements ministériels compétents, pour remédier à l'essentiel des situations critiquées tant sur le plan budgétaire que juridique et pour mettre en place des outils de gestion plus performants. J'ai fixé comme une priorité à mes services de persévérer dans cette voie. Les chantiers en cours traduisent la volonté d'y parvenir.

REPONSE DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

Après avoir pris connaissance de l'extrait, concernant l'administration pénitentiaire, du rapport de la Cour des Comptes relatif à la fonction personnel (gestion 1993-1998), le ministère de la justice, tout en souhaitant faire valoir ses observations, tient à préciser que sur de nombreux points, il rejoint les constats techniques effectués par la Cour.

Le ministère souhaite également indiquer que la direction de l'administration pénitentiaire a déjà remédié à un certain nombre des dysfonctionnements constatés et attirer l'attention sur la sensibilité des personnels sur certains points traités par la Cour.

Les observations, précisions et compléments ainsi que la présentation de ces modifications font l'objet de la première partie du développement ci-dessous.

Il est apparu par ailleurs nécessaire de situer les observations de la Cour et les réponses apportées par le ministère de la justice dans une perspective d'ensemble, celle des orientations en matière de politique de gestion des ressources humaines de l'administration pénitentiaire; tel est l'objet de la deuxième partie.

I. - REPONSES AUX OBSERVATIONS DE LA COUR

Les réponses s'efforcent de respecter l'ordre de présentation des observations telles qu'elles apparaissent dans le rapport. Mais le regroupement par thème a parfois modifié cet ordre à la marge.

A. - LES QUESTIONS STATUTAIRES

1° LES DISPOSITIONS TOUCHANT LES PERSONNELS

a) L'organisation de concours séparés par sexe, pour le recrutement des surveillants

Le recrutement par sexe, au demeurant non critiqué par la Cour, conserve sa justification. En effet, les prisons accueillent une population pénale masculine dans la proportion de 96%. Le milieu carcéral est un lieu où la violence est souvent présente, soit que les détenus se rebellent contre l'autorité et la contrainte, soit qu'ils

présentent des troubles psychiques qui nécessitent un suivi psychiatrique constant. C'est un milieu où les fonctionnaires peuvent avoir recours à la force pour maîtriser les personnes agressives ou en état de crise. C'est également un lieu où les détenus vivent séparés de leur famille, notamment de leur conjoint. Cette situation justifie l'existence de quotas par sexe.

Cela ne signifie pas pour autant qu'une certaine mixité du personnel ne soit pas possible, voire souhaitable. C'est pourquoi la direction de l'administration pénitentiaire a engagé, depuis près de 18 mois, avec les organisations syndicales une concertation visant à expérimenter la mixité de la surveillance en prison. Il ne s'agit pas de bousculer les équilibres actuels, mais d'introduire progressivement du personnel féminin en détention hommes.

Cette orientation a fait l'objet d'une large concertation menée par les chefs d'établissements avec les représentants des personnels au niveau local. Tout en tenant compte du fait que certaines tâches (comme les fouilles corporelles) ne peuvent être confiées à des personnels féminins, les établissements ont été invités à évaluer le nombre de surveillantes pouvant être affectées en détention hommes, dans l'immédiat, toutes choses égales par ailleurs.

Aujourd'hui, le taux de féminisation du corps des personnels de surveillance est de 7,7%; ce taux comptabilise les personnels féminins affectés aussi bien en quartiers hommes qu'en quartiers femmes. Si on ne considère que les quartiers hommes, le taux de féminisation est de 5,6%. A noter que lors du dernier concours de surveillant qui s'est achevé le 21 septembre 1999, sur 633 candidats reçus, on comptait 130 femmes soit un taux de 19,6%.

b) Les fonctions spécialisées des personnels de surveillance prévues statutairement

L'accès aux fonctions spécialisées (formateur, moniteur de sport, orienteur de la population pénale, délégué à la sécurité et chargé d'application informatique) est conditionné non pas à un concours mais à une sélection professionnelle.

c) Le statut particulier des personnels techniques

S'agissant du personnel technique et de formation professionnelle, depuis la rédaction du rapport de la Cour des Comptes, le décret n° 99-669 du 2 août 1999 portant statut particulier des personnels techniques a été publié au journal officiel le 3 août

1999. Le nouveau statut achève les rénovations statutaires entraînées par le protocole du 9 février 1990.

d) Les deux filières statutaires des métiers socio-éducatifs

L'administration pénitentiaire dispose actuellement de deux filières de travailleurs sociaux, comportant chacune deux corps (base et encadrement). Historiquement, au lendemain de la seconde guerre mondiale, les personnels de service social ont été les premiers acteurs de l'ouverture du monde pénitentiaire à l'exigence du maintien du lien familial et social des personnes détenues. Les personnels éducatifs ont eu, eux, pour mission de prendre en charge les activités éducatives et de réinsertion organisées à l'intérieur des prisons.

Si la seconde filière est propre à l'administration pénitentiaire, la première relève de corps interministériels gérés au ministère de la justice par la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE); ces personnels ont vocation à occuper indifféremment des emplois de service social à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), à la DAGE ou à l'administration pénitentiaire.

Alors que dans les deux autres administrations, les personnels de service social sont employés dans des missions sociales classiques, en 1986, les missions de ces deux filières ont été unifiées, pour l'administration pénitentiaire, en une mission unique et diversifiée d'insertion et de probation. En conséquence, il pourrait paraître logique de fusionner ces deux filières. Toutefois, une telle fusion priverait les personnels de service social de la diversité actuelle des emplois dont ils disposent actuellement. Il reste que la gestion de deux filières pour une même mission nécessite une coordination forte entre les trois administrations concernées. Afin d'apporter une première réponse à cette difficulté, la réforme des SPIP, en autorisant l'accès du statut d'emploi aux conseillers techniques de service social, permet à l'administration de disposer d'une unicité statutaire au niveau de l'encadrement de ses services.

2° - DISPOSITIONS RELATIVES AUX SERVICES: LE STATUT DES NOUVEAUX SERVICES PENITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION

S'agissant de la création des nouveaux services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) -qui n'ont pas l'appellation «départementaux» -, il convient de préciser qu'elle répond à un besoin de valorisation et de renforcement de la mission de réinsertion de l'administration pénitentiaire, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé. Si le chef d'établissement ne dispose plus comme auparavant d'une responsabilité première dans la mise en œuvre des actions de

réinsertion dans son établissement, il doit néanmoins veiller à ce que celles-ci respectent et intègrent les contraintes de son établissement, notamment celles qui ont trait à la sécurité et à l'organisation de la vie en détention. Le SPIP ne peut en conséquence intervenir dans l'établissement que sur la base de projets élaborés en étroite liaison avec l'établissement, des engagements de service étant pris par le SPIP vis-à-vis du chef d'établissement.

B. - APPLICATION DU STATUT SPECIAL ET LA DEONTOLOGIE

1° LE STATUT SPECIAL ET L'OBLIGATION DE RESIDER

Si aucun texte de portée générale ne fait obligation à un fonctionnaire de résider dans sa résidence administrative, le statut spécial, dans son article 94 prévoit, pour les personnels pénitentiaires, la sujétion qui consiste à pouvoir être rappelés en service, «de jour comme de nuit, au-delà des limites normalement fixées pour la durée hebdomadaire du travail».

La Cour craint que l'éloignement de la résidence administrative constitue un obstacle à cette obligation. Le rapport signale le cas de fonctionnaires exerçant leurs fonctions en Ile-de-France qui résident loin du lieu d'exercice professionnel.

Cette situation de fonctionnaires ayant des difficultés (notamment financières) à se loger à proximité de leur lieu de travail, notamment en région parisienne, est un problème que connaissent quasiment toutes les administrations et auquel n'échappe pas l'administration pénitentiaire.

Le coût des loyers en région parisienne rend souvent difficile la première installation d'un jeune surveillant. Le surveillant nouvellement recruté est majoritairement issu d'une région autre que la région parisienne; souvent célibataire, sans attache en région parisienne, il aspire à obtenir au plus vite un poste dans sa région d'origine. Ceci explique pourquoi un tiers des agents de la maison d'arrêt de Nanterre déclarent résider hors la région Ile-de-France.

Des efforts avaient été faits par le ministère de la justice en faveur du logement des jeunes agents affectés à la maison d'arrêt de Nanterre pour prévenir cette difficulté. C'est ainsi que plusieurs opérations d'aide au logement ont été menées dont l'une, de réservation, menée conjointement avec le ministère de l'intérieur, au début des années 1990, dans un foyer-résidence de 30 studios construit à cet effet, afin d'anticiper l'affectation de plus de 150

personnels de surveillance lors de la mise en service de cet établissement le 17 septembre 1990.

L'administration pénitentiaire doit prendre en compte ces données pour essayer de lutter contre ce phénomène, effectivement non souhaitable. Mais c'est un travail à moyen terme qui nécessite de rapprocher les zones de recrutements des lieux d'exercice, de développer l'accueil des nouveaux agents par une politique volontariste en matière de logements, d'insertion dans le tissu social de la ville, du département et de la région.

Tout en constatant que cette situation n'a pas engendré de dysfonctionnements dans les établissements et services pénitentiaires lorsqu'il est nécessaire de rappeler en urgence du personnel, la direction de l'administration pénitentiaire a pris acte de cette observation et a appelé par note du 25 octobre 1999, l'attention des services déconcentrés sur les efforts à faire afin d'améliorer la situation.

Ce rappel avait déjà été donné par la directrice de l'administration pénitentiaire, dans le cadre d'une réponse en date du 7 juin 1999, à un courrier syndical estimant abusif le rappel en service des agents en repos et soutenant que l'obligation du dépôt des coordonnées téléphoniques auprès du chef de service contrevient aux principes du respect de la vie privée.

2° LE STATUT SPECIAL ET LES CONCESSIONS DE LOGEMENT

La Cour des Comptes relève que la gratuité des logements de fonction est accordée indûment aux directeurs des services pénitentiaires en fonction à l'administration centrale.

Les directeurs font partie des personnels qui, dans les services déconcentrés, sont soumis à l'obligation de résider dans les logements de fonction prévus à cet effet (article 93 du statut spécial).

S'il est vrai que les directeurs qui viennent exercer leurs fonctions à l'administration centrale peuvent ne pas avoir un droit acquis au logement de fonction par nécessité absolue de service, eu égard à la nature de leurs responsabilités, il est nécessaire de tenir compte de la très grande mobilité qui est demandée à ces personnels et qui justifie que ces fonctionnaires disposent de logements de fonction par utilité de service, dès lors qu'ils n'exercent pas de fonctions de terrain. En effet, l'équilibre professionnel de ces personnels nécessite qu'au cours de leur carrière, ils alternent des

périodes professionnelles de nature administrative avec des périodes de commandement actif.

A la faveur des mutations de personnels, les concessions de logement par nécessité de service sont transformées en utilité de service, donnant lieu au versement d'une redevance. Ce processus sera poursuivi et mené à son terme.

3° LE STATUT SPECIAL ET LES AUTORISATIONS D'ABSENCE A TITRE SYNDICAL

Il n'apparaît pas qu'existe le lien décrit par la Cour entre l'interdiction du droit de grève posée par le statut spécial et une interprétation du droit syndical de la part de l'administration qui serait destinée à contourner le droit et à accorder sous couvert des autorisations d'absence un quasi droit de grève. Il y a lieu de distinguer ces deux domaines qui, aux yeux de l'administration, n'interfèrent pas.

En 1997, une concertation a commencé entre la direction de l'administration pénitentiaire et les organisations syndicales pour «toiletter» le statut spécial. Le périmètre des discussions a exclu de prime abord la cessation concertée du service. Les organisations syndicales en ont été informées dès le début des discussions. Cette position s'est encore exprimée récemment lors d'un mouvement qui a consisté pour certains agents à refuser de prendre leur service ou à s'en retirer au mépris de la sécurité en détention: l'administration a immédiatement appliqué les dispositions du statut spécial en prononçant des sanctions sans passage en conseil de discipline.

Cette concertation sur la réforme du statut spécial va reprendre au premier trimestre 2 000. En effet, le statut spécial fait référence lui-même à des règles de déontologie, il est donc apparu nécessaire de traiter préalablement cette question avant de conclure les travaux sur le statut spécial.

Les autorisations d'absence à titre syndical sont attribuées selon les modalités prévues par le décret n° 82-447 du 28 mai 1982. Mais, différentes dans la détermination de leur quantum et leurs conditions d'attribution, les autorisations d'absence syndicales se prêtent mal à une gestion homogène en raison des données ci-dessous énoncées.

Tout fonctionnaire a vocation à bénéficier de 10 jours ou de 20 jours sous certaines conditions (art. 12 et 13 du décret précité); la gestion de ce type d'autorisation ne peut qu'incomber au niveau local.

Chaque syndicat dispose d'un contingent d'autorisations d'absence calculé au prorata de ses résultats aux élections professionnelles et dont il désigne librement les bénéficiaires (art.14); aucune disposition réglementaire ne permet à l'administration de répartir ce contingent, de telle sorte que sa gestion soit assurée à un niveau déconcentré; un processus amiable avait été proposé par le passé (1994-1995) et s'est heurté à la réticence des syndicats.

Les autorisations d'absence liées à des convocations à l'initiative de l'administration (art. 15) ne posent pas de difficulté.

Les décharges de service (art.16) sont accordées sur la base des résultats aux élections professionnelles; leur fractionnement autorise le cumul de décharges de service à temps partiel avec les autorisations d'absence au titre des articles précédents. Il peut ainsi se trouver que la durée exigible du temps de travail soit couverte en totalité, certains mois, par le cumul d'absences syndicales de nature différente.

Suite aux remarques de la Cour, l'administration pénitentiaire procédera dès 2000, à une vérification de l'application concrète du dispositif légal afin d'identifier d'éventuels détournement et y remédier.

Enfin, s'agissant des délais de route dont le mode de calcul apparaît, selon la Cour, «d'un autre âge» pour certains cas, notamment en ce qui concerne les déplacements en Corse, l'administration pénitentiaire mettra en conformité les textes pénitentiaires avec la réglementation applicable à la fonction publique de l'Etat.

4° LA RETENUE DU TRENTIEME

La Cour relève que «parmi les autres mécanismes de sanction, force est de constater que l'usage de la retenue du trentième indivisible demeure souvent timide».

Le ministère de la justice ne partage pas cette appréciation. Des instructions ont été données afin que la retenue du trentième soit opérée sitôt constaté un retard de prise de service supérieur à un quart d'heure. Les instructions sont respectées et il n'est pas d'exemple, depuis 1994, qu'une négociation nationale ait abouti à la

levée de ces mesures, dès lors que les conditions fixées pour leur application avaient été respectées. Au cours de l'année 1999, tous les manquements ont donné lieu à retenue du trentième, sans préjudice de sanctions disciplinaires.

5° LA DEONTOLOGIE EN MILIEU PENITENTIAIRE

En ce qui concerne la déontologie, le garde des Sceaux a demandé, dès 1997, à l'administration pénitentiaire de réfléchir à l'élaboration d'un code de déontologie. Le travail a été effectué en concertation avec les organisations syndicales; un projet de code de déontologie en milieu pénitentiaire a été soumis à l'avis du Conseil supérieur de l'administration pénitentiaire (CSAP) lors de sa séance du 8 juillet 1999 présidée par la ministre de la justice. Ce projet a été transmis pour avis à la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme; il sera prochainement transmis au comité technique paritaire ministériel et au Conseil d'Etat (voir infra in 2.6).

C. - EVALUATION DES BESOINS EN EFFECTIFS DANS LES FONCTIONS ADMINISTRATIVES ET TECHNIQUES

S'agissant des personnels administratifs, même si depuis la rédaction du rapport de la Cour, le corps des attachés d'administration et d'intendance a été porté à 110 emplois, il est vrai que l'administration pénitentiaire reste sous-administrée. Cette faiblesse s'explique par l'histoire et la culture: la pression sociale a souvent abouti à la création d'emplois de surveillance plutôt qu'administratifs. C'est pourquoi, malgré le plan de réintégration en détention des personnels de surveillance, mené depuis 1993, certains d'entre eux occupent toujours, de manière indue, des postes administratifs ou techniques. Ce dysfonctionnement est dû à l'insuffisance du nombre des emplois budgétaires administratifs et techniques.

Lorsque des emplois administratifs sont créés, c'est le plus souvent dans les corps de catégorie C. Or la gestion des établissements comme celle des directions régionales nécessitent non seulement des emplois administratifs plus nombreux, mais aussi des emplois plus qualifiés (catégories A et B).

Mais jusqu'à ce jour, l'administration pénitentiaire ne s'était pas dotée d'un outil fiable en matière d'évaluation des besoins en emplois administratifs et techniques. C'est pourquoi au premier semestre 1999, elle a lancé une étude qu'elle a confiée à une société de conseil afin de garantir l'objectivité. Les premiers résultats de cette évaluation, disponibles à la fin 1999, seront utilisés pour asseoir les

demandes de l'administration pénitentiaire dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2001.

Cette étude prendra en compte l'aspect qualitatif des emplois administratifs et techniques en intégrant les données du référentiel des métiers élaboré en 1998 par la direction de l'administration pénitentiaire. En outre, la réflexion que l'administration pénitentiaire engage au cours du dernier trimestre 1999 sur le rôle de l'équipe de direction en établissement pénitentiaire aboutira à mieux préciser la place des personnels administratifs de catégorie A au sein de l'organigramme de l'établissement.

D. - LA GESTION DES AFFECTATIONS

1° LES AFFECTATIONS DANS LES SERVICES CENTRAUX DE PERSONNELS DES SERVICES DECONCENTRES

La Cour estime à au moins 223, le nombre de fonctionnaires «affectés pour ordre dans un établissement ou une direction régionale, et travaillant en fait dans les services centraux du ministère stricto sensu au 1er novembre 1998.»

Il convient de préciser que les effectifs totaux de la direction de l'administration pénitentiaire au 1er octobre 1999 s'élèvent à 308 agents, pour un effectif-cible de 329. Ce dernier est en réduction de 20 par rapport à l'effectif-cible précédant la restructuration de la direction de l'administration pénitentiaire en 1998 et qui a réduit de 4 à 3 le nombre de sous-directions. C'est la rationalisation des structures et les conséquences tirées des déconcentrations récentes qui ont permis cette réduction (voir infra in II-B-1°)

Les 308 agents affectés à l'administration centrale de la direction de l'administration pénitentiaire au 1er octobre 1999 se répartissent en 121 magistrats et fonctionnaires non pénitentiaires et en 187 agents des services déconcentrés. L'importance du pourcentage de cette dernière catégorie est due à deux facteurs.

** D'une part, la direction de l'administration pénitentiaire ne dispose, pour ses services centraux que de 121 magistrats fonctionnaires pour faire face à la définition et à l'animation des politiques pénitentiaires et à l'organisation de la prise en charge de près de 58 000 détenus, 130 000 personnes en milieu ouvert et de la gestion de plus de 25000 personnels en services déconcentrés. Afin de faire face à cette charge, elle a dû augmenter cet effectif en prélevant en effet des personnels des services déconcentrés en nombre important.*

Il conviendrait donc, pour réduire l'utilisation de ces personnels par l'administration centrale, que, dans le cadre de la préparation des lois de finances, l'administration centrale du ministère de la justice obtienne plus de créations d'emplois.

** D'autre part et en tout état de cause, l'administration pénitentiaire ne saurait se priver de l'apport de personnels des services déconcentrés au titre de référents techniques dans une administration où le niveau central doit être particulièrement à l'écoute des besoins des services. Aucune anticipation en matière de politique pénitentiaire ne peut être élaborée sans l'apport de personnels pénitentiaires qui, pour une durée limitée, viennent apporter leur contribution à l'administration centrale.*

Au total, s'il est souhaitable d'obtenir davantage de postes budgétaires de magistrats et de fonctionnaires de catégorie A (administrateurs civils ou attachés) pour la direction de l'administration pénitentiaire, il est indispensable de continuer à recourir en nombre significatif à du personnel d'origine pénitentiaire en administration centrale .

2° LES «SANCTIONS DEGUISEES»

S'agissant du nombre de directeurs des services pénitentiaires affectés hors d'établissements au titre de sanctions officieuses, la Cour l'estime à une vingtaine sur un total de 336. La direction de l'administration pénitentiaire s'emploie à éviter autant que faire se peut ce type de cas; ainsi au premier septembre 1999, la mesure décrite ci-dessus ne concerne que 4 emplois sur un total de 340. Les fonctionnaires concernés sont employés à des missions d'intérêt régional ou national (formation professionnelle des détenus, travail pénal et démarchage de concessionnaires, hygiène et sécurité, etc..).

3° LES «MISES A DISPOSITION» D'UN ETABLISSEMENT A L'AUTRE

S'agissant des mises à disposition, la direction de l'administration pénitentiaire partage les constats de la Cour sur les «prêts «d'agents à l'occasion soit de tensions sur les effectifs en établissement, soit sur une durée courte(mais la mesure concerne alors un nombre important d'agents) lors de la fouille générale d'un établissement.

La solution pour résoudre ces difficultés consiste à disposer au niveau régional d'effectifs volants qui permettraient de faire face à l'imprévu. C'est le cas dans les régions pénitentiaire de Marseille et de Strasbourg, qui disposent déjà d'une petite équipe de personnels

pénitentiaire chargés d'assurer les remplacements des personnels pendant le temps de stage de formation continue.

Cette expérience est en cours d'extension pour couvrir d'autres missions que celle du remplacement au titre de la formation. Mais elle montre que ce dispositif a un coût en emplois.

Cela dit, il restera toujours nécessaire de se garder la possibilité, en cas de nécessité (fouille générale d'un établissement de moyenne ou grande taille, tensions durables dans un établissement,...) de recourir à des prêts inter-établissements. Mais l'existence d'équipes d'intérim devrait réduire le nombre de cas de prêts et leur volume.

4° LES «MISES A DISPOSITION» D'ORGANISMES SOCIAUX

Une clarification est en cours pour régulariser les mises à disposition d'agents au bénéfice d'organismes sociaux comme la mutuelle du ministère de la justice (MMJ) ou les associations de personnels et la pratique a d'ores et déjà été modifiée.

C'est ainsi qu'un premier travail de clarification a été engagé dans le cadre des relations entre l'administration et le Comité national des œuvres sociales de l'administration pénitentiaire (CNOSAP). Ainsi, un arrêté publié au journal officiel du 17 septembre 1999 met à disposition de cette association des personnels pour une période déterminée et courte, sur la base d'une convention visée par le contrôle financier. Ce travail sera poursuivi à l'égard de tous les autres organismes partenaires de l'administration.

E. - LE FONCTIONNEMENT DES ETABLISSEMENTS ET L'ORGANISATION DU SERVICE

1° LES NORMES PROFESSIONNELLES

La direction de l'administration pénitentiaire va pouvoir remédier à l'absence de normes professionnelles du métier de surveillant, dès lors qu'elle dispose depuis le premier semestre 1999, d'un descriptif complet, par emploi, activité et tâche, du contenu des métiers pénitentiaires. Il s'agit du référentiel des métiers dont l'élaboration a nécessité près de 3 ans de travail et la contribution de 2000 fonctionnaires. Cet effort, sans précédent dans cette administration, va lui permettre de se doter, sinon d'un règlement d'emploi, du moins, dans un premier temps, d'un descriptif des postes de travail, commun à tous les établissements et services. Ainsi que l'indique la Cour (page 18), ce «très substantiel travail qualitatif (...)

devrait permettre [à l'administration pénitentiaire] de clarifier des situations encore trop souvent confuses.»

2° LE MODE DE CALCUL DES CONGES ANNUELS

Le mode de calcul des congés annuels des personnels de surveillance repose sur la base de cinq fois les obligations hebdomadaires de travail. Quelle que soit la base de calcul (jours ouvrables ou jours ouvrés), le résultat est le même puisque s'ajoutent aux jours de congés, les jours de repos hebdomadaire correspondants. Aucun décompte ne peut se traduire par un gain en effectifs.

Cela dit, la direction de l'administration pénitentiaire prend acte de la critique de la Cour sur l'erreur de qualification de certains types de congés ou repos qui résulte du système existant et s'engage à y remédier en concertation avec les organisations professionnelles.

Il faut noter par ailleurs, que le régime des congés annuels des surveillants est moins favorable, dans leur répartition sur l'année, que celui de la plupart des secteurs de la fonction publique, dans la mesure où ceux-ci ne peuvent bénéficier que de 3 semaines consécutives de congé et une année sur deux en moyenne seulement, en période de vacances scolaires d'été.

3° «LA BOULE A 2 MOIS»

Les critiques de la Cour sur les effets pervers de «la boule à 2 mois» sont incontestables. La direction de l'administration pénitentiaire est consciente, comme la Cour des Comptes, des effets indésirables du calcul des heures non faites et des heures supplémentaires sur la période globale du bimestre. Ce système est perverti d'autant plus que les heures supplémentaires résultant de cette addition sont payées, mais les heures non faites sont remises, et ne donnent pas lieu à rattrapage par les agents. Ainsi, la Cour dénonce à juste titre la pratique des heures perdues.

Ces modalités de calcul du paiement des heures ont été précisées par la circulaire du 4 mars 1982 qui a fait passer le «boulage» de 3 à 2 mois et n'a fait qu'entériner des pratiques qui s'étaient pérennisées plus sûrement que le droit écrit. La remarque de la Cour implique de modifier ce mode de gestion en sens inverse à la tendance antérieure.

Au-delà de ces difficultés dont il convient de ne pas mésestimer le poids, les critiques de ce système seront intégrées dans les réflexions sur l'organisation et les conditions de travail, réflexions rendues nécessaires par les négociations à venir pour le passage aux 35 heures hebdomadaires (voir infra in 1.54).

4° LE SERVICE DES AGENTS

La Cour indique que, «alors que l'administration pénitentiaire a connu une profonde mutation de son univers de travail, les modes d'organisation du travail en établissement ont peu évolué depuis de nombreuses décennies. L'organisation du «service des agents», c'est-à-dire du travail des surveillants, diffère peu, dans ses grandes règles, de ce qu'elle était au début du siècle».

La direction de l'administration pénitentiaire partage les constats faits par la Cour en ce domaine. C'est dans le but d'apporter des améliorations significatives à cette matière complexe qu'une concertation avec les organisations professionnelles avait été engagée par l'administration pénitentiaire en 1996 avec l'objectif de concilier l'intérêt du service public avec celui des agents (par une meilleure prise en compte de leur vie familiale et des rythmes biologiques que les systèmes traditionnels).

Dans ce contexte, des projets précis et argumentés ont été présentés à la concertation avec les organisations syndicales fin 1995 consistant soit à adopter de nouveaux cycles de travail dont les établissements auraient le libre choix, soit à allonger à 4 mois la période de compensation entre les heures non effectuées et les heures supplémentaires. Aucune de ces propositions n'a recueilli à l'époque l'accord des syndicats représentatifs des personnels de surveillance. La concertation s'était alors interrompue.

Même s'il convient, à la lumière de l'expérience, de ne pas sous-estimer le poids des pratiques en la matière, le dossier ne saurait être considéré comme clos. Dans la lettre de mission adressée à la nouvelle directrice de l'administration pénitentiaire le 17 mars 1999, il lui est demandé d'engager, dans le cadre d'une concertation avec les organisations professionnelles et l'ensemble des personnels, une réflexion sur l'organisation et les conditions de travail. Les premières discussions ne pourront pas être lancées avant qu'un nouveau projet ait été élaboré, au vu de l'état actuel des données et en prenant en compte les enseignements, positifs ou négatifs, de diverses expériences en cours dans certains établissements (bilan actuellement en cours). En outre, ces travaux devront intégrer la

perspective des 35 heures hebdomadaires. Les premières discussions ne pourront donc pas commencer avant l'an 2000.

La direction de l'administration pénitentiaire recourra à l'assistance technique d'un cabinet spécialisé pour mener à bien ce lourd dossier.

5° LA CONSOMMATION DES HEURES SUPPLEMENTAIRES

La Cour indique que «certaines directions régionales (...) demeurent caractérisées par une "surconsommation" d'heures supplémentaires par rapport à leur part d'effectifs nationaux. Certains établissements ne fonctionnent d'ailleurs toujours qu'avec un volant permanent d'heures supplémentaires, qui finit par devenir un complément de rémunération régulier pour les personnels.»

Afin de mieux maîtriser la consommation d'heures supplémentaires, la direction de l'administration pénitentiaire a donné depuis plusieurs années des instructions aux directions régionales et aux établissements. C'est ainsi qu'un effort sensible a été constaté, qui n'a pu être poursuivi en raison des effets sur les départs, de la bonification du cinquième et de la structure de la pyramide des corps des personnels de surveillance.

Le recours aux heures supplémentaires devrait chuter si les établissements disposaient à longueur d'années d'effectifs réels à hauteur des effectifs de référence. La différence vient du délai de remplacement des départs. C'est pourquoi il est nécessaire d'anticiper de manière précise et fine, tous les départs du corps (retraites et autres causes). S'agissant plus particulièrement des retraites, pour lesquelles la prévision a été biaisée par les comportements individuels inattendus (entre 1996 et 1998) à la suite de l'octroi de la bonification du cinquième, la directrice de l'administration pénitentiaire a écrit en septembre 1999 aux 3400 agents âgés d'au moins 49 ans qui n'avaient pas déjà déposé une demande de retraite, afin de leur demander à quel moment ils envisageraient de la prendre. Ce questionnaire permet, avec les projections corrigées, de procéder à une évaluation plus fiable de la réalité potentielle.

Sur la base de ces travaux, l'administration a d'ores et déjà programmé l'entrée à l'ENAP en 2000 d'au moins 1600 élèves surveillants et la sortie de l'ENAP de 1388 surveillants nouvellement formés (contre respectivement 571 et 754 en 1997, 844 et 406 en 1998 et 983 et 975 en 1999).

Au cours de l'année 2001, ces efforts seront non seulement reconduits mais amplifiés puisqu'aux départs en retraite qui resteront élevés; s'ajoutera la nécessité d'anticiper le recrutement et la formation des personnels destinés à l'ouverture des établissements neufs (3 en 2002 et 3 en 2003).

L'objectif est de comprimer la durée des vacances de postes de telle sorte que les établissements ne subissent plus les difficultés dues aux longs délais de remplacement. Déjà l'administration s'est dotée d'un outil de gestion prévisionnelle des départs qui permet pour chaque établissement de calculer mois par mois, les départs et les arrivées prévisibles sur un an et ainsi de connaître à tout moment le taux de couverture des effectifs.

Ces mesures devraient permettre de lutter efficacement contre les heures supplémentaires. Cela dit, il convient de renforcer la vigilance sur les autres causes d'heures supplémentaires non justifiées, telles qu'un absentéisme anormal sur tel ou tel établissement, ou une organisation du service mal adaptée.

6° LES PERSONNELS DE SURVEILLANCE: UNE COMMUNAUTE DE TRAVAIL AU SERVICE D'UN PROJET

La Cour estime que «tout se passe comme si la DAP considérait les personnels de surveillance comme une ressource «intermittente » et «nomade» et non comme «une communauté de travail au service d'un projet».

Si l'administration pénitentiaire a consacré près de trois années à la description des pratiques professionnelles dans le cadre du référentiel des emplois, c'est pour incarner de manière pérenne le mouvement qu'a suscité cette initiative. Désormais, les établissements et services pénitentiaires disposent d'un moyen qui peut leur permettre de retrouver le sens de leur mission et du travail des personnels. La mise à disposition de cet outil doit être facilitée par l'information (en cours d'achèvement au niveau des régions) et par la formation des personnels. La réforme des structures de l'ENAP mais aussi des contenus d'enseignements et surtout des pédagogies d'une part, d'autre part, une prise en compte qualitative des personnels de direction et d'encadrement devraient modifier très sensiblement la perception morcelée que les personnels peuvent avoir aujourd'hui de leur travail.

Cette approche qualitative a été mise en œuvre dès mai 1999 en faveur de la prise en charge des mineurs incarcérés. Les 55 personnels de surveillance nouvellement affectés dans les quartiers

mineurs ont pu bénéficier d'une formation spécifique de 5 semaines. A cette occasion, une réflexion a été lancée sur la modification de l'organisation du service des surveillants qui, rompant avec l'organisation traditionnelle du service, permette une prise en charge des mineurs adaptée à leurs besoins. Cette nouvelle organisation (création d'équipes fixes spécialisées pour les mineurs) a d'ores et déjà été mise en place en 1999 dans certains quartiers mineurs (ex: Fleury-Mérogis).

F. - LA QUESTION DE LA MASSE DES CONTENTIEUX

La Cour remarque qu'il «est pour le moins surprenant que l'une des principales directions du ministère de la justice tolère des situations qui sont par ailleurs poursuivies et sanctionnées par les tribunaux (affectations fictives par exemple) et qu'elle soit régulièrement sanctionnée par la juridiction administrative pour ses infractions au droit de la fonction publique».

La masse des contentieux que connaît actuellement la direction de l'administration pénitentiaire provient de plusieurs causes: une insuffisance structurelle qui ne mettait pas en capacité les services gestionnaires de se saisir des décisions contentieuses pour en tenir compte dans les modes de gestion, un manque d'homogénéité dans les pratiques de gestion, une appétence relativement nouvelle des personnels pour cette forme de contestation.

La direction de l'administration pénitentiaire note que la masse du contentieux a prospéré au cours des trois dernières années dans des proportions importantes: l'administration pénitentiaire avait enregistré 196 recours en 1997, 301 en 1998, et 403 dans les 10 premiers mois de 1999.

1° LES REMEDES A L'INSUFFISANCE STRUCTURELLE

Lors de la réorganisation de ses services centraux le 1er juillet 1998, la direction de l'administration pénitentiaire a pris en compte cette faiblesse en matière de prévention des contentieux, résultant en grande partie d'un dysfonctionnement structurel. Dans l'ancienne organisation, le traitement des contentieux était éparpillé entre plusieurs services qui n'avaient pas de liens particuliers avec ceux chargés de la gestion des personnels; ceux-ci n'avaient connaissance ni de la matière contentieuse, ni des décisions des juridictions. Ils ne pouvaient donc pas en tirer profit pour modifier la gestion afin de la rendre conforme au droit.

Depuis le 1er juillet 1998, un bureau est spécialement dédié au droit régissant les ressources humaines: réglementation, contentieux et procédures disciplinaires. Ce bureau est en liaison étroite avec le bureau chargé de la gestion et les décisions contentieuses sont intégrées dans les réflexions actuellement en cours ayant pour objectif de passer tous les secteurs de la gestion au crible du droit. Ainsi le traitement unifié du contentieux en matière de ressources humaines permet une action préventive dont l'efficacité ne pourra être mesurée qu'à moyen terme, compte-tenu de la durée des dossiers.

2° L'HOMOGENEISATION DES PRATIQUES

Les travaux préparatoires à la mise en œuvre d'une application informatique de gestion des ressources humaines au ministère de la justice (dit GEREHMI), entrepris en septembre 1998 vont permettre d'harmoniser les pratiques en les conformant au droit. Ce projet, dont la fonction de chef de projet a été confiée à la direction de l'administration pénitentiaire, devrait connaître ses premières applications au début de 2002.

Dans ce cadre a été rédigé un guide des procédures de gestion qui vise à réétudier toutes les procédures au regard du droit applicable et qui sera la matrice de l'application informatique. En attendant l'aboutissement du projet informatique, il constituera un précieux outil qui sécurisera la gestion des ressources humaines tant au niveau central qu'aux niveaux régional et local dans le cadre de la déconcentration en cours.

G. - LES QUESTIONS INDEMNITAIRES

1° LA PUBLICATION DES TEXTES

La Cour a relevé que «plusieurs primes n'ont toujours pas fait l'objet d'une publication au journal officiel : l'indemnité pour sujétions spéciales, l'indemnité de responsabilité en détention, l'indemnité pour charges pénitentiaires .»

Certaines administrations, notamment celles soumises à statut spécial, ont été conduites à ne pas publier leurs textes indemnitaires propres afin d'éviter tout risque d'exemplarité pour d'autres. Mais en 1998, des instructions du secrétariat général du gouvernement ont été données à la fonction publique de publier sans exception tous les textes indemnitaires quelle que soit leur portée; l'administration pénitentiaire s'est aussitôt engagée dans cette

procédure. C'est ainsi que les trois derniers textes, cités par la Cour, ont été publiés au Journal officiel du 26 octobre 1999.

2° LA RETROACTIVITE

La Cour indique que «l'application rétroactive des textes réglementaires instituant des primes constitue une pratique constante mais irrégulière de l'administration pénitentiaire. «

Les délais d'élaboration des textes aboutissant à rétroactivité ne sont pas de la volonté de l'administration pénitentiaire. Ils sont dus à la durée que prennent d'une part la concertation avec les organisations syndicales et d'autre part, les discussions avec les ministères techniques. Au demeurant, cette critique est loin d'être spécifique au ministère de la justice.

Cela dit, afin d'améliorer cette situation, d'ailleurs critiquée aussi par les personnels, des dispositions ont été prises : les textes indemnitaires résultant des mesures nouvelles inscrites au projet de loi de finances pour 2000, ont d'ores et déjà été envoyés à l'examen des ministres de l'économie, des finances et de l'industrie et de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

3° L'INDEMNITE DE RESPONSABILITE ET LE CRITERE DE LA CAPACITE THEORIQUE

Selon la Cour, "la capacité théorique des établissements retenue pour apprécier le classement des établissements apparaît comme un critère parfois inadapté. L'absence de réévaluation de la "capacité théorique" des établissements depuis 1991 et les écarts durables et importants entre le taux d'occupation réel et le taux d'occupation théorique rendent cet indicateur fragile".

La classification des établissements avait été établie en 1991 afin de distinguer des catégories à partir desquelles est servie l'indemnité de responsabilité en détention. Si ce critère n'avait pas connu d'évolution depuis cette date, il a été réétudié dans le cadre de la préparation du décret du 29 juillet 1998 portant statut particulier des directeurs. La nouvelle classification prend en compte plusieurs éléments croisés (régime de détention, catégorie de détenus, taux d'occupation sur plusieurs années,...) parmi lesquels la capacité théorique n'est plus le critère unique ni même dominant.

L'arrêté relatif à cette nouvelle classification qui a fait l'objet d'une longue concertation avec les organisations professionnelles

représentatives des directeurs a été publiée, comme le décret, au Journal officiel du 26 octobre 1999.

De plus, cette indemnité de responsabilité a donné lieu en 1999, pour la première fois à l'administration pénitentiaire, à une modulation d'une partie de cette indemnité. Les critères retenus provisoirement pour l'année 1999, sont liés à des difficultés objectives de fonctionnement des établissements une année donnée, mesurées en termes de surpopulation carcérale et de plus ou moins grande solitude des chefs d'établissements (absence d'adjoints et insuffisance d'effectifs de cadres intermédiaires). Dès l'an 2000, la négociation reprendra avec les organisations professionnelles concernées, pour aboutir en 2000 à une modulation réellement personnalisée, prenant appui sur l'évaluation professionnelle des cadres.

4° LE REGIME DIT «PARA-INDEMNITAIRE»

La Cour stigmatise ce qu'elle appelle le régime «para-indemnitaire», assuré par la mutuelle de la justice. La direction de l'administration pénitentiaire souhaite y mettre fin et réfléchit actuellement à un système alternatif destiné à rendre compatibles les faits, en l'espèce les besoins à satisfaire, et le droit.

5° LES RECOMPENSES EXCEPTIONNELLES

La Cour relève qu'il «existe par ailleurs des récompenses exceptionnelles, dont le fondement historique est l'arrêté du 10 avril 1942, qui indique dans son article 4 que des "gratifications" peuvent être accordées au personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire pour "récompenser des actes de dévouement, de courage ou exceptionnellement dangereux"»

Il existe en effet des récompenses exceptionnelles dont le fondement historique est un arrêté du 3 avril 1942. Mais le conseil d'Etat, dans son arrêt du 31 janvier 1996 a jugé que cet arrêté était abrogé par l'effet combiné des articles 5 et 7 de l'ordonnance du 6 janvier 1945.

La direction de l'administration pénitentiaire est néanmoins fondée à attribuer des récompenses exceptionnelles au titre de l'article D.226 du code de procédure pénale qui précise qu'"indépendamment des récompenses prévues par son statut particulier, le personnel pénitentiaire peut, dans la limite des crédits budgétaires ouverts à cet effet, bénéficier de gratifications exceptionnelles attribuées en raison d'actes de courage et de dévouement".

Il s'agit pour l'administration pénitentiaire de disposer d'un moyen de récompenser les agents qui, parfois au mépris de leur sécurité personnelle, interviennent dans des conditions difficiles afin de maintenir la sécurité des personnes et des établissements.

6° L'ARCHITECTURE INDEMNITAIRE A L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

La Cour estime que «l'ensemble des observations qui précèdent conduit à porter un certain nombre de critiques sur un système indemnitaire construit au fil des crises sociales qu'a traversées l'administration pénitentiaire qui donne le sentiment de n'avoir ni suffisamment été pensé, ni bien maîtrisé dans ses conséquences.»

La direction de l'administration pénitentiaire partage ce constat objectif, lié à l'histoire de cette institution. Mais les choses sont en train de changer. En effet, si depuis une quinzaine d'années, la tendance a été en effet plutôt de créer des indemnités à l'issue de crises sociales, donnant parfois l'impression d'un empilement désordonné, depuis plusieurs années, les mesures indemnitaires obtenues consistent à introduire des cohérences, notamment en lissant les inégalités constatées.

Plusieurs exemples peuvent illustrer le propos:

- *l'enveloppe indemnitaire attribuée aux personnels administratifs a permis de restructurer leur régime indemnitaire en le revalorisant dans des proportions comparables à celui des personnels des autres filières;*

- *la revalorisation du taux des nuits encadrant les dimanches et jours fériés et portée à 100F au projet de loi de finances pour 2000, est destinée à résoudre la question de l'inégalité entre les surveillants de nuit (48,70F) et ceux qui sont en service de jour (103,8F) un jour férié;*

- *la prime de sujétions spéciales a été lissée au cours des exercices 1999 et 2000, avec l'uniformisation à 17% pour la filière direction, à 17% pour la filière insertion et probation et à 21% pour la filière surveillance;*

- *la prime de responsabilité en détention est également rendue cohérente au cours des exercices 1999 et 2000, afin de prendre en compte les contraintes de tous les chefs de service qu'ils*

soient directeurs, chefs de service pénitentiaire ou directeurs des services d'insertion et de probation.

De plus, la modularité évoquée ci-dessus (voir supra in 1.73) marque le début d'une véritable politique volontariste en matière de régime indemnitaire.

II. - ORIENTATIONS EN MATIERE DE POLITIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les réponses ci-dessus, ponctuelles, peuvent paraître parcellaires; c'est pourquoi elles doivent être replacées dans un ensemble plus large et cohérent constituant les orientations en matière de gestion des ressources humaines de l'administration pénitentiaire.

A. - LA DECONCENTRATION

La déconcentration de la gestion du personnel à l'administration pénitentiaire marque un changement profond dans les modes de fonctionnement d'une institution marquée par une forte tradition centralisatrice. Aussi le processus a-t'il dû être engagé avec progressivité; une déconcentration hâtive, mal préparée et mal accompagnée n'aurait eu que des conséquences néfastes et irréversibles.

La publication du décret n° 97-3 du 7 janvier 1997 relatif à la déconcentration de la gestion des personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire a été précédée d'une longue préparation avec les services délégataires et les organisations syndicales dont les réticences ont dû être surmontées. Le calendrier choisi a fait coïncider l'entrée en vigueur du décret avec les élections professionnelles (janvier 1997), permettant ainsi de constituer des commissions administratives paritaires régionales pour les surveillants et gradés.

Si la liste des matières déconcentrées figurant dans l'arrêté du 15 janvier 1997 porte principalement sur des actes pour lesquels l'appréciation de l'administration est limitée, certains d'entre eux ont une incidence sur les effectifs (retraites, disponibilité de droit, congés de longue durée, temps partiel pour les surveillants). La création de commissions paritaires régionales pour les surveillants et gradés a permis de déléguer des actes ayant une incidence sur les carrières tels la titularisation des surveillants stagiaires, les recours en matière

de notation et plus récemment, la préparation du tableau d'avancement au grade de premier surveillant. Il s'agit de matières dont la portée est modeste, mais dont le traitement a permis d'ajuster le fonctionnement de ces nouveaux organismes de façon à préparer l'extension du champ de la déconcentration.

Les perspectives en la matière portent sur la déconcentration de la consultation des commissions administratives paritaires en matière disciplinaire, les mutations et le recrutement. Elles font l'objet d'un débat avec les directions régionales invitées dès le mois de juin 1999 à faire valoir leurs observations sur un calendrier de déconcentration de 2000 à 2003. En outre, elles englobent des subdélégations de droit aux établissements en matière de protection médico-sociale des fonctionnaires. A l'occasion des prochaines élections professionnelles (14 décembre 1999), la mesure de la représentativité locale va permettre de créer des comités d'hygiène et de sécurité par site réunissant au moins 50 agents. Là encore la mise en œuvre sera concertée et progressive pour en garantir le succès.

La déconcentration pourrait être toutefois limitée par l'insuffisance des moyens humains des établissements et services de petite taille. Pour remédier à cet inconvénient, la direction de l'administration pénitentiaire va engager une réflexion sur le cadre juridique à retenir et sur l'organisation matérielle optimale qui permettrait de ne pas tenir ces établissements et services à l'écart de ce mouvement.

Quelle que soit l'option retenue, la déconcentration ne pourra progresser dans les services pénitentiaires déconcentrés sans un renfort des fonctions administratives et de gestion des ressources humaines. L'audit que la direction a lancé au premier semestre 1999 sur l'évaluation des besoins en emplois administratifs s'appuie sur le référentiel des métiers mais prend également en compte la dimension de la déconcentration.

De même, le renfort des équipes de direction de certains établissements est un préalable nécessaire au renforcement de la déconcentration. Les créations d'emplois de directeurs des services pénitentiaires obtenues au projet de loi de finances pour 2000 y contribueront.

B. - L'ORGANISATION GENERALE DES SERVICES; LE MANAGEMENT QUALITATIF ; LA REFORME DES SPIP

1° LA REFORME DE L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

L'administration pénitentiaire a entrepris une réforme de son organisation à tous les niveaux en vue de poursuivre une politique de meilleure utilisation de la ressource humaine.

- Au niveau central

Ses services centraux, après avoir été réorganisés en septembre 1990 à la suite d'une réflexion menée par ses cadres («Le possible à trois ans») ont tiré les enseignements de six années de fonctionnement notamment au regard de l'évolution des missions. C'est ainsi qu'une nouvelle réforme de l'organigramme qui a été préparée pendant deux ans avec les parties prenantes, a pu être appliquée au 1er juillet 1998.

La mise en œuvre de ce nouvel organigramme autour de trois sous-directions (au lieu de quatre) s'est doublée d'un déménagement des services et de leur réinstallation sur un site unique à Paris. Comme il a été indiqué précédemment, cet organigramme, qui intègre la déconcentration, a prévu une diminution de l'effectif théorique (20 emplois), ce qui représente une réduction de plus de 6%.

- Au niveau régional

En 1992, ont eu lieu les premiers travaux aboutissant à la définition de l'organisation et du fonctionnement des directions régionales. Il convient à présent de réaliser le bilan du fonctionnement de ces services qui ont vu leurs compétences s'accroître au fur et à mesure du développement de la déconcentration. C'est pourquoi un travail quantitatif a été lancé en septembre 1999 qui intégrera les données qualitatives des travaux entrepris sur le rôle et les missions des directions régionales.

- Au niveau local

Pour l'administration pénitentiaire, il est indispensable de mener à bien le dossier de la réforme de l'organisation des établissements pénitentiaires, ainsi que celui des nouveaux services d'insertion et de probation.

S'agissant de l'organisation des établissements pénitentiaires, la réflexion lancée dès 1995 puis reprise dans le cadre de la mission

d'appui au personnel (MAP, 1996-1998) n'a pu aboutir, se heurtant aux réticences des partenaires sociaux. Des expériences inspirées de ces travaux sont toutefois en cours.

Tirant les enseignements de l'échec des tentatives de réforme précitées, la direction de l'administration pénitentiaire souhaite maintenant aborder cette réforme en replaçant l'établissement pénitentiaire au cœur de la problématique organisationnelle, à partir des pratiques professionnelles et déontologiques, de l'organisation de l'équipe de direction et en tenant compte des évolutions liées à la déconcentration et à l'introduction de l'informatique. Il s'agit d'un dossier essentiel pour l'administration pénitentiaire; il intégrera les discussions sur la réduction du temps de travail. Cette réflexion sera reprise en concertation avec les organisations syndicales dès le début de 2000 (voir supra in 1.54).

S'agissant de la réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation, elle constitue une réforme structurelle d'envergure qui nécessite un développement spécifique (voir infra in 2.24)

2° LA GESTION QUALITATIVE DES PERSONNELS

Ce travail sur sa propre organisation, l'administration pénitentiaire ne peut le mener à bien sans une gestion qualitative de ses personnels, développée, dans une première étape, en direction de ses cadres. Pour ce faire, un bureau de suivi personnalisé des carrières a été créé dans le cadre de la réforme des services centraux.

A partir d'une méthodologie qui s'appuie sur les exemples réussis de gestion des cadres d'autres secteurs de la fonction publique ou d'entreprises nationales ou privées, ce bureau a pour ambition de proposer aux cadres pénitentiaires de profiler leurs carrières, anticiper leurs évolutions grâce aux évaluations régulières et à un parcours adapté de formation et d'élaborer les outils d'un mécanisme d'évaluation des cadres, essentiel à un management par objectifs.

Au vu des progrès réalisés, l'évaluation sera ensuite progressivement généralisée.

A partir des enseignements qui pourront être tirés, cette gestion qualitative s'appuyant sur un dispositif cohérent de formation d'une part et sur une architecture indemnitaire revisitée d'autre part,

pourrait, à moyen terme et dans le cadre de la déconcentration, être étendue aux autres personnels pénitentiaires.

3° LA PROSPECTIVE SUR LE METIER DE CHEF D'ETABLISSEMENT ET LA REFLEXION SUR LE ROLE DES DIRECTEURS REGIONAUX

Cette double réflexion a été engagée en cohérence avec la réforme de l'organigramme des services centraux mise en œuvre le 1^{er} juillet 1998, et dans la même perspective, à savoir la recherche de la bonne adéquation des organisations aux missions.

Une démarche de prospective a été lancée en 1998 sur le métier de chef d'établissement pénitentiaire, qui envisage plusieurs scénarios en fonction de contraintes et d'évolutions aussi bien internes qu'externes. La synthèse des scénarios est regroupée dans un ouvrage intitulé «Etre chef d'établissement pénitentiaire en 2010 - Réflexion prospective».

Il y a lieu de compléter cette étude déjà réalisée en réfléchissant au positionnement du chef d'établissement comme manager d'une équipe pluridisciplinaire et qui, avec le recul nécessaire, doit disposer des outils techniques d'aide à la décision. La direction de l'administration pénitentiaire a donc ouvert une réflexion à ce sujet, à laquelle elle associe les organisations professionnelles des directeurs des services pénitentiaires (séminaire résidentiel commun les 13 et 14 octobre 1999).

Parallèlement, a été engagée une réflexion sur le rôle et les missions de directions régionales reconfigurées. Deux séminaires ont déjà été organisés sur cette question, l'un a réuni l'équipe de direction de l'administration centrale, le deuxième, le collège des directeurs régionaux. Les chefs d'établissements et de services seront ensuite invités à donner leur avis.

L'aboutissement de ces deux exercices permettra, outre une meilleure perception des rôles respectifs de chaque niveau décisionnel et opérationnel, la définition des organisations et moyens adaptés à chaque niveau.

4° LA CREATION DES SERVICES PENITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION (SPIP)

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation ont été créés par le décret n°99-276 publié le 14 avril 1999, qui modifie le Code de procédure pénale. Les arrêtés portant création de 88

services au niveau des départements (certains services regroupent deux départements), ont été publiés le 3 juillet 1999. Les directeurs de ces nouveaux services relèvent d'un statut d'emploi prévu par le décret n° 99-670 du 2 août 1999.

La compétence de ces nouveaux services qui reprend celle des anciens comités de probation et d'aide aux libérés (CPAL) et celle des services socio-éducatifs en milieu fermé est élargie à l'ensemble du domaine de la réinsertion. La volonté qui a présidé à cette importante réforme est celle de considérer que pour toute personne qui connaît une procédure judiciaire pénale ou qui entre en prison, il est nécessaire de préparer la réinsertion et la sortie de prison dès le début du processus de prise en charge par la justice.

C'est la première fois à l'administration pénitentiaire que le regard porté sur les personnes placées sous main de justice n'est pas séquencé ou morcelé et qu'il englobe institutionnellement l'évolution des personnes, dans le temps et les lieux.

Sur ces bases un audit a été effectué pour évaluer les besoins-cibles en emplois, compte tenu des missions. A partir de ce travail, des créations d'emplois en nombre remarquable ont été demandées et obtenues sur 4 ans (doublement du nombre des personnels d'insertion et de probation). Une organisation nationale et régionale très coordonnée a été mise en place pour concrétiser la réforme qui a été prise en charge par tous les secteurs d'activité tant de l'administration centrale que par les directions régionales. Une programmation précise et suivie a permis de tenir l'objectif avec seulement de faibles dérapages de calendrier. Dans le même temps, les agents étaient recrutés et formés, les textes élaborés et publiés, les personnels affectés. Des réunions régulières, des publications fréquentes ont maintenu, non seulement la dynamique de la réforme, mais aussi un bon niveau d'information.

Aujourd'hui, cette réforme est en cours de consolidation, à l'égard des partenaires comme au sein de l'administration pénitentiaire. La nouvelle répartition des compétences entre le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation et le chef d'établissement, en matière de réinsertion fait l'objet d'un suivi, pour prévenir d'éventuelles tensions. Elle alimente la réflexion sur le rôle des chefs d'établissement.

Une évaluation régulière est prévue.

C. - LES METHODES DE GESTION

L'administration pénitentiaire est entrée dans une dynamique de réforme de ses méthodes de gestion.

1° LES DISPOSITIFS DE CONTROLE

Elle a d'abord instauré une cellule de contrôle de gestion dès 1995 au niveau central. A la faveur de la réforme de l'administration centrale de 1998, cette cellule est devenue un bureau à part entière qui centralise et traite les indicateurs de gestion, les interprète et fournit des normes aux régions et aux établissements. Ce bureau va être renforcé dès l'an 2000 par le recrutement de deux nouveaux agents spécialisés dans le contrôle de gestion.

Les régions se sont dotées d'un outil semblable qui permet au niveau régional une meilleure visibilité de gestion et les moyens d'une analyse affinée et pour le niveau central la possibilité d'un contrôle a posteriori, propre à une déconcentration bien comprise. Le contrôle de gestion, qui porte essentiellement sur des secteurs autres que les ressources humaines a intégré dès le départ quelques indicateurs de gestion de ce secteur, tels que la gestion des effectifs et le taux de couverture, le taux d'absence et les statistiques en matière de formation des personnels. Il conviendra bien entendu, d'étendre le champ de ces indicateurs.

2° LES INDICATEURS DE SATISFACTION: LA VEILLE SOCIALE

Le nouveau bureau dédié aux relations sociales est en train de créer un observatoire du climat social qui réunira notamment des indications sur le degré de satisfaction des personnels relatif aux actes de gestion. Ce dispositif est complexe à concevoir car il doit prendre en compte les évolutions en matière de déconcentration.

3° LA GESTION DES EFFECTIFS

a) En attendant les logiciels informatiques

Afin de mieux gérer ses effectifs, l'administration pénitentiaire s'est dotée depuis janvier 1999, d'un tableau prévisionnel d'effectifs de personnels de surveillance par établissement. Ce tableau mis à jour en temps réel, donne des indications sur les 12 mois à venir des mouvements prévisibles des effectifs (entrées/sorties). Ces tableaux ont été élaborés contradictoirement avec les régions et sont mis à leur disposition pour leur permettre d'établir leurs priorités d'affectations

d'emplois. Cet instrument devrait être complété par un travail similaire sur les corps autres que ceux des personnels de surveillance.

b) L'appui de l'informatique

Le projet informatique GEREHMI (GEstion des REssources Humaines du MInistère de la justice) dont l'expérimentation sera lancée en 2002, va modifier très profondément le travail des personnels mais aussi garantir la sécurité et la cohérence de leur information et de leur gestion.

Cette application, initiée en septembre 1998, porte sur la gestion des personnels du ministère de la justice. Ce projet, piloté par l'administration pénitentiaire, devrait permettre des fonctionnalités plus performantes que celles fournies aujourd'hui par la base GP (gestion du personnel), devenue obsolète. Le cahier des charges du projet est constitué par un guide des procédures de gestion, en fin d'écriture, qui sera, comme indiqué ci-dessus (voir supra in 1.62), la matrice de l'application. Elle sera disponible pour la phase d'expérimentation en 2002.

D'ores et déjà et sans attendre que l'application soit achevée, le guide des procédures sera utile aux gestionnaires des ressources humaines. Il harmonisera les pratiques et facilitera les prochaines étapes de la déconcentration.

4° LA FORMATION DES PERSONNELS

Toutes les évolutions professionnelles doivent s'accompagner de formation. L'administration pénitentiaire dispose aujourd'hui de deux leviers essentiels de formation, une structure en plein devenir, l'ENAP, et un outil professionnel, le référentiel des métiers.

a) L'ENAP, sa réforme et sa délocalisation

L'ENAP conduit simultanément trois projets: la réforme de sa pédagogie et de son organisation, son changement de statut et sa délocalisation. A la suite d'un audit confié à un cabinet externe, il est apparu nécessaire de donner à l'administration pénitentiaire une école plus ouverte, plus en prise avec la recherche, l'international, plus à l'écoute des établissements et services pénitentiaires, moins cloisonnée. C'est ainsi que l'organigramme a été réformé, avec la création de trois directions (enseignement, recherche et stages). Cette modification de l'organigramme a cassé les logiques verticales pour diffuser de la transversalité. La pédagogie a été revue dans la

perspective d'enseignement et de formation d'adultes destinés à former des communautés de travail.

L'ENAP va devenir le 1^{er} janvier 2001 un établissement public à caractère administratif; ce statut lui donnera la souplesse de gestion nécessaire à une pédagogie active et dynamique.

Enfin l'ENAP est en cours de délocalisation à AGEN (le déménagement aura lieu au cours de l'été 2000). Installée dans des locaux neufs en cours d'achèvement, plus vastes et fonctionnels, avec une architecture fonctionnelle et une implantation en zone universitaire qui reflètent bien la volonté d'ouvrir cette école sur l'extérieur, l'ENAP sera ainsi l'outil de la rénovation de la formation des personnels pénitentiaires de toute catégorie, afin de doter l'administration pénitentiaire d'une ressource humaine formée aux techniques pénitentiaires, au droit et au management moderne, à l'aube du XXI^{ème} siècle.

b) La formation à partir du référentiel des métiers

Le référentiel des métiers va permettre à l'ENAP comme aux formateurs en région et sur le terrain de mieux asseoir la formation initiale et continue des personnels.

Chaque emploi-type, chaque activité, chaque tâche décrits dans le référentiel précisent également les compétences nécessaires, les aptitudes et savoir-faire requis pour exercer cet emploi, cette activité ou cette tâche. Le référentiel permet de développer les compétences individuelles mais aussi permet d'agir sur les compétences collectives des personnes exerçant les mêmes emplois et le cas échéant de les réorienter en fonction des évolutions constatées. Outil évolutif grâce au support informatique (il est prévu de le rendre accessible aux fonctionnaires pénitentiaires dès 2000 sur Apnet), il permet d'intégrer toutes les évolutions professionnelles grâce à la mise en place d'une veille sur les métiers.

Le diffusion du référentiel va conduire l'administration à réétudier le contenu des concours de recrutements afin de construire des épreuves visant à profiler les candidats en fonction des exigences précises du métier envisagé. Une première réflexion est actuellement en cours sur le recrutement des surveillants.

Il est nécessaire à ce stade de signaler l'impact important que va avoir l'application informatique GIDE (Gestion Informatisée des D'Étenus) sur les pratiques professionnelles. GIDE a pour objectif de

gérer par l'informatique toutes les données ayant trait aux détenus: écrou, fiche pénale, remises de peine, mais aussi compte nominatif, pécule. Avec cet outil, le surveillant dispose en temps réel d'une grande variété d'informations qui constitue la majeure partie des questions posées par la population pénale aux personnels. GIDE apportera plus qu'un raccourcissement des délais de réponse et un traitement strictement égal des personnes détenues: il va aussi recentrer le surveillant sur sa relation au détenu (tâche plus valorisante) et modifier les missions de l'encadrement pénitentiaire.

Ces évolutions doivent être anticipées et suivies avec soin à un moment où l'administration, à la faveur des effets de la bonification du cinquième, renouvelle une grande part de son personnel de surveillance. Aussi une étude d'impact a-t-elle été lancée pour mesurer les changements induits par ce programme, tant sur les métiers que sur l'organisation des établissements.

5° DIALOGUE SOCIAL ET VEILLE SOCIALE

La lettre de mission remise le 17 mars 1999 à la nouvelle directrice de l'administration pénitentiaire lui demande expressément de prendre toutes mesures nécessaires afin d'améliorer le dialogue social dans cette administration.

La réorganisation des services centraux intervenue en juillet 1998, avait d'ores et déjà permis de dédier un bureau aux relations sociales. Celles-ci doivent être prises en compte au niveau central, régional et local. C'est au niveau local que l'administration pénitentiaire a décidé de faire porter ses efforts par la création des conseils d'établissements, qui, en dépit de leur invalidation formelle par le Conseil d'Etat, constituent des instances de concertation et d'information irremplaçables. Un nouveau texte reprendra le même contenu, dans un format juridique plus adapté.

A partir de 2000, à la suite des élections professionnelles du 14 décembre 1999, les comités d'hygiène et de sécurité spéciaux seront créés dans une centaine de sites pénitentiaires (ceux qui comportent plus de 50 agents). Cette instance, dont la préoccupation concrète concerne les conditions de travail, constituera un lieu d'échanges privilégié en matière de prévention des risques professionnels à laquelle tous les partenaires locaux sont attachés.

Enfin le dispositif de veille sociale (voir supra in 2. 32) est en cours d'élaboration. Ce dispositif comporte plusieurs éléments dont l'analyse mensuelle des thématiques des écrits syndicaux et leur évolution et la construction d'indicateurs de satisfaction qui

permettront, en liaison avec le contrôle de gestion, de mesurer l'impact des mesures de gestion des ressources humaines.

Ce dispositif, une fois expérimenté au niveau central, pourrait être décliné au niveau régional, et local sur les sites les plus importants.

6° LA DEONTOLOGIE PENITENTIAIRE ET LE STATUT SPECIAL

Le ministère de la justice a décidé plusieurs mesures destinées à réaffirmer le principe du respect de la dignité et des droits de l'homme, privé partiellement ou totalement de liberté.

Parmi ces mesures, la première, qui n'est pas que symbolique, a été de faire afficher dans tous les établissements et services pénitentiaires, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

La seconde a été de réunir dès 1998, le Conseil Supérieur de l'administration pénitentiaire (CSAP), qui n'avait plus été réuni depuis 1986, et de lui demander de réfléchir sur des sujets cruciaux pour l'administration pénitentiaire aujourd'hui. Outre une réflexion sur la libération conditionnelle qui vient d'être lancée sous la présidence de M.Farge, le CSAP aura à se prononcer sur des propositions visant à assurer sur les établissements pénitentiaires un contrôle externe par la société civile. En effet, une commission, sur ce thème, présidée par le Premier Président de la Cour de Cassation, M.Canivet, a été installée, par le Garde des Sceaux, le 28 juillet 1999; elle devra remettre son rapport en janvier 2000.

Le CSAP a déjà eu à se prononcer lors de sa réunion de juillet 1999, sur le projet de code de déontologie en milieu pénitentiaire. En effet, à la demande du ministère de la justice en 1997, l'administration pénitentiaire vient d'achever le projet de code de déontologie en milieu pénitentiaire. Sa publication est prévue pour le premier semestre 2000. Aligné sur les dispositions européennes en la matière et s'inspirant des pratiques en usage au Québec, son champ d'application s'étend, outre aux personnels pénitentiaires, aux intervenants réguliers en milieu pénitentiaire (à l'exception du corps médical).

Le code de déontologie pénitentiaire sera transmis pour avis à la Commission Nationale des Droits de l'homme puis au Conseil d'Etat, avant d'être soumis à l'examen des instances paritaires ministérielles.

Enfin, la direction de l'administration pénitentiaire reprendra début 2000, sa réflexion menée conjointement avec les partenaires sociaux, sur le «toiletage» du statut spécial créé par l'ordonnance n°58-696 du 6 août 1958, complété par le décret n°66-874 du 21 novembre 1966. Ces textes comportent des dispositions devenues aujourd'hui, obsolètes ou inadaptées qui doivent être supprimées. Mais il est nécessaire soit de modifier certaines d'entre elles, soit même d'en introduire d'autres qui existent déjà mais éparses ou, entièrement nouvelles, parce qu'elles correspondent aux évolutions de la société.

Bien entendu, le périmètre des discussions ne permet pas de supprimer certaines sujétions comme l'interdiction du droit de grève, eu égard aux contraintes liées aux missions de l'administration pénitentiaire.

Ce nouveau texte doit contribuer à donner aux personnels pénitentiaires des repères précis, sans ambiguïté, tant en matière d'obligations que de droits reconnus aux fonctionnaires pénitentiaires.

REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA
RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE

L'analyse faite par la Cour sur la gestion des emplois budgétaires et la politique de recrutement des enseignants du second degré est, pour l'essentiel, partagée par le ministère chargé de l'éducation nationale.

Toutefois, certaines informations contenues dans le rapport doivent être complétées pour éviter des interprétations erronées. En outre, au cours de ces deux dernières années, plusieurs mesures ont été prises pour favoriser une meilleure maîtrise de l'évolution des effectifs d'enseignants du second degré, mesures qui s'inscrivent dans le cadre plus général de la gestion prévisionnelle du système éducatif.



S'agissant de la politique de recrutement des enseignants titulaires du secondaire, la direction de la programmation et du développement (DPD) qui a hérité, en ce domaine, des compétences de la DEP réalise une estimation, sur cinq ans, du besoin annuel moyen de nouveaux enseignants. Or, le nombre de postes offerts aux concours ne traduit pas seulement le besoin en nouveaux enseignants mais prend également en considération la promotion interne (notamment par la voie des concours internes) et la titularisation, essentiellement des maîtres auxiliaires, par la voie des concours spécifiques et réservés. En outre, du fait notamment des admissions multiples (un candidat pouvant être reçu à la fois à l'agrégation et au CAPES ou aux CAPES/CAPET et au C.A.PLP2), de nombreux candidats perdent le bénéfice de leur admission à l'un des concours (un millier pour les seuls concours externes en 99). Enfin, en dépit de l'amélioration des taux de rendement (77 % en 95, 79 % en 96, 89 % en 97 et 93 % en 98), la totalité des postes mis aux concours n'est pas pourvue. Les diverses considérations expliquent que le ministère propose un volume de postes supérieur au besoin en nouveaux enseignants déterminé par la DPD.

Pour ce qui est du nombre de postes offerts aux concours de l'agrégation, s'il est effectivement resté stable sur la période 1992 à 1996, il est en diminution depuis 1997 (- 18 % en 97, -10 % en 98 puis en 99).

Enfin les rapporteurs soulignent que rien n'indique que les services du ministère de l'éducation nationale aient tenu compte de l'amélioration des taux de rendement des concours. Or c'est notamment pour prendre en considération cette amélioration que le nombre de postes offerts aux concours a été progressivement diminué au cours des dernières années et réduit de 33.000 en 1995 à 21.449 en 1999 soit une diminution de 35%. Sur la même période le nombre d'admis a évolué de 24.628 à 20.092.



Les rapporteurs relèvent que le ministère a amélioré ses instruments de prévision à moyen et long termes des besoins de recrutement mais qu'en dépit de la rigueur des méthodes employées de nombreux facteurs continuent de perturber la programmation des recrutements.

Comme le souligne la Cour, les paramètres à prendre en compte pour estimer les besoins de recrutement sont nombreux : évolution des taux d'activité par tranches d'âge des enseignants, application de ces taux à une population répartie en un nombre important de disciplines de recrutement, incidences des réformes pédagogiques sur la répartition du besoin d'enseignement par disciplines, évolution du nombre d'élèves par niveaux, filières, options ...

Certains de ces paramètres sont liés à des comportements qui évoluent en fonction de considérations dont les effets sont difficiles à modéliser : par exemple, les comportements en matière de départ à la retraite peuvent être conditionnés par des revalorisations de fin de carrière, certains personnels préférant retarder leur départ dans l'attente d'une promotion. De même, si l'évolution du nombre d'élèves par niveaux, filières et options peut être infléchi par les objectifs de la politique éducative, elle relève en dernier ressort de décisions individuelles dont les motivations ne sont pas toujours prévisibles.

Toutes ces incertitudes peuvent modifier de façon sensible, y compris sur de courtes périodes, les besoins de recrutements par discipline.

Face à ces difficultés, le MENRT a entrepris un effort important de rationalisation de sa politique de recrutement :

- comme le relève la Cour, le volume global des recrutements s'est progressivement adapté à la réalité des besoins ;

- des redéploiements importants entre disciplines ont été opérés afin de mieux ajuster les recrutements aux besoins du système éducatif. Ces redéploiements ne peuvent cependant qu'être progressifs, afin d'éviter que des à coups trop importants ne réduisent les viviers de candidats dans les disciplines concernées. Le MENRT est en effet attentif à ne pas connaître à nouveau les pénuries de candidats qualifiés qui ont expliqué dans une large mesure les difficultés de recrutement rencontrées jusqu'au début des années 1990 ;

- enfin, outre l'amélioration des outils de prévision que relève la Cour, la modernisation des procédures de gestion entreprise fiabilise l'expression des besoins du système éducatif :

- la déconcentration du mouvement des enseignants du 2^{ème} degré a permis de mettre en place, à compter de la rentrée 99, une gestion prévisionnelle des postes et des personnes ;

- la politique de contractualisation engagée avec chaque académie, permet d'éclairer, sur la base d'un projet académique, les grandes évolutions de l'offre éducative à moyen terme (objectif de scolarisation, carte des formations, évolution des flux d'élèves par niveaux et filières, taux d'encadrement...)

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

I. - PERSONNELS DES PREFECTURES

A. - CADRE STATUTAIRE ET CONDITIONS D'EMPLOI

1° LA MISE EN CAUSE DE RIGIDITES STATUTAIRES

La Cour décrit un certain nombre de rigidités statutaires dont elle reconnaît qu'elles sont "communes à la fonction publique de l'Etat". Je partage le constat qu'il est nécessaire de revenir sur les cloisonnements et de simplifier la gestion statutaire. Ce sont en effet autant d'obstacles à la mobilité et à la mise en œuvre d'une véritable politique de gestion des ressources humaines.

Ainsi, depuis plusieurs années, est engagé un processus de transformation des emplois budgétaires d'agents administratifs en emplois d'adjoints administratifs. Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit, pour la première fois, l'organisation d'un concours exceptionnel permettant la promotion de 500 agents dans le corps des adjoints. L'objectif consiste, aussi rapidement que possible, à intégrer les quelque 5 000 agents administratifs dans le corps des adjoints. Le budget 2000 prévoit en outre la fusion des corps d'agents des services techniques d'administration centrale et des préfetures. Il convient également de souligner que les 43 agents de service affectés dans les préfetures seront prochainement, après examen professionnel, intégrés dans le corps des agents administratifs ou dans celui des agents des services techniques en fonction des missions qu'ils exercent.

Concernant les ingénieurs des services techniques du matériel (STM) et les ingénieurs des travaux, la Cour critique leur coexistence compte tenu de la proximité de leurs statuts et s'interroge sur la justification fonctionnelle de leur appartenance en propre au ministère de l'Intérieur. Le ministère envisage de solliciter que les fonctionnaires de ces deux corps d'ingénieurs soient reversés dans les corps homologues des ministères de l'équipement et de la défense, selon les fonctions exercées.

Le ministère de l'Intérieur disposerait des emplois budgétaires lui permettant d'accueillir les compétences nécessaires.

D'une manière générale, dans la mesure où les opérations de simplification statutaire ne sauraient léser les agents, elles ne peuvent être, en raison de leur coût budgétaire, que progressives.

2° CONDITIONS D'EXERCICE DU DROIT D'OPTION

Le droit d'option a été ouvert aux agents concernés par le partage des services des préfectures entre les départements et l'Etat. La date limite pour son exercice, plusieurs fois reportée, a été définitivement arrêtée par la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994. Ainsi, de façon soit expresse soit tacite, tous les agents dont le statut n'était pas en harmonie avec leur affectation, ont-ils exercés leur droit d'option depuis le printemps 1995. La loi de 1994 disposait qu'il était fait droit aux demandes d'exercice du droit d'option dans un délai de deux ans, dans la limite des emplois vacants.

De 1986 à 1999, l'exercice du droit d'option s'est traduit au ministère de l'Intérieur par 12 694 créations nettes d'emplois, ce chiffre étant la différence entre 18 485 créations brutes d'emplois et 5 891 suppressions d'emplois.

Au terme de ces opérations, il reste 182 agents territoriaux qui, ayant opté pour un retour à leur administration d'origine, demeurent mis à la disposition de l'Etat. Le bilan de l'exercice est donc asymétrique, l'Etat ayant pour sa part rempli ses obligations. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'eu égard au nombre des emplois gérés, il n'est pas toujours aisé pour un conseil général de disposer des vacances d'emplois nécessaires à l'exercice des droits d'option.

3° LE RECOURS AUX AGENTS NON TITULAIRES

Le rapport aborde la question des agents non-titulaires rémunérés sur crédits de fonctionnement dans les préfectures. Il s'agit là d'un héritage du passé, souvent antérieur aux lois de décentralisation. On peut partager le point de vue de la Cour sur la nécessité de mettre un terme à l'incertitude sur la solution retenue pour ces personnels. Le ministère de l'Intérieur est toutefois suspendu à l'adoption de mesures législatives qui ne sont pas de sa compétence directe.

Pour les contractuels de haut niveau, collaborateurs des secrétaires généraux pour l'action régionale ou ingénieurs informaticiens, le ministère de l'Intérieur partage les préoccupations de la Cour sur la nécessité d'adapter le cadre statutaire afin de faciliter leur recrutement. Les compétences nouvelles ou hautement qualifiées ou spécialisées ne se trouvent pas traitées de manière satisfaisante par les procédures actuelles de recrutement de corps unifiés de généralistes.

B. - REMUNERATIONS ET REGIMES INDEMNITAIRES

La Cour reconnaît le "bilan globalement favorable" de la réforme du régime indemnitaire des personnels de préfecture entré en vigueur au 1^{er} janvier 1997. En effet, cette réforme a permis d'établir une référence applicable à tous les agents (le taux moyen d'objectif) quel que soit leur lieu d'affectation. Elle a introduit des éléments objectifs dans le calcul des attributions individuelles. Enfin, elle a été à l'origine d'un dialogue sans précédent entre l'administration centrale, les préfectures et les organisations syndicales.

Je partage l'analyse de la Cour sur la nécessité d'étendre progressivement le champ considéré, de simplifier les règles de gestion et de mieux prendre en compte les mérites individuels. Il faut d'ailleurs observer à cet égard que les chefs de service n'utilisent pas toujours tous les moyens mis à leur disposition.

Le budget 2000 prévoit une amélioration de régime indemnitaire des agents de catégorie A qui sera modulée essentiellement en fonction du mérite des agents.

Ce budget permettra également une meilleure adéquation du régime indemnitaire aux spécificités géographiques par une augmentation des indemnités servies aux agents en poste en Ile-de-France. A titre d'information est annexé un tableau actualisé des taux moyens par corps des indemnités annuelles nettes des personnels.

II. - PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE

A. - CADRE STATUTAIRE ET CONDITIONS D'EMPLOI

1° LES CORPS DE POLICE ACTIVE

La Cour décrit les progrès majeurs permis par la réforme des corps et carrières des personnels actifs de la police nationale. Elle a permis de supprimer les cloisonnements liés à la distinction entre corps en civil et en tenue. Elle suppose également un repyramidage afin de prendre en compte la revalorisation des fonctions exercées.

Ce repyramidage repose sur une déflation des corps de commissaires et d'officiers. De ce point de vue, la mise en œuvre de la réforme de 1995 nécessite une période de transition longue. Il n'est pas possible d'accélérer la déflation engagée, sauf à susciter des à-coups préjudiciables à l'équilibre des recrutements et à créer des difficultés dans certains services de police. Ainsi, en sécurité publique,

la diminution du nombre des officiers de police judiciaire ne peut être compensée immédiatement par l'octroi d'une telle qualification à des agents du corps de maîtrise et d'application, compte tenu des délais de formation et d'habilitation.

Enfin, la Cour met en évidence les conséquences néfastes des flux importants de départs en retraite dans la police nationale. L'autorisation de recrutements par anticipation en surnombre obtenue vise à stabiliser les effectifs opérationnels. Les surnombres, liés à une situation exceptionnelle de renouvellement rapide des effectifs seront progressivement résorbés. En parallèle, des mesures amélioreront les fins de carrière des gardiens de la paix et officiers afin qu'ils exercent leur activité en plus grand nombre jusqu'à 55 ans.

2° Les personnels administratifs

J'ai particulièrement appelé l'attention du ministre du Budget et du Premier ministre sur la nécessité de respecter l'objectif de 5 000 créations d'emplois énoncé par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité. 1 257 ont à ce jour été réalisées depuis 1995. Toutefois, ces créations ne sauraient être subordonnées à des suppressions d'emplois de personnels actifs, notamment dans les conditions actuelles de départs massifs à la retraite précitées et compte tenu des objectifs de redéploiement des effectifs. Au P.L.F. 2000, 100 créations d'emplois de personnels scientifiques et techniques sont prévues.

La Cour relève que les tâches d'administration de la police nationale n'ont jamais fait l'objet d'une définition rigoureuse. Consciente de cette situation, la direction générale de la police nationale procède à l'élaboration d'un référentiel des métiers pour l'ensemble des corps administratifs et actifs de la police nationale en vue d'une meilleure adéquation entre profils d'emploi et agents. Un contrôleur général de la police nationale a engagé ces travaux. Un administrateur civil y sera associé pour concevoir et mettre en perspective les nouveaux métiers de la police nationale.

Par ailleurs, la Cour regrette la faiblesse du taux d'encadrement des corps de personnels administratifs, liée au nombre insuffisant d'attachés de police. Ce corps, de création récente (1995), ne peut monter en puissance que progressivement. Cependant, des créations d'emplois sont obtenues régulièrement chaque année. L'effectif budgétaire 1999 est de 185 et 36 nouvelles créations d'emplois sont prévues au projet de loi de finances 2000.

3° LES PERSONNELS SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

Le mode de rémunération des expertises a fait l'objet d'une importante réforme engagée dès le début de l'année 1997. Une indemnité d'expertise est désormais versée dans des conditions de parfaite transparence sur la base du décret n° 97-647 du 31 mai 1997, prorogé en 1998 (décret n° 98-996 du 5 novembre 1998) puis en 1999 par les dispositions du décret n° 99-861 du 5 octobre 1999.

4° LES ADJOINTS DE SECURITE

La Cour juge critiquable la présentation budgétaire des adjoints de sécurité (ADS) car elle ne comprend qu'une inscription en crédits et non en emplois. Ce sont les conditions de prise en charge financière innovante de ces emplois (20% par le ministère de l'Intérieur, 80 % par le ministère de l'Emploi) qui expliquent cet état de fait. Afin de répondre à un souci de transparence et de mieux informer les parlementaires, le nombre de recrutements autorisés cumulés par département au titre de chaque année budgétaire pourrait être indiqué dans une note explicative annexée au chapitre 31-96.

Les missions, la formation, tant initiale que continue, et l'encadrement des ADS ont été clarifiés par une nouvelle circulaire ministérielle, en date du 16 août dernier et abrogeant l'instruction générale du 30 octobre 1997.

Le ministère de l'Intérieur se préoccupe par ailleurs fortement de leur insertion professionnelle future :

soit dans les cadres d'emploi de la police nationale. Un décret publié au J.O du 25 octobre dernier a étendu aux ADS - dès lors qu'ils comptent au minimum trois ans de service accomplis en cette qualité - le bénéfice de dispositions permettant aujourd'hui aux policiers auxiliaires d'accéder au corps de maîtrise et d'application de la police nationale par la voie d'un concours spécifique (dans la limite de 40 % du nombre des emplois de gardien de la paix offerts à chaque recrutement). Le délai de trois ans de service effectif permettra aux ADS de bénéficier de la préparation au concours dispensée par l'administration ;

soit dans le cadre d'une formation professionnelle différente et adaptée. L'entretien et le suivi obligatoires du projet professionnel avec le tuteur, dont le rôle est clairement réaffirmé dans la circulaire du 16 août précité, permettent de déterminer les aptitudes des intéressés et de leur proposer une formation qualifiante. Des

conventions particulières sont en cours de signature avec le ministère de l'éducation nationale (GRETA) et certains conseils régionaux.

5° UTILISATION DES EFFECTIFS DISPONIBLES

Concernant la répartition géographique des effectifs actifs, la Cour s'appuie sur les conclusions du rapport parlementaire réalisé à ma demande par MM. HYEST et CARRAZ pour regretter leur caractère figé.

A la suite de ce rapport, le gouvernement a mis à l'étude le transfert de compétence territoriale de la police nationale à la gendarmerie nationale dans six circonscriptions de sécurité publique, AUBUSSON, BAGNERES-DE-BIGORRE, HIRSON, LES-ANDELYS, SAINT-JUNIEN, VITRY-LE-FRANCOIS. En parallèle, les trois communes de MAURECOURT, PENNE-SUR-HUVEAUNE, PONT-EVEQUE passeraient de la responsabilité de la gendarmerie nationale à celle de la police nationale.

Surtout, un redéploiement fonctionnel et territorial des forces de police a été décidé par le Conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999. 1200 fonctionnaires de police ont été déployés au profit des 27 départements très sensibles dès cette année. Cette démarche sera poursuivie au cours des deux prochaines années.

Ce redéploiement est réalisé par une réorientation des sorties d'école et du mouvement général, ainsi que par des actions d'externalisation vers des sociétés privées de certaines fonctions logistiques en matière de gestion, de réparation, de maintenance automobile et informatique. La loi de finances rectificative 1999 comprend une enveloppe spécifique pour financer le surcoût budgétaire de cette externalisation.

La Cour critique l'insuffisance des outils de suivi des effectifs dont dispose l'administration centrale. Le projet DIALOGUE de refonte de la gestion informatisée des ressources humaines répond tant dans ses objectifs que dans ses modalités de mise en œuvre aux observations de la Cour. En effet, cet outil de modernisation de la gestion des ressources humaines facilitera la consultation et l'exploitation d'une base de données centralisée et fiable permettant d'effectuer les statistiques et recensement des effectifs.

Sur l'organisation du travail dans la police nationale (durée et aménagement du temps de travail), la Cour constate que le règlement général d'emploi du 26 juillet 1996 et l'instruction générale sur l'organisation du travail ont permis de codifier des pratiques

disparates. L'organisation du travail de la police reste toutefois par nature complexe.

La Cour critique enfin la tendance à l'extension du régime des policiers actifs aux autres catégories de personnels de la police nationale (administratifs et techniques). Il faut préciser que dès lors que des agents ont le même régime de travail, soit hebdomadaire soit dans le cadre des missions effectuées, ils bénéficient du même régime de récupération horaire.

B. - REMUNERATIONS ET REGIMES INDEMNITAIRES

1° - LES REMUNERATIONS PRINCIPALES

Les constatations de la Cour concernant les personnels actifs n'appellent pas de remarques particulières, sauf sur l'intégration dans la rémunération principale d'un complément indemnitaire. L'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP), calculée certes en pourcentage du traitement brut et donc évoluant avec lui, ne peut être cependant assimilée, par sa nature même, à un complément de traitement.

En ce qui concerne les personnels administratifs, la Cour estime que le coût moyen d'un policier actif est supérieur d'au moins 50 % en moyenne à celui d'un membre des corps administratifs de même catégorie. Indépendamment du fait qu'une comparaison de corps à corps est difficile, cette estimation peut paraître trop élevée. En effet, le coût moyen d'un emploi de gardien de la paix s'élève à 205 547 F (coût Calibre) que l'on peut comparer à celui d'un adjoint administratif de police qui s'élève à 145 222 F, soit un écart de 41 %. La comparaison avec un secrétaire administratif serait encore moins probante.

Cet écart est justifié par les responsabilités respectives et les conditions de travail. Les corps de police assurent des missions spécifiques, dangereuses et dans des conditions particulières. Leur statut est dérogatoire sur de nombreux points (droit de grève, travail en cycle) et la comparaison ne peut être faite seulement sur les rémunérations.

2° LES REMUNERATIONS ACCESSOIRES DES PERSONNELS ACTIFS DE POLICE

La Cour juge que "la connaissance précise des rémunérations est obscurcie par la confusion entretenue entre les primes des personnels et les indemnités "représentatives de frais".

La création de l'allocation de service pour les commissaires et de la prime de commandement pour les officiers a été l'occasion d'une rationalisation des rémunérations accessoires versées. Les frais de police ont été ainsi totalement supprimés en 1998. Il ne demeure que l'indemnité journalière d'absence temporaire qui est payée aux CRS en déplacement collectif et une enveloppe de frais d'enquête et de surveillance strictement limitée aux montants nécessaires aux enquêtes de police, soit 72 MF au PLF 2000.

Le changement de nomenclature à l'occasion de la loi de finances initiale de 1999 permet désormais une lecture plus simple des indemnités puisqu'elles sont désormais classées par nature : fonctionnelle, géographique, horaire et technique.

Outre la multiplicité des dispositifs indemnitaires, la Cour regrette l'opacité et « la tradition du secret ».

Il faut rappeler que la direction générale de la police nationale s'est engagée à publier au Journal officiel tous les textes indemnitaires concernant la police nationale. Ainsi, au cours de l'année 1999, ce sont trente et un textes, décrets ou arrêtés qui ont fait ou feront l'objet d'une publication. Un effort important de mise à jour et de transparence a été réalisé à cette occasion permettant d'assurer des bases juridiques au versement de certaines indemnités (notamment le point supplémentaire de l'ISSP, par la parution du décret n° 99-544 du 28 juin 1999). Cette non-publication ne relevait d'ailleurs pas d'une quelconque décision du ministère de l'Intérieur.

La Cour fait remarquer que le régime indemnitaire des policiers semble marqué par une culture égalitaire. Il convient de préciser que, depuis 1996, les textes indemnitaires (allocation de service, prime de commandement) présentent des capacités de modulation de 0 à 110% du taux de base. Cette modulation est de la responsabilité du chef de service.

Sur le montage financier de l'allocation de service, la Cour regrette que son financement soit prévu par des crédits ouverts en loi de finances initiale (100 MF) et par le produit de vacations rattachées par voie de fonds de concours (50 MF) au budget du ministère de l'Intérieur. Cette situation aura un terme au prochain projet de loi de finances car la totalité des crédits nécessaires (150 MF) sera inscrite dès la loi de finances initiale.

Quant à la stratification de différentes primes géographiques, dites "primes SGAP" contestée par la Cour, il est prévu de les fonder en un seul texte, présentant des taux modulés selon l'affectation

géographique. Ainsi, le texte reprenant les taux de la prime de service continu est actuellement au contreseing interministériel.



En conclusion, il convient de souligner l'importance des réformes qui ont concerné ces dernières années le cadre national des préfectures et la police nationale. L'unification du régime indemnitaire des agents d'administration territoriale, la réforme des corps et carrières de police, les redéploiements des effectifs actifs au profit des départements très sensibles, la prise en compte de l'accélération des départs en retraite et de leurs conséquences constituent un ensemble de mesures de fond qui transforment considérablement les structures et les méthodes de travail au sein du ministère de l'Intérieur.

Les réformes engagées de globalisation des moyens des préfectures et de mise en œuvre d'une gestion par objectifs dans le cadre de la réforme de la police de proximité jettent les bases d'une véritable politique des ressources humaines dans le cadre du programme pluriannuel de modernisation du ministère.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

PERSONNEL DES PREFECTURES
INDEMNITES ANNUELLES NETTES MOYENNES PAR CORPS
AU 1^{ER} JUILLET 1998

RECTIFICATIF

GRADES	Taux moyen minimal
<i>Chef de service administratif</i>	36 300
<i>Directeur de préfecture</i>	26 500
<i>Attaché</i>	19 200
<i>Secrétaire administratif 2^{ème} classe</i>	16 000
<i>Adjoint administratif</i>	13 500
<i>Agent administratif 2^{ème} classe</i>	12 100
<i>Agent des services techniques 2^{ème} classe</i>	12 100
<i>Maître ouvrier</i>	13 300
<i>Ouvrier professionnel</i>	12 100

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE

Par référé n° 8872bis et 8873 bis 23342 en date du 19 juillet 1999, vous m'avez fait part des observations résultant du contrôle opéré par la Cour des Comptes, dans le cadre de son enquête générale sur la Fonction Publique de l'Etat, sur la gestion des personnels des services déconcentrés de la direction générale des Impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

Pour l'essentiel, ces observations sont reprises par la Cour des Comptes dans le projet de rapport public particulier sur la fonction publique de l'Etat que vous m'avez transmis le 3 septembre dernier. Elles visent des pratiques anciennes que ce gouvernement s'est efforcé de corriger le plus rapidement possible depuis juin 1997.

Vous voudrez bien trouver ci-joint ma réponse à ces deux communications dont je tiens à souligner avec force trois éléments majeurs illustrant l'implication pleine et entière du Ministre de l'Economie des Finances et de l'Industrie dans les objectifs de transparence, de bonne gestion et de rigueur qui guident l'action de ce gouvernement depuis 29 mois.

La transparence : si l'on considère les mesures figurant dans le projet de loi de Finances 2000, la budgétisation à laquelle il a été procédé depuis 1997, des crédits et ressources extrabudgétaires, institués pour la plupart, sous les IIIème et IVème Républiques, représente 14 MdF, alors que le budget des services financiers soumis au vote du Parlement pour 1996 s'élevait à 45,7 MdF.

La bonne gestion : Le nombre total d'agents en fonction dans le ministère est toujours en deça de celui autorisé dans le budget.

Les surnombres relevés par la Cour se situent au niveau des grades. Ils résultent du double souci, d'une part, de ne pas faire subir aux agents le ralentissement de carrière qui découlerait normalement de la réduction des effectifs du ministère - plus de 9000 emplois supprimés depuis 1987 - d'autre part, d'éviter la rigidification d'une situation des effectifs, qui n'a pas vocation à être pérennisée, et la rupture d'égalité entre les agents qu'elle provoquerait.

La rigueur : la régularisation du mode de financement des indemnités est aujourd'hui en grande partie réalisée et le sera

totalemment d'ici 2001, avec l'intégration dans le budget de l'Etat des ressources tirées de l'activité d'épargne de la direction générale de la comptabilité publique, comme je l'ai indiqué au Parlement lors de la présentation du projet de loi de finances 1999. Comme vous le savez, le Directeur Général de la comptabilité publique a plus largement engagé, à ma demande, une réforme de cette activité d'épargne au sein des missions imparties à sa direction.

Parallèlement, la refondation juridique des régimes indemnitaires est en cours, sur la base de la circulaire publiée au Journal Officiel du 20 octobre dernier dont le ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie est le cosignataire avec celui de la Fonction Publique.

Enfin, les dispositifs de gestion et de rémunération des personnels seront adaptés à la réforme du ministère, à mesure de la mise en œuvre de celle-ci.

ANNEXE

I. - LE BUDGET DES SERVICES FINANCIERS

L'examen du budget des services financiers, auquel la Cour a procédé, l'a conduit à le qualifier d'insincère, tant en matière de crédits que d'emplois.

La Cour tire ce jugement de l'existence, jusqu'à ces dernières années, de ressources et de crédits extrabudgétaires..

Face à ce constat, fondé sur le passé, j'ai estimé devoir rappeler en réponse, de manière précise, l'ensemble des mesures de rétablissement budgétaire qui ont été mises en œuvre depuis 1997.

En prenant en compte les dispositions figurant dans le projet de loi de Finances 2000, ce sont 14 MdF de crédits qui ont été réintégrés au budget du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, alors que le budget des services financiers soumis au vote du Parlement pour l'exercice 1996 s'élevait à 45,7 MdF.

A. - SUR SA PRESENTATION

Les crédits

Après avoir figuré dans l'annexe dite "jaune fonds de concours", les crédits "d'article 5 et 6" ont été intégralement budgétisés dans la loi de finances 1999.

Par ailleurs, pour ce qui concerne le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, a été engagé le mouvement de réintégration au sein du budget général des recettes extrabudgétaires, prescrit par l'article 110 de la loi de finances pour 1996. A ce titre :

le compte 466-21 "opérations d'encaissement et répartition de services et de commissions sur emprunts et émissions de correspondants nationaux du trésor" a été supprimé le 1^{er} novembre 1997.

Le compte 466-171 "frais de service des comptables du trésor", qui intégrait une partie des crédits budgétaires de fonctionnement, a été supprimé le 1^{er} janvier 1998 dans les

trésoreries générales, conduisant à réintégrer ces crédits dans le schéma classique de la dépense publique.

Le 28 février 1998, le compte 466-24 "masse des douanes" a été supprimé, parallèlement à la création de l'établissement public du même nom.

Par décret en date du 8 octobre 1998, un fonds de concours a été créé pour permettre l'affectation d'une majeure partie du produit de la rémunération des services rendus par la direction générale de la comptabilité publique.

Au 1^{er} janvier 1999, les comptes 466-223 et 466- 224 "rémunérations accessoires de certains agents de l'Etat – cadastre" et 466-226 "frais de service de certains agents de l'Etat - hypothèques" ont été supprimés et les recettes qui y étaient inscrites ont été réintégrées dans la loi de finances de l'année.

Cette entreprise de régularisation se poursuit puisque le projet de loi de finances pour 2000 procède à la budgétisation de frais d'assiette et de perception perçus par la direction générale des impôts et par la direction générale des douanes et des droits indirects jusqu'ici affectés par voie de fonds de concours.

Enfin, comme il l'a été indiqué au Parlement lors de la présentation du projet de loi de finances 1999, les ressources extrabudgétaires tirées de l'activité d'épargne de la direction générale de la comptabilité publique seront réintégrées dans le budget de l'Etat en projet de loi de finances 2001.

Il importe de souligner que le différé dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 110 de la loi de finances pour 1996 en ce qui concerne cette dernière mesure se trouve justifié par la nécessité de prendre en compte les propres contraintes des partenaires de la DGCP dans la gestion de cette activité, au nombre desquels figure notamment la Caisse des Dépôts et Consignations.

Les emplois

La Cour estime par ailleurs que la présentation budgétaire des emplois relevant de statuts de services déconcentrés masque une situation caractérisée par la présence en administration centrale de nombre de ces agents et y voit là un moyen de contournement des consignes gouvernementales de réduction des effectifs d'administration centrale.

Il me paraît indispensable à leur qualité que les missions d'orientation, de conception, d'animation et de pilotage des services déconcentrés, sur lesquelles sont appelées à se recentrer encore davantage les "têtes de réseaux", soient assurées, pour partie, par des agents des services déconcentrés – essentiellement de catégorie A - ayant acquis, par leur formation initiale et/ou l'expérience du "terrain", une connaissance approfondie du contenu comme des conditions d'exercice de l'ensemble des fonctions assignées à chaque direction.

Je veillerai à répondre au souci exprimé par la Cour d'améliorer la présentation budgétaire de ces emplois de services déconcentrés affectés en administration centrale, au travers, par exemple, d'une information complémentaire qui pourrait être apportée dans le budget.

Je tiens à souligner, toutefois, que l'état actuel d'information n'a pas eu pour objectif, comme l'indique la Cour, de constituer un moyen pour la D.G.C.P. de ne pas respecter les consignes gouvernementales de réduction de ses effectifs d'administration centrale puisqu'en effet, entre le 1^{er} janvier 1990 et le 1^{er} janvier 1999, ceux-ci, exprimés en équivalent temps plein, et tous statuts confondus, sont passés de 1.271,6 à 1.045,8, soit une diminution de près de 18%.

La "ligne souple"

La Cour considère que le niveau de la ligne d'ajustement des rémunérations principales à la situation réelle des personnels – dont le taux d'exécution révèle au demeurant une évaluation fine des dépenses de rémunérations principales - met en cause la transparence de l'autorisation parlementaire.

L'importance de cette ligne dite "souple" et son évolution au cours des dernières années ne sont pas propres au budget des services financiers. Elle résulte du développement de certaines formes de travail à temps partiel (80 ou 90 %) et davantage encore, comme le reflètent les chiffres indiqués par la Cour pour la DGI, de l'accroissement de l'écart entre l'indice budgétaire moyen associé à chaque grade, utilisé par la loi de finances, et l'indice réel des personnels en place. Ce dernier facteur trouve une large part de son explication dans la concentration des effectifs pour un certain nombre de grades dans les échelons les plus élevés, conséquence du vieillissement des effectifs (faibles départs naturels et diminution des recrutements).

Les “ plans de qualification ” ont eu enfin incontestablement pour effet de renforcer le besoin d’ajustement à la situation réelle des personnels. La reprise des flux naturels de départs que connaîtra dans un proche avenir le ministère infléchira en conséquence l’évolution de la ligne souple.

De façon générale, les améliorations qui, depuis 1997, ont été apportées à la présentation du budget des services financiers ont contribué à en améliorer de manière sensible la lisibilité jusqu’alors imparfaite.

Pour autant, l’information du Parlement sur les différents points évoqués précédemment, qu’il s’agisse tant des effectifs des directions à réseaux affectés en administration centrale que du montant et de l’affectation des crédits d’article et des ressources extrabudgétaires, a été assurée chaque année au travers des réponses aux questionnaires budgétaires.

B. - SUR SON CONTROLE

La Cour considère comme particulièrement insuffisant le contrôle exercé par le contrôleur des dépenses engagées sur le budget des services financiers, attribuant cette situation à la dépendance de ce dernier à l’égard du ministre.

Cette analyse sévère me semble minimiser l’impact du statut particulier accordé au contrôleur des dépenses engagées près du ministre des finances, pour lui permettre d’exercer pleinement ses fonctions. En effet, si en application des dispositions de la loi du 10 août 1922, le contrôleur des dépenses engagées exerce les mêmes attributions que les autres contrôleurs financiers, la situation spécifique dans laquelle il se trouve – il contrôle le budget du ministre dont il dépend - a conduit à lui conférer un statut particulier. Ainsi des dispositions législatives de 1919 prévoient-elles que l’emploi de contrôleur des dépenses engagées est occupé par un inspecteur général des finances ayant rang de directeur d’administration centrale²¹⁵ et donc non-placé sous l’autorité du directeur du budget, contrairement aux contrôleurs financiers des autres ministères.

La Cour porte la même appréciation sur les comptables publics chargés d’assurer l’exécution du budget des services financiers. La circonstance que, dans leur activité, ils aient à exécuter

²¹⁵L’emploi peut, depuis une loi du 16 avril 1930, être occupé par un inspecteur des finances ou un contrôleur financier hors classe ou de 1^{ère} classe.

le budget de leur autorité hiérarchique ne les exonère pas de leur responsabilité personnelle et pécuniaire mise en jeu, le cas échéant, par des débits de la Cour des comptes. Les contrôles qu'effectuent les trésoriers-payeurs généraux sur les dépenses de l'Etat contribuent à une exécution régulière et économe du budget de l'Etat, comme l'atteste par exemple le fait qu'en 1998, les débits de la Cour sur les trésoriers-payeurs généraux se sont élevés à un peu plus de 3 millions de francs, alors que, cette même année, ils ont assuré le règlement de près de 2000 milliards de francs de dépenses.

II. - LA GESTION DES EFFECTIFS

A. - LES " PLANS DE QUALIFICATION "

Comme elle l'a précédemment fait à l'occasion de son contrôle de l'INSEE, la Cour constate que la structure des effectifs présents dans les deux directions à réseaux est différente de celle autorisée en loi de finances, cette différence pouvant se traduire soit par un dépassement des effectifs pour un corps donné, soit par un pyramidage plus favorable au sein d'un même corps. Comme le note la Cour, il n'y a pas de dépassements sur les effectifs globaux. Les disparités portent sur la ventilation par grade des effectifs réels comparée à celle définie par le cadre budgétaire.

Ces écarts s'expliquent notamment par des mesures de promotions ministérielles décidées dans un contexte de vieillissement de la population dû en grande partie aux réductions d'effectifs qui conduit mécaniquement à freiner les possibilités de promotion. Or, la politique de réduction des emplois constitue une des priorités assignées à ce ministère depuis maintenant douze ans. Il convient à cet égard de relever que le pyramidage statutaire des corps a été conçu dans un contexte global de recrutement significatif rendu obsolète par l'effort de réduction des effectifs. Depuis 1987, 8425 emplois ont été supprimés auxquels s'ajoutent ceux prévus dans le projet de loi de finances 2000, soit 654, non compris les transferts. La mise en œuvre de " plans de qualification " a eu pour objectif principal de répondre aux blocages de carrière et au ralentissement des promotions internes engendrés par ce mouvement de réduction des effectifs.

Les contingents de promotions annuelles par grade qu'ils mettent en œuvre constituent des réponses aux difficultés liées à la configuration des effectifs promouvables, en termes d'âge et d'ancienneté, et à un contingentement statutaire des grades d'avancement, contraint par la réduction des effectifs globaux des

corps. Le caractère conjoncturel de ce type de mesure apparaît dans le plan de 1998 qui, mis en œuvre pour éviter toute rupture brutale avec le passé, s'attache néanmoins à prendre en compte les spécificités de chaque direction plutôt qu'à répartir mécaniquement les promotions supplémentaires.

Comme la Cour le relève, ces promotions n'ont pas été transcrites en loi de finances. Tout en respectant les effectifs budgétaires globaux autorisés par le Parlement, le ministère connaît ainsi d'importants surnombres de grades que ne résorbe que partiellement la mise en œuvre des accords Fonction Publique de février 1998. S'il me paraît légitime d'assurer pour l'avenir proche une égalité

de traitement en offrant aux générations nouvelles des possibilités de promotions identiques à celles qu'ont connues leurs aînées, en revanche, la consolidation budgétaire des pyramidages aujourd'hui observés aurait pour effet de rigidifier une situation des effectifs qui n'a pas vocation à être pérennisée et qui rendrait bien plus difficile, par l'effet d' "aubaine " qu'elle ne manquerait pas de créer, les conditions de son rééquilibrage.

Aussi, la régularisation de cette situation me paraît bien davantage devoir résulter de la montée en puissance progressive des départs naturels – les travaux de l'INSEE font apparaître que ceux-ci augmenteront de 50 % entre 1998 et 2006 - qui permettra de rapprocher les effectifs réels des effectifs budgétaires et des pyramidages statutaires. Parallèlement, la réflexion interministérielle engagée sur le terrain de la promotion interne devra se poursuivre afin de prendre en compte le contexte durable de restructuration et de réduction des emplois.

Par ailleurs, les plans de qualification comportent des mesures de transformation d'emplois (de C en B et de B en A), dont la plupart ont été inscrites en loi de finances, avec l'objectif d'adapter la structure des emplois à l'évolution des missions et des besoins des services.

Comme l'indique la Cour, l'adaptation de la structure des emplois constitue aujourd'hui une impérieuse nécessité, au regard notamment des effets du déploiement des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les réformes conduites au sein de la DGCP et de la DGI, et plus globalement au sein du ministère, doivent conduire sur la base d'une analyse prévisionnelle à modifier progressivement - la loi de finances pour 2000 en porte déjà la

marque tangible - mais sensiblement la structure budgétaire des emplois, en réduisant la part des agents de catégorie C.

B. - L'ENCADREMENT SUPERIEUR

Constatant, en contrepartie d'une réelle sélectivité, l'existence de débouchés attractifs pour les cadres supérieurs à la DGI et à la DGCP, la Cour souligne en particulier des pratiques relevant à ses yeux d'une interprétation souple du statut des trésoriers payeurs généraux. Elle constate ainsi la nomination de TPG en service détaché ou maintenus sur place pour "nécessité de service", le recours à des avancements territoriaux fictifs, enfin le maintien en fonction au-delà de la limite d'âge.

A l'instar de tous les fonctionnaires, les trésoriers payeurs généraux disposent d'un droit à l'avancement même lorsqu'ils sont détachés. Le statut prévoyant que l'avancement est territorial, son application conduit, lorsque les conditions sont réunies pour promouvoir un trésorier payeur général détaché dans la catégorie supérieure, à le nommer sur un poste territorial de la catégorie considérée et à le maintenir en service détaché. Une telle pratique ne lèse en rien les membres du corps, assurant une gestion équitable entre ceux qui sont en fonction dans le réseau et ceux qui sont en position de détachement, et permettant d'établir une certaine stabilité des agents comptables des établissements publics. Elle ne semble pas, sous l'angle juridique, contrevenir à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui ne considère comme des nominations pour ordre que celles qui ne sont pas suivies d'affectations correspondant au titre ou grade conféré, ce qui n'est pas le cas de TPG ainsi promus. Une réflexion sera néanmoins menée de façon à étudier la faisabilité de promotions sur place sans nomination sur un poste territorial.

Les affectations de TPG par "nécessité de service", dans un poste d'une catégorie supérieure ou inférieure, réalisées d'ailleurs en nombre limité, résultent d'un souci de bonne administration du corps et répondent à la volonté de procéder à des affectations tenant compte de la diversité des emplois vacants, des profils ou catégories de postes libérés. Ces affectations n'interviennent donc que dans l'intérêt de l'administration.

Leur statut particulier n'interdit d'ailleurs pas que des TPG soient mutés par nécessité de service dans un poste d'une catégorie différente de celle qu'ils détiennent. Il prévoit même de façon expresse la situation de TPG gérant par nécessité de service, un poste de catégorie inférieure.

*Les trésoriers payeurs généraux peuvent enfin être amenés à rester en fonction quelques jours, voire, exceptionnellement, quelques mois, au-delà de la limite d'âge. Une telle pratique n'est pas irrégulière. En effet la doctrine confirme que les « usages administratifs permettent de maintenir un fonctionnaire au-delà de la limite d'âge, en cas de nécessité impérative de service, et pour une durée brève » (V.A. Plantey, *Traité pratique de la fonction publique*, t. I, n 1090 et mise à jour 1978, n 506). Cette exigence de continuité du service public s'impose particulièrement au regard de la sensibilité et de la lourdeur des tâches confiées à ces fonctionnaires en leur qualité de comptables des deniers publics, et à ce titre responsables personnellement de la bonne exécution de leur service. Cette situation peut aussi résulter dans quelques cas, des délais afférents au processus de choix des nominations ainsi que de la procédure de signature et de publication des décrets de nomination.*

Enfin, la Cour relève qu'un certain nombre de cadres bénéficient, sur le fondement des dispositions de l'article L 62 du code des pensions, d'une majoration de leur pension, ayant la possibilité de cotiser, durant la période d'activité, sur la base d'un traitement de référence supérieur à celui de leur traitement réel.

Cette question fera l'objet d'un réexamen dans le cadre de la réflexion, ci-après évoquée, engagée sur la rémunération des cadres supérieurs.

III. - LE REGIME DES REMUNERATIONS

La Cour souligne l'absence ou la fragilité des bases juridiques fondant la plupart des régimes indemnitaires des personnels et met en cause notamment le recours fréquent à des décisions ministérielles.

Les régimes indemnitaires en vigueur au sein du ministère résultent à la fois d'un mode de financement spécifique et de l'existence de supports réglementaires anciens qui, comme dans d'autres ministères, n'ont pas fait l'objet des adaptations nécessaires. Dans ce contexte, marqué en outre par la nécessité, parfois, d'utiliser l'outil indemnitaire pour mettre fin à des conflits sociaux mettant en cause les missions premières du ministère et le fonctionnement régulier de l'Etat, un dispositif fondé sur des décisions ministérielles s'est mis en place. Cohérent dans la mesure où il repose sur des barèmes applicables à la plupart des personnels et conçus en déclinaison des textes fondateurs, il est devenu au fil du temps complexe et au bout du compte peu lisible. Si la régularisation du mode de financement des indemnités est aujourd'hui en grande partie

réalisée et le sera totalement d'ici 2001, la refondation juridique des régimes indemnitaires constitue la seconde étape qu'il convient désormais d'aborder.

Soucieux de l'insuffisante transparence des dispositifs de rémunération des fonctionnaires et de l'importance du nombre des régimes indemnitaires sans base juridique solide, le Gouvernement vient de faire adresser à chaque ministre une circulaire visant notamment à rappeler que toute indemnité doit être assise sur un décret publié au Journal Officiel.

En sus de ce processus global de régularisation juridique dans lequel s'inscrit le ministère, une évolution du régime des rémunérations de ses agents – notamment celui du réseau du Trésor public, en relation avec la réflexion engagée sur l'activité d'épargne – prend sa place dans le cadre plus général de la réforme qui a été initiée dès 1998. En effet, après, la fusion des ministères de l'industrie et de l'économie et des finances, a été engagée depuis avril 1999 une deuxième étape visant à conforter les trois grandes missions du ministère que sont la bonne gestion des finances publiques au service d'une croissance durable, le soutien au potentiel de développement de nos entreprises et la sécurité économique. La réforme mise en œuvre donne la priorité à l'utilisateur, s'attache à construire un service public ouvert à tous, plus performant et à moindre coût ; elle repose bien évidemment sur l'implication de l'ensemble des cadres et agents du ministère.

La priorité donnée au service aux usagers a conduit à fixer des orientations ambitieuses qui seront mises en œuvre d'ici 2003 : création d'un correspondant fiscal unique par type de contribuable, mise en place d'un correspondant économique unique pour les PME, simplification des obligations déclaratives et des modalités de paiement pour les contribuables. Trois décisions ont été prises, traduisant concrètement le mouvement de réforme : mise en place d'une direction des grandes entreprises au sein de la DGI en 2001, déclaration fiscale "express" pour la campagne de l'impôt sur le revenu 2001, rapprochement dès 2000 des services déconcentrés en charge du conseil aux entreprises (DRIRE, DRCA et DRCE).

L'ambition de la réforme, les enjeux et les difficultés qu'elle soulève, son impact sur la modernisation de l'Etat, son attachement, enfin, à la conduire avec l'adhésion de l'ensemble des personnels du ministère ont conduit à confier à Paul Champsaur, directeur général de l'INSEE, et à Thierry Bert, chef du service de l'Inspection générale, la mission d'étudier les modalités de sa mise en œuvre et de coordonner le dialogue approfondi engagé avec les agents. Sans

préjuger le contenu de leurs propositions, je serai attaché à en tirer les conséquences, selon le calendrier qui paraîtra le plus adapté, tant sur le plan de l'organisation du ministère que des dispositifs de gestion et de rémunérations des personnels.

REPONSE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU
LOGEMENT

La Cour des comptes constate que l'article 110 de la loi de finances pour 1996 prévoyant la budgétisation des recettes et des dépenses extra-budgétaires n'est pas encore appliqué en ce qui concerne les rémunérations accessoires des fonctionnaires des corps techniques de l'équipement.

Cette budgétisation est prévue par le projet de loi de finances pour 2000. Parallèlement, un régime indemnitaire venant se substituer au système des rémunérations accessoires est en préparation.

La budgétisation des rémunérations accessoires des corps techniques nécessite l'adoption de dispositions législatives abrogeant la loi du 29 septembre 1948 réglementant l'intervention des fonctionnaires des ponts et chaussées dans les affaires intéressant les collectivités locales et

divers organismes et celle du 26 juillet 1955, pour les personnels du ministère de l'agriculture, réglementant l'intervention des fonctionnaires du génie rural dans les affaires intéressant les collectivités locales et divers organismes. Compte tenu de cette abrogation, les recettes d'ingénierie publique cesseront d'être affectées au financement des rémunérations accessoires à compter du 1^{er} janvier 2000. L'activité d'ingénierie publique elle-même pourra continuer à s'exercer sans perte de fondement juridique. La perception des recettes correspondantes fera l'objet d'un texte réglementaire.

En outre, le projet de loi de finances prévoit l'affectation au budget général du solde des comptes du Trésor 466-221 pour le ministère de l'équipement et 466-225 pour le ministère de l'agriculture, qui enregistrent aujourd'hui en recettes les produits des prestations et en dépenses les rémunérations accessoires versées. Cette affectation concerne également les produits à recevoir au 31 décembre 1999 sur des prestations autorisées avant cette date par le préfet.

Les dispositions législatives ci-dessus devraient être complétées par deux décrets et un arrêté d'application:

** un décret en Conseil d'Etat instituant, en application de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, une redevance pour*

service rendu correspondant aux prestations d'ingénierie publique dont les recettes sont actuellement inscrites sur le compte 466-221 ;

** un décret instituant la prime substituée aux rémunérations accessoires : ce texte reprendra les caractéristiques essentielles du système actuel (corps bénéficiaires, nombre de points variables selon le corps ou l'emploi, modulation géographique et modulation individuelle) ;*

** un arrêté d'application précisant les modalités de la prime instituée par décret.*

La budgétisation des rémunérations accessoires versées aux personnes chargées de ces missions assurera la transparence de leurs conditions d'intervention et se fera sans préjudice pour leurs rémunérations. Non seulement elle ne portera pas atteinte à l'exercice des missions d'ingénierie publique mais elle sera l'occasion d'une rénovation de ces dernières. A cet égard, le comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999 a décidé que les services concernés se verront fixer des objectifs de qualité et que le cadre de l'ingénierie publique sera modernisé pour leur permettre de participer, dans le respect du principe d'égalité, à des appels à la concurrence.

REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

Sur le fond, le contexte de l'ingénierie publique est en profonde évolution, dans un sens correspondant largement aux souhaits exprimés par la Cour des Comptes. En effet, le comité interministériel de la réforme de l'Etat du 13 juillet dernier (cf. relevé de décisions joint), a engagé un vaste chantier de modernisation de l'ingénierie publique, dans le cadre de l'amélioration de l'efficacité des services déconcentrés et de la qualité des services rendus aux usagers.

Dans ce sens, les rémunérations accessoires versées aux personnels du ministère de l'agriculture et de la pêche et du ministère de l'équipement, des transports et du logement chargés de ces missions figurent au budget de l'Etat dès 2000, ce qui lève l'une des principales réserves de la Cour et répond à l'article 110 de la loi de finances pour 1996.

Par ailleurs, diverses actions doivent être conduites dans les prochains mois, concernant :

- La mise en place de politiques qualité de l'ingénierie publique ;*
- La rénovation du cadre juridique de l'ingénierie publique afin de permettre aux services de participer à des appels à la concurrence ;*
- La mise en place d'un dispositif conjoint équipement / agriculture de l'offre d'ingénierie publique ;*
- La production de recommandations déontologiques.*

Une instance nationale interministérielle, placée sous la co-présidence des ministres chargés de l'équipement et de l'agriculture est chargée de mener à terme cette réforme dans les six mois. D'ores et déjà, diverses actions sont engagées, concernant notamment les politiques qualité, ou sont en cours de mise au point (rénovation du cadre juridique, dispositif conjoint de l'offre d'ingénierie publique) en concertation entre les deux ministères.

Ces éléments me paraissent répondre, pour une large partie, aux observations émises par la Cour et concernant un système désormais en profonde évolution.

REPONSE DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME
DE L'ETAT ET DE LA DECENTRALISATION

Ce premier rapport de la Cour sur la gestion de la fonction publique de l'Etat dresse tout d'abord un constat d'ensemble de la gestion budgétaire de la fonction publique de l'Etat et formule des propositions permettant d'en améliorer la lisibilité dont je prends d'autant plus volontiers acte que le Gouvernement, ainsi que le souligne la conclusion générale, a déjà engagé ou préparé d'importantes réformes.

La carence constatée par la Cour en matière de comptabilité centralisée et de suivi des emplois et des effectifs ne saurait en effet perdurer dans un contexte de maîtrise des dépenses de personnel et de transparence de l'information budgétaire et financière.

Le relevé de décisions du comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999 comporte la création d'un observatoire de l'emploi dans la fonction publique.

Cet observatoire aura vocation à réunir, synthétiser, étudier et diffuser l'information en provenance de diverses sources relatives aux fonctions publiques. Il pourrait associer à ses travaux l'INSEE, la DGAFP, le ministère des Finances (direction du Budget et de la prévision), le commissariat général du plan, le ministère de l'emploi (direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques), la direction générale des collectivités locales et la direction des hôpitaux, ainsi que des représentants des principaux ministères gestionnaires.

Dans une première étape, il visera à compléter et harmoniser les informations disponibles (production des rapports d'activité ministériels, éléments du bilan social, information des établissements publics vis-à-vis de leurs ministères de tutelle, connaissance des prévisions de départs, organisation des systèmes de gestion informatisée du personnel).

La généralisation du contrôle de gestion, c'est-à-dire la mise en place des outils nécessaires à la connaissance des moyens, des coûts et des activités des services, également annoncée dans ce même relevé de conclusions, s'appliquera de façon prioritaire aux moyens humains afin de rechercher leur allocation optimale.

Si cette démarche d'ensemble ne peut entrer en vigueur que de façon progressive, le Gouvernement a pour objectif de généraliser

dans les services, d'ici la fin de l'année 2000, l'élaboration d'indicateurs de moyens (crédits de fonctionnement, d'investissement, effectifs, rémunérations, matériels), et d'activité (selon le domaine d'action) avec les quelques ratios qui en découlent immédiatement.

Dans un second temps, des indicateurs qualitatifs, visant par exemple à mesurer la satisfaction des usagers, seront élaborés. Enfin, des objectifs seront fixés à tous les niveaux (tutelle, directions centrales, services locaux) et des indicateurs de résultat seront mis en place afin d'améliorer la qualité de la gestion des moyens matériels et humains des administrations.

La Cour a également formulé des observations détaillées sur la gestion des statuts et des rémunérations dans sept départements ministériels. Ses observations prolongent celles qui ont été faites sur le plan du cadrage d'ensemble et soulignent tout particulièrement le manque de transparence dans la gestion.

Dans ses observations relatives à certains corps de fonctionnaires, la Cour relève des pratiques qui ne respectent pas toujours les normes budgétaires et statutaires en vigueur. Qu'il s'agisse de la pratique des « surnombres » ou de plans « sociaux » spécifiques qui tendent à modifier sensiblement le pyramidage des différents corps, il m'apparaît essentiel de mettre un terme à ces particularismes, non fondés juridiquement, qui constituent un obstacle à la mobilité des fonctionnaires que le gouvernement s'efforce de promouvoir.

S'agissant des rémunérations, la Cour rappelle que la règle veut qu'une indemnité ne puisse être instituée que par une loi ou un décret. Le rapport démontre que celle-ci est dans certains cas transgressée. Je compte donc saisir le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et examiner avec lui les dispositions à mettre en œuvre pour régulariser ces diverses situations dans les meilleurs délais.

Au delà, il me paraît nécessaire d'insister sur les progrès enregistrés en matière de régularité et de transparence des règles de rémunération des agents publics et sur la volonté du Gouvernement pour progresser encore dans cette voie.

D'une part, les financements extra-budgétaires de certaines rémunérations accessoires seront, à très brève échéance, intégralement retracés dans la loi de finances. Les rémunérations d'ingénierie publique, qui représentent un total de 1,2 milliard de francs, seront notamment intégrées dans la loi de finances 2000.

D'autre part, à mon initiative, une circulaire élaborée conjointement avec le secrétariat d'Etat au budget, destinée à préciser les règles d'élaboration et de publicité des textes relatifs aux rémunérations des fonctionnaires, a été publiée au Journal Officiel du 20 octobre 1999.

Cette circulaire rappelle en effet que tous les éléments de rémunération des fonctionnaires doivent reposer sur un texte juridiquement incontestable et que ces règles valent tant pour les services centraux et déconcentrés que pour les établissements publics (notamment, pour ces derniers, s'agissant de la rémunération de leurs dirigeants).

Les textes indemnitaires et les bornes indiciaires des corps et emplois, y compris ceux qui se poursuivent ou sont en totalité situés hors échelle, seront désormais publiés au Journal Officiel.

Un premier bilan de l'application de cette circulaire à laquelle j'accorde la plus grande importance, sera effectué à la fin de l'année 2000.

Le Gouvernement se montre ainsi doublement soucieux d'efficacité et de transparence. Son action a déjà répondu à une part des insuffisances relevées par la Cour et qui trouvent leur origine dans plusieurs décennies de pratiques de gestion de la fonction publique.

Les trois prochaines années permettront de progresser très rapidement à la fois dans la connaissance de l'emploi public, dans l'optimisation de l'allocation des moyens et dans la recherche d'une dynamisation de la gestion des ressources humaines.

Les contrôles de la Cour des Comptes, qui se poursuivront également pendant cette période, entretiendront un rapport étroit avec ce mouvement inéluctable de modernisation et de progrès vers la transparence de la gestion publique.