COUR DES COMPTES

_____

LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

DEUXIÈME RAPPORT PUBLIC PARTICULIER

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS INTÉRESSÉES

AVRIL 2001

SOMMAIRE

	Pages
Délibéré	3
Introduction	5
Première partie : Observations générales	7
Chapitre I : Les suites du précédent rapport	9
Chapitre II : Les systèmes de rémunération des fonctionnaires	19
Chapitre III : Les personnels contractuels de l'État	83
Réponse du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État	96
Deuxième partie : La gestion de certains personnels dans six ministères	101
Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie	103
Chapitre IV : Les personnels de la direction générale des douanes et des droits indirects	105
Réponse du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	133
Ministère de la Défense	137
Chapitre V : Les personnels militaires de la gendarmerie nationale	139
Réponse du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	180
Réponse du ministre de la défense	180
Ministère de l'Éducation nationale	189
Chapitre VI : La gestion des enseignants-chercheurs	191
Chapitre VII : La gestion des emplois et personnels enseignants du second degré	231
Réponse du ministre de l'éducation nationale	284

Ministère de la Justice	311
Chapitre VIII : Les personnels de l'administration centrale	313
Chapitre IX : Les personnels des services judiciaires.....	329
Réponse du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	367
Réponse du Garde des sceaux, ministre de la justice.....	368
Ministère de l'Emploi et de la solidarité	393
Chapitre X : Les personnels des administrations centrales	395
Réponse du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	429
Réponse de la ministre de l'emploi et de la solidarité	431
Ministère de l'Équipement, des transports et du logement	447
Chapitre XI : Les emplois, les effectifs et les rémunérations...	451
Chapitre XII : Les personnels titulaires.....	481
Chapitre XIII : Les personnels contractuels	541
Réponse du ministre de l'équipement, des transports et du logement.....	572
Conclusion	579

DÉLIBÉRÉ

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

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations concernées, 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. Logerot, premier président, MM. Marmot, Berger, Mignot, Ménasseyre, Collinet, présidents de chambre, MM. Mathieu, Blondel, Chartier, Zuber, Capdeboscq, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Sallois, Carrez, Delafosse, Giquel, Mme Legras, MM. Billaud, Lagrave, Berthet, Recoules, de Mourgues, Malingre, Babusiaux, Hespel, Devaux, Arnaud, Parthonnaud, Adhémar, Mme Boutin, MM. Ganser, Martin, Bertrand, Schneider, Mme Cornette, MM. Lefoufon, Thérond, Mmes Ruellan, Bellon, MM. Gasse, Moreau, Ritz, Duchadeuil, Mme Bazy-Malaurie, MM. Raynal, Steyer, Lefas, Brun-Buisson, Gauron, Lafaure, Andréani, Banquey, conseillers maîtres, MM. Monginet, Teyssier, Lorit, David, Lazar, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Cieutat, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présent et a participé aux débats, M. Pouly, premier avocat général, représentant Mme Gisserot, procureur général de la République.

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

N'a pas pris part aux délibérations M. Jean-Marie Bertrand en ce qui concerne le chapitre X (les personnels des administrations centrales du ministère de l'emploi et de la solidarité).

Fait à la Cour, le 11 avril 2001.

INTRODUCTION

Ce deuxième rapport public particulier sur la fonction publique de l'État s'inscrit dans la démarche de contrôles systématiques et coordonnés annoncée par la Cour il y a un an, lorsqu'elle a présenté son premier rapport public entièrement consacré à ce sujet.

Ainsi qu'il avait alors été exposé, ce cycle pluriannuel de contrôles, qui se situe dans la continuité des travaux antérieurs de la juridiction, répond à trois objectifs :

- faire la lumière sur la situation exacte des effectifs et des rémunérations, alors que la gestion d'agents nombreux (plus de 2 250 000 agents de l'État stricto sensu rémunérés au début de 1999) mettant en jeu des masses budgétaires considérables (656 milliards en 1999 pour le total des rémunérations, pensions, charges et prestations sociales) se caractérise par sa complexité et, trop souvent, par son opacité ;
- au-delà de l'analyse des effectifs et des rémunérations, examiner les questions posées par les autres charges et fonctions de l'État-employeur, charges de pensions, cotisations sociales, prestations et action sociale au bénéfice des agents ;
- au-delà de ces constats, tenter d'apprécier la gestion des personnels et son adéquation aux exigences du service public, cette appréciation ne pouvant être abordée que progressivement, au fur et à mesure de l'approfondissement des contrôles.

Il avait été annoncé, lors de la publication du rapport public particulier de décembre 1999, que la Cour rendrait désormais régulièrement compte de l'avancement de ses travaux sur la fonction publique. Le présent rapport concrétise cet engagement, et comporte un premier examen des mesures intervenues ou envisagées à la suite du précédent rapport.

Alors que, en raison de l'ampleur et de la complexité des contrôles programmés, la Cour n'avait pu présenter l'an dernier que de premiers résultats partiels, elle est cette année en mesure de développer des observations portant sur des effectifs plus nombreux, relevant de ministères qui sont les principaux employeurs (notamment l'Éducation nationale, l'Économie, les finances et l'industrie, l'Équipement). En outre, la Cour s'est préoccupée, comme elle le fait pour l'ensemble de ses contrôles, d'examiner les premières conséquences tirées par les pouvoirs publics des observations de son rapport de décembre 1999.

Si, cette année encore, le rapport est consacré à la seule fonction publique de l'État, le prochain devrait comporter les premiers résultats des travaux associant les chambres régionales des comptes et la Cour sur la fonction publique territoriale, la fonction publique hospitalière devant venir ensuite.

Ce deuxième rapport public particulier comprend donc :

- une première partie d'observations générales : suites du précédent rapport, systèmes de rémunération des fonctionnaires (en complément des analyses introductives du rapport précédent), régime des contractuels de l'État ;
- une deuxième partie présentant les résultats des contrôles de la gestion des emplois et des rémunérations dans six ministères : Économie, finances et industrie (direction générale des douanes et des droits indirects), Défense (personnels militaires de la gendarmerie nationale), Éducation nationale (enseignants-chercheurs et personnels enseignants du second degré), Justice (administration centrale, services judiciaires), Emploi et solidarité (administrations centrales), Équipement (ensemble des personnels titulaires et contractuels).

PREMIÈRE PARTIE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Chapitre I

Les suites du premier rapport particulier sur la fonction publique de l'État

Ainsi qu'elle le fait pour tous ses contrôles, la Cour procèdera à un examen régulier des mesures prises par les pouvoirs publics à la suite de ses enquêtes sur la fonction publique.

Le présent chapitre est le premier des examens ainsi prévus. Sa brièveté ne manquera pas d'être notée : mises à part les dispositions adoptées dès avant la parution du premier rapport de la Cour sur la fonction publique de l'État, les mesures effectivement prises ne concernent que quelques ministères et sont de portée limitée.

La Cour ne parviendra à un tableau complet de la situation des emplois des agents de l'État et de leurs rémunérations qu'au terme d'un cycle de contrôle de plusieurs années.

Elle est donc consciente de ce que la refonte des dispositifs de gestion et de rémunération des personnels de l'État est une œuvre de longue haleine dont le succès suppose cependant une impulsion initiale vigoureuse et un début de mise en œuvre effective.

Après un rappel des dispositions de portée générale intervenues en 1999 et 2000, on examinera les mesures prises dans le sens de la sincérité des autorisations budgétaires, puis celles qui se rattachent à la refondation juridique des régimes indemnitaires.

I. – Les dispositions de portée générale

Les observations de la Cour avaient mis en évidence la faiblesse des moyens de pilotage global de l'emploi public, l'insuffisante connaissance de la situation réelle des effectifs, la fréquente transgression des règles juridiques fondamentales concernant les rémunérations, plus particulièrement les indemnités. Deux mesures de portée générale ont été prises afin de commencer à remédier à ces irrégularités et à ces déficiences.

1) Une circulaire du 1er octobre 1999[1], publiée au moment où les observations provisoires de la Cour étaient communiquées au Gouvernement, donc dès avant la publication de son premier rapport sur la fonction publique, a rappelé, sous la signature du directeur général de l'administration et de la fonction publique et du directeur du budget, les règles fondamentales concernant l'élaboration et la publicité des textes relatifs à la rémunération des fonctionnaires.

[1] Publiée au Journal officiel du 20 Octobre 1999.

Après une citation de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, lequel énumère les éléments de leur rémunération, cette circulaire rappelle notamment, s'agissant des indemnités, que les fonctionnaires ne peuvent bénéficier d'aucune indemnité autre que celles fixées par une loi ou un décret et que les textes indemnitaires doivent être publiées au Journal officiel.

Les conditions d'application de la circulaire du 1er octobre 1999 devaient faire l'objet d'une évaluation, au plus tard le 31 décembre 2000, par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Pour ce qui concerne les ministères et services ayant fait l'objet d'observations dans le premier rapport public particulier de la Cour, ce premier examen des mesures intervenues est présenté ci-après (III).

2) Un observatoire de l'emploi public a été créé par décret du 13 juillet 2000 (Journal officiel du 14 juillet 2000).

Quatre objectifs lui ont été assignés : réaliser des études statistiques et prospectives sur l'emploi dans les trois fonctions publiques, un état statistique des effectifs de la fonction publique de l'État devant être présenté chaque année au Parlement ; formuler des propositions pour la mise en place des systèmes d'information destinés à harmoniser les données recueillies pour les trois fonctions publiques ; élaborer les méthodes nécessaires à la bonne connaissance de l'emploi public et à la gestion prévisionnelle des emplois ; contribuer à la valorisation et à la diffusion des travaux réalisés, et notamment à leur utilisation pour des comparaisons internationales.

Le programme annuel des travaux et le rapport annuel d'activité sont arrêtés par un conseil d'orientation présidé par le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, et composé de deux parlementaires, de vingt directeurs d'administration centrale, de douze représentants des organisations syndicales, de représentants des associations d'élus locaux et de la fédération hospitalière de France, des présidents du conseil supérieur de la fonction publique territoriale et du centre national de la fonction publique territoriale.

Un comité technique est coprésidé par le directeur général de l'administration et de la fonction publique et par le directeur général de l'INSEE. Ses travaux sont préparés et coordonnés par une équipe de projet composée d'agents de l'INSEE, de la DGAFP (dont les effectifs doivent être renforcés) et des services d'études et des

statistiques de certains ministères, les membres de l'équipe de projet restant affectés dans leurs administrations respectives.

Un programme de travail devrait être arrêté au début de l'année 2001.

II. – La sincérité budgétaire

Ainsi que la Cour l'a mis en évidence, les documents budgétaires ne donnent pas au Parlement une information complète et exacte sur la situation réelle des emplois et des rémunérations. Pour les emplois, les autorisations budgétaires sont constamment et largement transgressées, notamment du fait de la pratique des surnombres, dans certains cas surnombres par rapport à l'effectif global autorisé pour un ministère ou un service, plus fréquemment surnombres au niveau des grades, la répartition constatée par grades ne correspondant pas à celle fixée par la loi de finances. Pour les rémunérations, les principes d'universalité, de sincérité et de spécialité budgétaire ne sont pas respectés, en raison d'imputations irrégulières, et du fait que certains ministères (finances, équipement, agriculture) ont traditionnellement disposé de ressources servant à financer des rémunérations sans être enregistrées dans le budget de l'État.

Des évolutions positives peuvent être constatées pour la budgétisation des rémunérations. En revanche, la situation reste insatisfaisante pour ce qui est de la présentation et du respect des dotations budgétaires en emplois, une aggravation devant même être relevée dans certains cas.

A. – La présentation et le suivi des autorisations budgétaires relatives aux emplois

Le ministère où les difficultés d'ajustement entre la gestion budgétaire des emplois et celle des effectifs réels sont les plus massives et les plus complexes est sans conteste celui de l'*éducation nationa*le. Les observations du présent rapport relatives à la gestion des enseignants-chercheurs ainsi qu'à celle des enseignants du second degré prolongent et précisent les premières remarques incluses dans le précédent rapport public[2].

2 Deuxième partie, chapitre I, pages 118 à 136.

S'agissant des autres ministères, le Gouvernement se montre peu sensible aux observations de la Cour relatives aux surnombres constatés au niveau des grades. La transgression des autorisations données par le Parlement est cependant incontestable. Quant au suivi de la gestion des emplois et des effectifs, il reste toujours aussi défaillant.

Le ministère de l'*économie, des finances et de l'industrie*, en particulier, n'envisage qu'une évolution progressive, étalée sur plusieurs années, du pyramidage de ses emplois qui s'écarte considérablement[3] de la répartition fixée par les lois de finances. Aucune mesure de résorption des surnombres portant sur des grades élevés de la catégorie A, notamment, n'est prévue. Il en va notamment ainsi de 100 surnombres d'inspecteurs des impôts[4].

Au ministère de l'*emploi et de la solidarité*, cependant, des solutions aux écarts entre emplois budgétaires et effectifs réels sont recherchées.

Dans les services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, le taux des vacances sur emplois budgétaires qui n'était que de 0,04 % au 31 décembre 1995 s'est dégradé à partir de 1997 avec 1,46 % et 2,6 % fin 1999. Différents éléments ont toutefois pu troubler la gestion : transfert des emplois de l'inspection du travail des transports vers le budget des transports en 1997 et création de 390 emplois de 1997 à 1999 qui n'ont pu être pourvus qu'avec les délais nécessaires aux recrutements.

Dans les services déconcentrés des affaires sociales, le taux des vacances a été ramené de 7,17 % au 31 décembre 1995 à 6,52 % en 1998 et à 5,88 % à la fin de l'année 1999.

Les services des deux secteurs, emploi et solidarité, attribuent une grande partie de l'écart entre emplois budgétaires et effectifs réels aux difficultés de recrutement. Dans le secteur solidarité, le problème est aigu pour certains corps techniques (médecins et travailleurs sociaux) et certaines régions. Des solutions sont recherchées par des modifications statutaires et des repyramidages, et en engageant une politique de déconcentration des concours des agents des catégories B et C.

---

3 Rapport public particulier sur la fonction publique de l'État. Deuxième partie, chapitre II, pages 151 à 158.

4 Cf. Rapport public particulier sur la fonction publique de l'État, page 158.

Pour ce qui concerne les positions d'agents non conformes aux textes réglementaires, les deux secteurs du ministère s'orientent vers une plus grande transparence des mises à disposition croisées entre administration centrale et services déconcentrés, en inscrivant dans les statuts des corps de catégorie A la possibilité de servir en administration centrale, et en transférant les emplois concernés des services déconcentrés sur les lignes budgétaires de l'administration centrale. Dans le projet de loi de finances pour 2001, cinq emplois seraient ainsi transférés dans le secteur emploi et 141 dans le secteur santé et solidarité.

Sur les sept agents du corps de l'inspection du travail qui étaient mis à disposition de centrales syndicales dans des conditions non conformes aux textes, deux restent dans cette situation plaçant l'État dans la position d'employeur fictif.

S'agissant de la connaissance des effectifs, dans le secteur emploi, aucun suivi en continu des emplois en services déconcentrés n'a encore été mis en place. Une réorganisation récente de la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) a confié à un bureau la tâche d'assurer un décompte et un suivi précis des effectifs dans les services déconcentrés du ministère.

Dans le secteur « santé et solidarité », la direction de l'administration générale du personnel et du budget (DAGPB) tente d'assurer un suivi « le plus exhaustif possible » depuis 1998 grâce à la mise à jour régulière de la base de données sur le personnel par les services déconcentrés et au moyen d'enquêtes. La dernière, réalisée en 1999, montrait ainsi que 349 agents étaient mis à disposition des DRASS et des DDASS provenant des collectivités locales (109), d'organismes de sécurité sociale (95), d'établissements publics (78) et d'établissements hospitaliers (67). Une amélioration du suivi des effectifs est attendue de la future application de gestion informatisée du personnel SYNERGIE RH. Une opération de régularisation financière a été engagée par voie de conventions de mise à disposition contre remboursement, comme pour les services d'administration centrale. Un montant de 10 MF a été inscrit à ce titre en loi de finances 2000 et une progression de 14,4 MF est envisagée pour 2001.

Au ministère de l'*intérieur*, la situation dénoncée par la Cour s'est détériorée en 1999. En effet, en prenant en compte les adjoints de

sécurité[5], les emplois d'agents en congé de longue maladie et de longue durée, les emplois rémunérés sur crédits de fonctionnement et les emplois en surnombre de gardiens de la paix[6] dont la majorité n'était pas gagée par des blocages d'emplois équivalents, le nombre d'emplois budgétaires du ministère de l'intérieur disponibles en gestion pour 1999 était supérieur de 12 % à celui autorisé par la loi de finances de l'année. Cette situation est contraire à l'annonce faite par le ministre en réponse au rapport public particulier de décembre 1999.

La Cour est certes consciente de ce que le régime juridique des autorisations budgétaires en matière d'emplois est susceptible d'évoluer avec la réforme annoncée de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances, réforme à propos de laquelle elle présente elle-même ses observations et suggestions. La juridiction n'en doit pas moins relever la persistance, voire l'aggravation de situations qui contreviennent aux autorisations données par le Parlement comme à la clarté de la gestion.

B. – La régularisation du mode de financement des indemnités

Les mesures intervenues sont conformes aux annonces faites voici un an en réponse à la Cour.

Il en est d'abord ainsi des rémunérations accessoires (dites d'ingénierie publique) versées aux personnels des ministères de l'*agricultur*e et de l'*équipement*. En effet, la loi de finances pour 2000 a abrogé les lois des 29 septembre 1948 et 26 juillet 1955 régissant l'intervention des fonctionnaires des ponts et chaussées et du génie rural dans les travaux intéressant les collectivités territoriales et divers organismes et précisé que les recettes correspondantes inscrites à des comptes de classe 4[7], au 31 décembre 1999 et celles devant être perçues ultérieurement sont affectées au budget général à compter du 1er janvier 2000.

---

5 Les crédits de rémunérations correspondaient en 1999 à 15 850 emplois qui n'apparaissaient pas en loi de finances.

6 2 195.

7 Comptes 466-221 « rémunérations accessoires de certains agents de l'équipement » et 466-225 « rémunérations accessoires de certains agents du génie rural ».

Un décret autorisant la rémunération des prestations d'ingénierie réalisées par les mêmes ministères a été publié au Journal officiel du 22 mars 2000[8].

Pour le ministère de l'*économie, des finances et de l'industrie*, l'entreprise de réintégration au sein du budget général des recettes extrabudgétaires[9] se poursuit. Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit la réintégration des rémunérations liées à l'activité de collecte de l'épargne du réseau des services du Trésor jusqu'à présent enregistrées à des comptes de tiers (prévision de 1 062 millions), ainsi que des recettes de fonds de concours de la direction générale des douanes et des droits indirects (pour 150 millions) et des remises des douanes (70 millions)[10].

III. – La refondation juridique des régimes indemnitaires

Conformément aux prescriptions de la circulaire précitée du 1er octobre 1999 une série de décrets et arrêtés ont été publiés au titre du ministère de l'intérieur (attribution d'indemnités aux personnels actifs de la police : indemnités pour services supplémentaires et pour service continu, indemnité exceptionnelle d'aide à la mobilité - décrets et arrêtés des 3 et 15 mars 2000) et du ministère de la justice (au bénéfice des personnels de l'administration pénitentiaire : modification de la prime de sujétions spéciales, attribution d'une prime de surveillance de nuit. Décrets et arrêtés du 8 mars 2000). Réguliers en la forme, ces textes ne simplifient pas l'architecture des systèmes indemnitaires déjà analysés par la Cour et n'affectent pas le fond de ses observations [11].

Pour les ministères de l'*équipement* et de l'*agriculture*, la refondation juridique du régime des rémunérations accessoires a été le corollaire des mesures de rebudgétisation des ressources d'ingénierie évoquée ci-avant. Elle a fait l'objet de décrets du 18 février 2000 pour

---

8 Dans le même temps, le régime indemnitaire des agents intéressés a reçu une base réglementaire. Cf. ci-après.

9 Cf. Rapport public particulier de décembre 1999. Réponse du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, pages 469 et 470.

10 Pour ce qui concerne les rémunérations des agents de la DGDDI, cf. ci-après, deuxième partie, chapitre IV.

11 Cf. Rapport public particulier de décembre 1999, troisième partie, chapitres III et IV.

le ministère de l'équipement (l'indemnité créée par ce décret en remplacement du précédent régime des rémunérations accessoires s'intitule « indemnité spécifique de service allouée aux fonctionnaires des corps techniques de l'équipement ») et du 13 mars 2000 pour le ministère de l'agriculture (décret instituant une « prime spéciale » en faveur de certains personnels). Ces textes ne modifient ni le champ d'application ni les modalités d'attribution d'indemnités qui constituent des systèmes complexes. Pour le ministère de l'agriculture, deux autres décrets du 13 mars 2000 ont réaménagé les régimes indemnitaires des filières « vétérinaire » (indemnité spéciale de sujétions) et « agronomie » (indemnité spéciale de fonctions).

Au ministère de l'*économie, des finances et de l'industrie*, la refondation juridique des régimes indemnitaires est une entreprise plus considérable encore, ces régimes étant anciens et diversifiés. Après un inventaire de l'existant (qui a permis de recenser 500 primes et 393 régimes indemnitaires différents), le ministère s'oriente vers la définition d'un socle indemnitaire commun à l'ensemble des directions, complété en tant que de besoin par des indemnités attachées aux fonctions exercées ou à des sujétions particulières. L'ensemble des textes doit être publié au cours de l'année 2001.

Parallèlement aux mesures prises ou préparées dans le cadre de chacun des ministères, une réflexion a été entreprise sur les indemnités communes à l'ensemble des fonctionnaires[12], conduite par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget. Cette réflexion porte en particulier sur les indemnités pour heures et travaux supplémentaires (IHTS et IFTS), de manière à distinguer les heures supplémentaires effectives -dont la rémunération devrait être améliorée- de ce qui constitue un régime indemnitaire déguisé et devrait recevoir un fondement juridique approprié et faire l'objet de modulations en fonction des charges réelles des agents.

Il conviendra d'apprécier si, au-delà de la régularisation juridique, les mesures de refonte conduisent, conformément aux engagements pris par le Gouvernement devant le Parlement, à une gestion dynamique et équitable des personnels au moyen de dispositifs simples, transparents et justes.

---

12 Cf. ci-après chapitre II.

Chapitre II

Les systèmes de rémunération des fonctionnaires

Introduction

La rémunération des fonctionnaires est fondée sur l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, dite « Titre I du statut général des fonctionnaires ».

Cet article précise notamment que « les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire » et que « le montant du traitement est fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu, ou de l'emploi auquel il a été nommé ».

Parmi les composantes de la rémunération, dont la Cour a présenté les grands traits dans son rapport public sur la fonction publique de l'État[13], on peut donc distinguer :

- une rémunération principale composée du traitement, auquel s'ajoutent éventuellement trois accessoires : l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et la nouvelle bonification indiciaire créée en 1991 ;
- des indemnités (également dénommées primes), le cas échéant.

La rémunération principale : le traitement indiciaire

Le traitement indiciaire constitue la rémunération de base du fonctionnaire. Son montant brut annuel se calcule à partir d'un indice chiffré correspondant à l'échelon détenu par l'agent dans la grille de la fonction publique.

Cette grille est un instrument de positionnement hiérarchique des grades et emplois des fonctionnaires. Elle se lit comme une suite d'indices dits « bruts », compris entre 100 et 1015. A cette échelle-chiffres, s'ajoute une grille supplémentaire exprimée en lettres allant de A à G, pour les emplois supérieurs.

Chaque grade ou emploi est classé sur la grille entre un indice de début et un indice final. Un arrêté associe un indice brut à chacun des échelons afférents au grade ou à l'emploi.

---

13 « La fonction publique de l'État », décembre 1999, Première partie, Chapitre IV.

A chaque indice brut est associé un indice de traitement, appelé indice majoré, compris aujourd'hui entre 164 et 820. En multipliant cet indice par une valeur commune pour tous les agents, dénommée point, dont la valeur annuelle est de 335,86 francs au 1er décembre 2000, on calcule le montant annuel brut du traitement.

Les accessoires du traitement

- L'indemnité de résidence, dont le montant est défini en pourcentage du traitement, varie selon l'affectation géographique de l'agent.

Elle représente 3 % du traitement à Paris, en « petite couronne », dans un certain nombre de communes de la « grande couronne », en Corse, à Marseille et Toulon, dans quelques autres communes des Bouches-du-Rhône et du Var, dans quelques communes de Loire-Atlantique et dans une commune de l'Oise.

Elle se monte à 1 % du traitement dans 941 communes dont Lyon, Lille, Nantes, Strasbourg, Rouen, Montpellier et Nice et à 0 % dans le reste du pays.

- Le supplément familial de traitement constitue un avantage spécifique, versé aux fonctionnaires en sus des prestations familiales, à raison de leurs charges de famille. Il comprend un élément fixe et un élément proportionnel à partir du deuxième enfant, la partie proportionnelle étant calculée par rapport au traitement dans la limite d'un plancher et d'un plafond indiciaire.

Enfants à charge	Montant annuel forfaitaire	Pourcentage du traitement
1 enfant	180 F	-
2 enfants	840 F	3 %
3 enfants	1 200 F	8 %
Par enfant en sus du 3ème	360 F	6 %

- La nouvelle bonification indiciaire[14], instituée par l'article 27 de la loi n°91-73 du 18 janvier 1991, s'apparente au traitement, dans la mesure où elle s'exprime en points d'indice. En revanche, elle n'est pas attribuée de manière automatique à l'ensemble des agents, mais seulement à une partie d'entre eux qui exercent certaines responsabilités ou détiennent une technicité particulière.

[14] « nouvelle » par opposition avec les bonifications indiciaires particulières, existant au bénéfice de certains corps enseignants ou d'infirmières par exemple.

Les primes ou indemnités :

Les primes et indemnités sont des compléments de rémunération qui peuvent être fixés en valeur absolue, proportionnels au traitement ou être variables dans la limite d'un taux maximum. Leur institution est prévue par une loi ou, s'il s'agit d'un texte réglementaire par un décret, aux termes du décret n° 85-730 du 17 juillet 1985 relatif à la rémunération des fonctionnaires.

Les primes et indemnités peuvent être classées en deux catégories :

- des primes communes à toute la fonction publique (indemnités liées à l'affectation des agents par exemple) ;
- des primes propres à certains ministères, services, corps ou emplois.

Au total, la rémunération globale brute[15] du fonctionnaire est l'addition des différents éléments de rémunération principale et des indemnités.

❖

Le présent chapitre est consacré à une présentation détaillée de trois éléments de rémunération dont les caractéristiques justifient une analyse approfondie.

Ces éléments dont le poids financier est très différent au sein du budget de l'État sont :

- la rémunération principale : traitement de base dit « traitement indiciaire » (plus de 300 milliards de francs par an) ;
- la nouvelle bonification indiciaire (plus d'1 milliard de francs) ;
- les primes ou indemnités (près de 60 milliards de francs).

Les développements suivants présentent et analysent la « mécanique » de ces rémunérations[16] dont la Cour examine la gestion dans ses contrôles sectoriels.

---

15 Pour calculer la rémunération nette, il faut déduire les retenues pour pension - qui ne concernent dans la plupart des cas que le traitement principal -, la CSG, le RDS et la contribution de solidarité (sauf dans ce dernier cas pour certaines rémunérations en catégorie C).

La rémunération principale ou traitement indiciaire découle du positionnement du grade auquel les fonctionnaires appartiennent dans leur corps, sur la grille des indices de la fonction publique : l'analyse de ce système de rémunération suppose l'examen des grandes « filières » de la fonction publique, entendues comme des ensembles de statuts régissant des fonctions de même type. Elle implique également un rappel des évolutions ayant affecté leur situation relative sur la grille indiciaire depuis dix ans, notamment le protocole « Durafour » du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques (I).

L'examen de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) se décompose en une présentation de ses grands traits et une appréciation de sa mise en œuvre (II).

Enfin, une typologie générale des principales primes à vocation interministérielle est accompagnée de l'examen détaillé de deux catégories d'entre elles, relatives aux travaux supplémentaires et au rendement (III).

I. – La rémunération principale

Elle repose sur une grille de classification des emplois et des rémunérations qui a été mise en place sur le fondement de la loi du 19 octobre 1946, premier « statut général des fonctionnaires », par un décret du 10 juillet 1948. La création d'une telle grille était liée à l'idée d'unification des principes applicables aux fonctionnaires de l'État que sous-tendait l'institution d'un statut général régissant l'ensemble de ces derniers. Le procédé dit de « grille », dont la Cour a rappelé dans son premier rapport public particulier sur la fonction publique, qu'il s'était alors généralisé à tous les salariés avec les arrêtés Parodi, répondait à ce souci de rationalisation des systèmes de rémunération principale.

A. – La structure actuelle de la grille des rémunérations

La structure de la grille est fondée sur le classement dans un vaste tableau de référence divisé en quatre grandes catégories (A, B,

16 En revanche, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement ne justifient pas de développements plus approfondis que la présentation qui en a été faite.

C, D[17]) de l'ensemble des grades et emplois figurant en annexe au décret du 10 juillet 1948, qui a fait l'objet de très fréquentes modifications.

Ainsi qu'il a été rappelé en introduction, chaque grade ou emploi inscrit à l'annexe précitée se trouve ensuite positionné dans la grille et doté d'un classement défini par un indice brut minimum et un indice brut maximum indiquant les bornes de la carrière.

Dans chaque catégorie, il est possible de déterminer quelques carrières-types dotées d'un échelonnement indiciaire de référence qui permettent de prendre une vue concrète des déroulements de carrière et des niveaux de rémunération.

Les développements suivants expliquent les notions statutaires de base qui structurent la fonction publique et dont découle le mécanisme de rémunération, puis présentent les carrières-types et leur « localisation » sur la grille sous forme de tableaux et d'histogrammes.

1. – La structure interne de la fonction publique et les grandes filières

a) La structure interne de la fonction publique

La structure interne de la fonction publique est pyramidale. Elle est fondée sur des catégories, subdivisées en corps, eux-mêmes répartis en grades dotés d'échelons qui sont affectés d'un indice positionné sur la grille de la fonction publique.

- Les catégories au nombre de trois (A, B, C) répondent à l'idée d'un niveau de fonction exercée par le fonctionnaire.

La catégorie A qui recouvre les fonctions d'encadrement, de conception, de direction, recrute en principe au niveau d'une licence. Elle est divisée entre les fonctions d'encadrement « classiques » (par exemple attaché ou inspecteur, ingénieur des travaux ou professeur certifié) et les fonctions dites d'encadrement supérieur ou « A supérieur » (par exemple administrateur civil, ingénieur ou professeur agrégé).

La catégorie B est attachée à l'exercice de fonctions dites « d'application », de niveau intermédiaire, consistant à exercer un

[17] La catégorie D est en extinction.

pouvoir d'appréciation dans le cadre de prescriptions générales. Ces fonctionnaires sont recrutés selon le cas au niveau du baccalauréat (secrétaires administratifs, techniciens par exemple) ou d'un diplôme de niveau « bac + 2 » (infirmiers, techniciens supérieurs).

La catégorie C comprend tous les agents chargés de tâches « d'exécution » (adjoints et agents, ouvriers par exemple) recrutés au niveau du CAP ou du BEP ou sans condition de diplôme.

- Le corps, unité de base ou subdivision de la catégorie regroupe tous les agents soumis aux mêmes règles particulières de gestion rassemblées dans un décret dénommé « statut particulier ». Chaque fonctionnaire est avant tout membre d'un corps[18] régi par un statut particulier (par exemple, inspecteur des impôts ou ingénieur des travaux agricoles).

Outre l'unité de statut, l'autre caractéristique essentielle d'un corps est l'identité des vocations à carrière. Cette dernière se matérialise par la possibilité pour un fonctionnaire d'avancer d'un grade à l'autre[19] dans son corps.

- Le grade (ou la classe[20]), subdivision interne du corps, est d'abord un titre détenu par un fonctionnaire qui lui confère vocation à occuper un des emplois du grade correspondant : un fonctionnaire est ainsi titulaire d'un grade qui définit sa qualité (par exemple attaché principal d'administration centrale de deuxième classe) mais non les fonctions qui lui sont assignées (dans l'exemple précité, l'emploi peut être aussi bien l'exercice de responsabilités dans un service que la gestion d'un budget ou la participation à la conduite d'une politique publique).

Cette séparation du grade et de l'emploi, principe de base de la fonction publique française, est à la fois une garantie pour l'agent qui « possède » son grade et un outil de polyvalence pour l'administration qui peut lui confier des fonctions variées. Surtout, le traitement

18 Le nombre des corps était évalué près de 1 560 en 1999 (y compris les « statuts d'emploi » (cf infra) et les corps en extinction). Ce nombre très élevé doit cependant être relativisé car quelques corps régissent la grande majorité des agents.

19 Il existe néanmoins des corps à grade unique.

20 La classe s'assimile au grade si elle s'acquiert dans les mêmes conditions.

indiciaire de l'agent est directement lié au grade[21], sans considération de l'emploi occupé.

Les emplois dits « fonctionnels » qui correspondent, le plus souvent, à l'exercice de fonctions de responsabilité constituent un cas particulier. Des décrets portant « statut d'emploi » régissent ces emplois qui sont pourvus par voie de détachement et peuvent être retirés dans l'intérêt du service, contrairement à un grade.

- Chaque grade est divisé en échelons dont le nombre et la durée sont variables[22] et qui définissent de manière précise la position du traitement du fonctionnaire sur la grille. Ainsi que cela a été rappelé en introduction du présent chapitre, chaque échelon est affecté d'un indice de classement ou indice brut auquel correspond un indice de traitement ou indice majoré. Le traitement indiciaire se calcule par multiplication de l'indice majoré par la valeur du point de la fonction publique.

L'exemple du corps d'attaché d'administration centrale illustre les principes du système de rémunération principale des fonctionnaires, système statutaire et indiciaire qui relie catégorie, corps, grade, échelon, indice brut et majoré et, in fine, traitement.

---

21 Et à l'intérieur du grade, à l'échelon (voir infra) auquel correspond un indice de rémunération.

22 La durée normale varie le plus souvent entre un an pour les échelons de début de carrière et quatre ans pour les derniers échelons, les échelons intermédiaires pouvant être de deux ans ou trois ans par exemple. Ces durées peuvent en outre être minorées ou majorées selon le mérite des agents, sauf pour certains corps dits à « cadence d'avancement unique ».

Catégorie A – Corps d'attaché d'administration centrale

Echelon	Iindice brut	Indice majoré	Traitement brut[23]
Grade d'attaché principal de première classe			
3ème	966	782	261.337
2ème	916	745	248.972
1er	864	705	235.604
Grade d'attaché principal de deuxième classe			
7ème	821	672	224.576
6ème	759	625	208.869
5ème	705	584	195.167
4ème	660	550	183.805
3ème	616	516	172.442
2ème	572	482	161.080
1er	504	433	144.704
Grade d'attaché			
12ème	780	641	214.216
11ème	759	625	208.869
10ème	703	583	194.833
9ème	653	544	181.799
8ème	625	523	174.781
7ème	588	495	165.424
6ème	542	460	153.727
5ème	500	430	143.702
4ème	466	407	136.015
3ème	442	388	129.666
2ème	423	375	125.321
1er	379	347	115.964

b) Les principales filières

A la différence de la fonction publique territoriale qui est organisée en filières (administrative, technique, culturelle, sportive etc…), la fonction publique de l'État ne comprend pas de filière clairement instituée.

Il est néanmoins d'usage[24] de distinguer deux grandes « filières-types », l'une à vocation administrative regroupant les corps exerçant des missions d'administration générale, l'autre rassemblant des corps exerçant des tâches de type technique[25]. Outre ces deux ensembles, existent des filières propres à certaines administrations : certains corps y présentent des structures de carrière proches de celles des corps-

23 Le traitement brut est calculé sur la base de la valeur du point « fonction publique » au 1er décembre 1999, soit 334,19 F.

24 Une telle typologie est notamment envisagée par le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État sur son site internet.

25 A l'intérieur de ces filières, il peut exister une distinction entre des corps d'administration centrale et des corps de services déconcentrés.

types, d'autres, au contraire, sont dits « atypiques » en ce que les carrières sont particulières, le plus souvent en raison de la spécificité des fonctions exercées.

Le tableau suivant illustre cette classification par quelques exemples.

NIVEAU	CATEGORIE A		CATEGORIE B		CATEGORIE C	
	A+	A	B+	B	C+	C
CORPS ADMINISTRATIFS	administrateurs civils	attachés, inspecteurs		secrétaires adm.	adjoints adm.	agents adm.
CORPS TECHNIQUES	ingénieurs des ponts et chaussées, ingénieurs du génie rural, des eaux et forêts	ingénieurs des TPE, ingénieurs des travaux agricoles	techniciens supérieurs	techniciens	maîtres ouvriers	ouvriers pro.
AUTRES FILIERES (exemples [26])						
MÉDICO-SOCIALES			infirmières			
IMPOTS [27]	chefs des services fiscaux	inspecteurs des impôts		contrôleurs des impôts	agents de constat.	
ENSEIGNEMENT [28]	professeurs de l'enseignement supérieur	professeurs certifiés	instituteurs[29]			

26 D'autres filières, civiles (police, pénitentiaire par exemple) ou militaires, existent également.

27 La filière est « type » en terme de structure sauf pour les débouchés en « A supérieur » qui sont structurés sous la forme de plusieurs grades (ou emplois) supplémentaires et non sous forme de corps.

28 A l'exception de quelques corps dits « en extinction » (car on n'y recrute plus), comme celui des instituteurs, la filière ne comprend que des corps de catégorie A, les enseignants ayant été progressivement reclassés dans cette catégorie à la suite de plans particuliers (protocoles « Jospin » et « Lang », cf infra).

29 Le corps des instituteurs, qui est constitué d'un grade unique culminant à l'IB 613, est placé en extinction mais comptait encore 166 000 agents au budget de 1999. Les fonctionnaires en activité sont recrutés par tranches annuelles dans le corps des professeurs des écoles.

2. – La structure indiciaire des filières-types et leur positionnement sur la grille de la fonction publique

a) la structure indiciaire des filières-types

- La filière administrative se présente de la façon suivante.

La catégorie C est divisée en deux corps : le corps des agents administratifs et le corps des adjoints administratifs[30].

Ces deux corps sont divisés en grades positionnés sur des « échelles »[31] (E) : E2 et E3 pour les agents, E4 et E5 pour les adjoints plus un grade de débouché, dénommé « nouvel espace indiciaire » (NEI).

La structure des carrières est la suivante au 1er décembre 1999[32]. Les traitements bruts annuels sont les minima et les maxima par grade.

Catégorie C administrative

Echelons bornes par grade	Indices bruts bornes	Indices majorés bornes	Traitements bruts annuels
Adjoint administratif principal de 1ère classe (NEI)			
3ème	449	393	131.337
1er	396	359	119.974
Adjoint admistratif principal de 2ème classe			
11ème	427	378	126.324
1er	267	268	89.563
Adjoint administratif			
11ème	382	350	116.967
1er	259	262	87.558
Agent administratif de 1ère classe			
11ème	364	336	112.288
1er	251	258	86.221
Agent administratif de 2ème classe			
11ème	343	321	107.275
1er	245	254	84.884

30 Il existe aussi une filière de service « spécifique » d'agent des services techniques dont les grades sont positionnés sur les échelles 2 et 3. Des grades de débouchés peuvent s'y ajouter.

31 Il existe cinq échelles dont la première, anciennement appliquée à la catégorie D ne sert plus que pour des recrutements particuliers sans concours (personnes handicapées, veuves d'agents morts en service).

32 Le tableau présente les limites inférieures et supérieures de chaque grade, dites « bornes ».

En catégorie B, la carrière de type administratif est structurée en trois grades : classe normale (IB 298-544), classe supérieure (IB 384-579) et classe exceptionnelle (IB 425-612).

Catégorie B administrative

Echelons bornes	Indices bruts bornes	Indices majorés bornes	Traitement brut annuel
Secrétaire administratif de classe exceptionnelle			
7ème	612	513	171.439
1er	425	376	125.655
Secrétaire administratif de classe supérieure			
8ème	579	488	163.085
1er	384	351	117.301
Secrétaire administratif de classe normale			
13ème	544	462	154.396
1er	298	288	96.247

Outre la carrière dite « B-type », certains corps de niveau Bac+2 bénéficient d'une grille comportant des indices supérieurs, dénommée « classement indiciaire intermédiaire ». Ces situations ne concernent pas la filière administrative, mais notamment la filière médico-sociale, avec l'exemple des infirmières de l'État.[33].

Classement indiciaire intermédiaire (CII)

Echelons bornes	Indices bruts bornes	Indices bruts majorés	Traitement brut annuel
Infirmière en chef			
7ème	638	533	178.123
1er	422	374	124.987
Infirmière principale			
5ème	593	499	166.761
1er	471	410	137.018
Infirmière			
8ème	558	472	157.738
1er	322	305	101.928

La catégorie A est divisée entre des carrières de type « attaché », structurées en trois grades qui sont légèrement différents entre l'administration centrale et les services déconcentrés, voire entre corps des services déconcentrés, et les carrières de la haute fonction

33 Ce « CII », qui peut comporter deux ou trois grades selon les corps, concerne aussi la fonction publique hospitalière. Il peut s'y ajouter pour certains corps, des corps ou grades de débouché en catégorie A.

publique, variables selon les corps. Les deux carrières d'attaché d'administration centrale et d'administrateur civil peuvent néanmoins servir d'exemple de positionnement des corps de catégorie A sur la grille.

Catégorie A administrative

Echelons	Indices bruts bornes	Indices majorés bornes	Traitement brut annuel
Attaché principal de 1ère classe			
3ème	966	782	261.337
1er	864	705	235.604
Attaché principal de 2ème classe			
7ème	821	672	224.576
1er	504	433	144.704
Attaché			
12ème	780	641	214.216
1er	379	347	115.964

Catégorie A « administratif supérieur »

Echelons	Indices brut bornes	Indices majorés bornes	Traitement brut annuel
Administrateur civil hors classe			
7ème	HEB3[34]		353.239
1er	801	657	219.563
Administrateur civil 1ère classe			
6ème	966	782	261.337
1er	701	581	194.164
Administrateur civil 2ème classe			
7ème	750	618	206.529
1er	427	378	126.324

Au terme de cette présentation simplifiée, l'histogramme suivant permet de situer visuellement les corps-types de la filière administrative sur la grille de la fonction publique.

34 La carrière se termine hors échelle. On relèvera qu'il n'existe pas d'indices majorés officiels pour la grille des échelles-lettres. La correspondance entre chaque échelon (appelé *chevron*) d'une des lettres et le traitement brut annuel correspondant est précisée lors de chaque revalorisation des rémunérations, dans des brochures, dites « 1014 », du journal officiel.

ESPACES INDICIAIRES DES PRINCIPAUX CORPS DE LA FILIERE ADMINISTRATIVE

graphique n° 1

- La filière technique se décompose de la façon suivante.

La catégorie C est composée d'une filière ouvrière[35] autonome, divisée entre des corps d'ouvriers professionnels et de maîtres ouvriers dont les déroulements de carrière sont : E3/E4 (ouvriers), E5/351-479 (maîtres ouvriers).

Catégorie C – filière ouvrière

Echelons	Indices brut bornes	Indices majorés bornes	Traitement brut annuel
Maître ouvrier principal			
6ème	479	415	138.689
1er	351	326	108.946
Maître ouvrier			
11ème	427	378	126.324
1er	267	268	89.563
Ouvrier professionnel principal			
11ème	382	350	116.967
1er	259	262	87.558
Ouvrier professionnel			
11ème	364	336	112.288
1er	251	258	86.221

La catégorie B dispose de deux types de carrière. La carrière dite de B-type technique est destinée aux corps de techniciens. Le classement indiciaire intermédiaire (CII), doté d'indices supérieurs à ceux du B-type, est réservé aux corps de techniciens supérieurs exigeant des qualifications technico-professionnelles de niveau Bac + 2.

Catégorie B technique

Echelons	Indices bruts bornes	Indices majorés bornes	Traitement brut annuel
Technicien de classe exceptionnelle			
8ème	612	513	171.439
1er	393	357	119.306
Technicien de classe supérieure			
8ème	579	488	163.085
1er	359	332	110.951
Technicien de classe normale			
13ème	544	462	154.936
1er	298	288	96.247

35 La filière ouvrière est raccrochée conventionnellement à la filière technique car des débouchés existent dans deux ministères, de la catégorie C ouvrière vers la catégorie B.

Classement indiciaire intermédiaire (CII)

Echelons[36]	Indices brut bornes	Indices majorés bornes	Traitement brut annuel
Technicien supérieur de 1ère classe			
4ème	638	533	178.123
1er	585	493	164.756
Technicien supérieur de 2ème classe			
4ème	593	499	166.761
1er	471	410	137.018
Technicien supérieur de 3ème classe			
10ème	558	472	157.738
1er	322	305	101.928

La catégorie A est divisée en une carrière d'ingénieur des travaux composée de deux grades coiffés dans certains ministères d'un emploi fonctionnel et une carrière d'ingénieur des « grands corps » (ingénieur des mines, des ponts etc..).

Catégorie A technique

Echelons	Indices brut bornes	Indices majorés bornes	Traitement brut annuel
Emploi fonctionnel			
6ème	1015	820	274.036
1er	759	625	208.869
Ingénieur des travaux divisionnaire			
8ème	966	782	261.337
1er	593	499	166.761
Ingénieur des travaux			
10ème	750	618	206.529
1er	379	347	115.964

36 Le nombre d'échelons est variable selon les corps classés en CII : l'exemple choisi ici est celui des techniciens supérieurs d'études et de fabrications du Ministère de la défense, corps qui rassemble plus de 5000 agents.

Catégorie A « technique supérieur »

Echelons	Indices brut bornes	Indices majorés bornes	Traitement brut annuel
Ingénieur général de 1ère classe			
2ème	HED3		424.087
1er	HEC3		388.663
Ingénieur général de 2ème classe			
1er	HEB3		353.239
Ingénieur en chef			
6ème	HEA3		321.491
1er	750	618	206.529
Ingénieur de 1ère classe			
3ème	852	695	232.262
1er	772	634	211.876
Ingénieur de 2ème classe			
8ème	750	618	206.529
1er	427	378	126.324

L'histogramme suivant permet de visualiser le positionnement des différents corps de la filière technique sur la grille de la fonction publique.

ESPACES INDICIAIRES DES PRINCIPAUX CORPS DE LA FILIERE TECHNIQUE

graphique n° 2

Au terme de cette présentation, il est possible de présenter une approche globale de la grille qui comprenne les filières administratives et techniques auxquelles ont été ajoutés les corps enseignants. Les carrières ainsi dessinées, qui concernaient plus des 2/3 des fonctionnaires civils au 1er janvier 2000, permettent de prendre une vue très significative de la structuration du système de rémunération principale des fonctionnaires.

ESPACE INDICIAIRE DES PRINCIPAUX CORPS

graphique n° 3

B. – Les principales évolutions ayant affecté la grille des rémunérations

Le positionnement actuel des corps sur la grille, tel qu'il a été présenté, est le produit d'évolutions substantielles des structures de carrière depuis dix ans.

Les unes relèvent de dispositifs interministériels, le plus important ayant été le protocole dit « Durafour » du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques. Cet accord dont seuls les effets sur la fonction publique de l'État sont analysés ci-après a été mis en œuvre de 1990 à 1997. Il a été ajusté partiellement par certaines mesures prévues dans l'accord salarial du 10 février 1998[37].

Les autres évolutions sont issues de plans ou mesures « catégoriels », ainsi dénommés parce qu'ils ne concernent pas l'ensemble de la fonction publique de façon coordonnée mais seulement certaines catégories de personnels.

1. – Les dispositifs interministériels : la rénovation de la grille indiciaire, dite « protocole Durafour »

a) Les grands traits du protocole Durafour

Fruit de la politique dite de "renouveau du service public", initiée par une circulaire du Premier ministre du 23 février 1989, la rénovation de la grille indiciaire avait pour objectif, tout en conservant les principes fondateurs de 1945, de mettre en place une structure des rémunérations mieux adaptée aux tâches de l'administration.

Sur le premier point, il s'agissait de revenir aux objectifs initiaux de la grille unique, instituée après guerre. A cette époque la grille unique avait remplacé plus de 300 grilles distinctes, chaque ministère rémunérant auparavant ses fonctionnaires sur des échelles propres (parfois exprimées en francs) qui ne permettaient aucune comparaison ni transparence d'ensemble.

---

37 Ces mesures ont consisté en une revalorisation des indices majorés afférents aux échelles 1 à 5 et au nouvel espace indiciaire (NEI) et à une amélioration du pyramidage (c.à.d du nombre des emplois) de l'échelle 5 et du NEI.

Prévue par le décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948, cette grille unique, divisée en plages indiciaires se recouvrant partiellement permettait de classer les corps, le positionnement d'origine étant fondé sur l'importance des missions des corps et le niveau de recrutement initial. Les principes en étaient notamment, unicité et transparence du système, égalité de traitement à niveau équivalent quelle que soit l'administration d'emploi.

Mais depuis lors, le système avait subi de très nombreuses distorsions par l'effet d'aménagements généraux ou catégoriels qui avaient altéré l'ordonnancement initial, suscitant en outre des inégalités entre administrations qui n'étaient pas justifiées : le dispositif Durafour allait permettre de revenir à une grille relativement homogène.

En second lieu, la nouvelle classification devait mieux prendre en compte l'enrichissement des missions confiées aux agents, les technicités nouvelles et mieux reconnaître l'exercice des responsabilités et la détention de nouvelles qualifications.

A cette fin, le protocole avait pour ambition de revaloriser substantiellement la rémunération des agents percevant les traitements les plus faibles, d'ouvrir à tous les niveaux des perspectives de carrière plus attractives et d'améliorer le déroulement des carrières, enfin de faire un effort particulier pour les agents débutants, notamment en catégorie B. En revanche, ils ne concernaient pas la haute fonction publique.

1) L'extinction de la catégorie D

Le protocole avait prévu que les emplois non qualifiés, classés en catégorie D, auraient disparu à l'issue des sept tranches annuelles du Plan. Les agents de bureau ou agents de service devaient bénéficier de formations adaptées destinées à les intégrer progressivement en catégorie C sur des emplois requalifiés.

L'échelle 1, échelle de base en matière de rémunération, ne devait être conservée que pour rendre possible le recrutement d'agents sans qualification qui suivraient ensuite une formation.

En gestion, les administrations ont mené sur 4 ans (au lieu des 7 prévus), une politique de requalification et de reclassement en catégorie C des agents concernés (27.000 agents de bureau et 80.000 agents de service, dont 65.000 à l'Education nationale) selon le schéma suivant :

E1	E2/E3
Agents de bureau →	Intégration dans le corps d'agent administratif

2) La simplification de la catégorie C

- La filière administrative :

Avant 1990, outre le corps des agents de bureau, classé en catégorie D sur l'échelle 1 de rémunération, la filière comportait quatre corps :

- agent technique de bureau (sur des échelles particulières GIII et GIII bis, qui ont été "absorbées" dans l'échelle 2 en 1990) ;
- sténodactylographe (E3) ;
- commis (E4) ;
- adjoint administratif (E4).

La restructuration complète de la filière a abouti à l'instauration de deux niveaux de recrutement :

- échelle 2 dans le corps d'agent administratif ;
- échelle 4 dans le corps d'adjoint administratif.

Des mesures transitoires ont permis l'intégration des agents de bureau et des agents techniques de bureau dans le grade d'agent administratif de 2ème classe (E2).

Outre la revalorisation indiciaire applicable à cette échelle (dont les bornes indiciaires brutes sont passées de 220/309 en 1990 à 224/343 en 1994[38)], ces agents ont bénéficié de la création d'un grade d'avancement, agent administratif de 1ère classe (E3), pyramidé à hauteur de 25 % de l'effectif total de chaque corps à compter du 1er août 1991.

S'agissant des anciens sténos., commis et adjoints, ils sont intégrés depuis le 1er août 1990 dans le nouveau grade d'adjoint administratif (E4) doté de deux grades d'avancement (E5 et NEI).

L'histogramme suivant retrace cette simplification de la catégorie C administrative.

38 Le « pied de grade » a été revalorisé à l'IB 245 suite à l'accord salarial du 10 février 1998 qui a amplifié les effets du protocole Durafour pour la catégorie C.

ESPACES INDICIAIRES DE CERTAINS CORPS ADMINISTRATIFS DE 1989 AU 1/8/1996

graphique n° 4

- La filière de service :

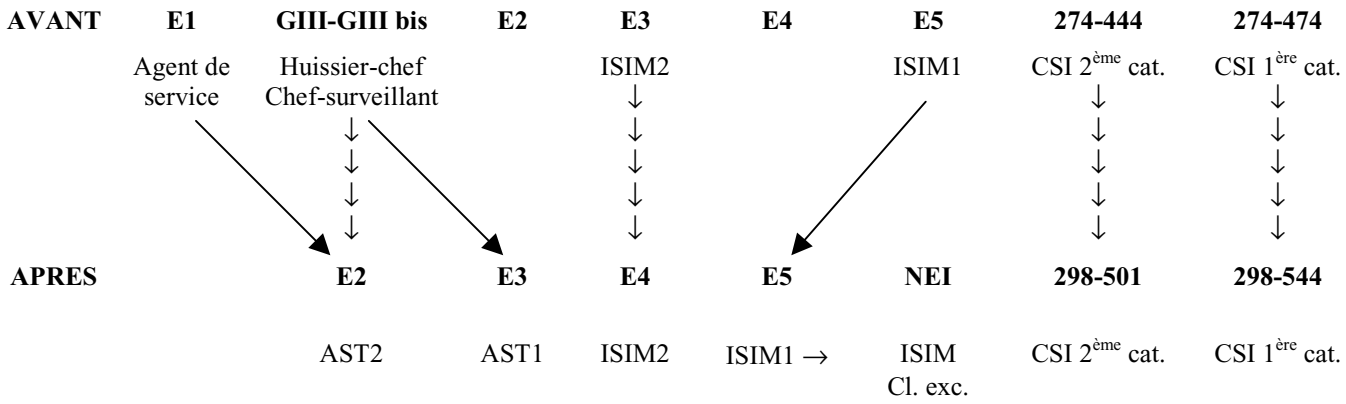
Avant 1990, elle était composée des agents de service classés en E1, des huissiers chefs et chefs surveillants (GIII-GIII bis) et, principalement en administration centrale, des inspecteurs du service intérieur et du matériel de 2ème classe (E3) et de 1ère classe (E5) et d'emplois de débouché (en catégorie B) de chef du service intérieur et du matériel (C.S.I.) de 2ème catégorie (IB 274-444) et 1ère catégorie (IB 274-474).

Un plan de requalification a permis aux agents de service (E1) d'accéder à un nouveau corps d'agent des services techniques (E2/E3). Les chefs surveillants et huissiers chefs ont été intégrés - selon leur date de nomination- soit en tant qu'agent des services techniques (AST) de 2ème classe (E2), soit directement en 1ère classe (E3).

Les inspecteurs du service intérieur et du matériel ont été revalorisés en E4/E5 avec une classe exceptionnelle en NEI (IB 396-449) pyramidée à 10 %.

Enfin, les emplois de débouché ont été portés aux indices bruts 298-501 pour les chefs de service intérieur de 2ème catégorie, 298-544 pour les chefs de service intérieur de 1ère catégorie.

Filière de Service



- La filière ouvrière :

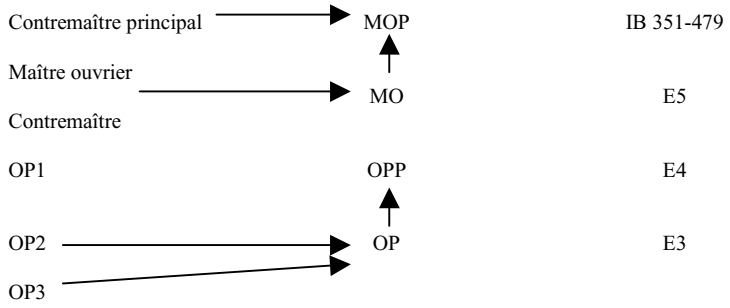
Le système en vigueur était très complexe avec, d'une part, trois corps d'ouvriers professionnels d'OP3, OP2 et OP1 positionnés respectivement sur les échelles particulières GIII et GIII bis, sur E3 et sur E4, d'autre part, deux corps de maîtrise : celui des maîtres ouvriers (E5) et celui de contremaître divisé en deux grades, contremaître (E5) et contremaître principal (IB 351 à 438).

Au 1er août 1990, deux nouveaux corps se sont substitués aux cinq précédents :

- le corps d'ouvrier professionnel divisé en deux grades d'ouvrier professionnel (E3), et d'ouvrier professionnel principal (E4) pyramidé à 25 % de E3 + E4 ;
- le corps de maître ouvrier comportant également deux grades de maître ouvrier (E5) et maître ouvrier principal sur un espace indiciaire spécifique (IB 351-479) pyramidé à 20 % du corps.

L'intégration des personnels relevant des anciens corps s'est effectuée de la façon suivante :

Filière ouvrière



3) La restructuration de la catégorie B

La catégorie B comptait environ 470.000 agents dont plus de 300.000 instituteurs qui ont bénéficié d'un protocole particulier[39]. S'agissant des corps de « B-type », le protocole avait prévu que les corps soient divisés en trois grades avec une revalorisation du début et de la fin de la carrière.

- La filière administrative :

La revalorisation des corps dits de "B type administratif" a été mise en œuvre par le décret n° 94-1016 du 18 novembre 1994 fixant les dispositions statutaires communes applicables à divers corps de fonctionnaires de catégorie B et par le décret 94-1017 du 18 novembre 1994 fixant les dispositions communes applicables aux corps de secrétaires administratifs des administrations de l'État et à certains corps analogues. Ce dernier a servi de modèle aux autres corps de catégorie B relevant de la carrière administrative.

La revalorisation a consisté à créer trois nouveaux grades ainsi positionnés :

Ancienne carrière	Nouvelle carrière
IB 274-474 – Secrétaire administratif	IB 298-544 – S. A. de classe normale
IB 418-533 – Chef de section	IB 384-579 – S. A. de classe supérieure
IB 384-579 – Secrétaire en chef	IB 425-612- S. A. de classe exceptionnelle

Au 1er août 1995, les deux premiers grades anciens ont été fusionnés dans le nouveau premier grade. Le deuxième grade (classe supérieure) a été créé à vide avec une montée en charge par tranches. La revalorisation du troisième grade a été réalisée en plusieurs tranches du 1er août 1994 au 1er janvier 1997.

Cette restructuration est illustrée par l'histogramme suivant.

39 Ce protocole dit « Jospin » est présenté plus avant, page 59.

ESPACES INDICIAIRES DE CERTAINS CORPS ADMINISTRATIFS DE 1989 AU 1/08/1996

graphique n° 5

- La filière technique :

Les mesures de revalorisation des corps techniques ont consisté en la revalorisation des trois grades anciens selon les modalités suivantes.

Ancienne carrière	Nouvelle carrière
IB 274-474 – assistant technique	IB 298-544
IB 324-533 – chef de section	IB 359-579
IB 359-579 – chef de section principal	IB 393-612

Néanmoins, cette transformation n'a pas été homogène pour tous les corps de catégorie B technique car les spécificités de départ étaient beaucoup plus importantes que dans la filière administrative. Pour certains corps, le reclassement s'est opéré de grade à grade car un examen professionnel existait entre le 1er et le 2ème grade : dès lors, afin de maintenir aux agents le bénéfice de cet examen, le 2ème grade n'a pas été créé "à vide" mais par reclassement des chefs de section.

4) L'harmonisation partielle de la catégorie A

- La filière administrative :

Les corps administratifs "type" (attachés et inspecteurs) peuvent être répartis en deux grandes catégories :

- les corps d'attaché d'administration centrale soumis à un statut commun ;
- les corps des services déconcentrés au nombre d'une trentaine.

Avant 1990 la carrière des premiers était organisée en deux grades, comprenant pour chacun deux classes, l'indice terminal étant l'IB 901.

La carrière des corps de services déconcentrés était, quant à elle, le plus souvent organisée en deux grades dont le second divisé en deux classes culminait généralement à l'IB 801, avec quelques exceptions "basses" (attachés de la protection judiciaire de la jeunesse ou de l'administration pénitentiaire plafonnant à l'IB 791) ou "hautes" (personnels administratifs supérieurs de l'équipement accédant à l'IB 901).

Le protocole a prévu que la carrière-type soit revalorisée par fusion des deux premiers grades ou classes et par élévation de l'indice terminal des attachés principaux à l'IB 966.

Cette nouvelle carrière a été construite en deux phases :

- au 1er août 1993, l'ensemble des corps concernés ont été dotés d'un premier grade identique compris entre les IB 379 et 780 en 12 échelons et une durée de 26 ans, 6 mois [40]. Le reclassement opéré qui a concerné 33 000 agents a procuré un gain moyen de 34 points d'IB.
- au 1er août 1995, l'ensemble des corps ont vu leur indice terminal porté à l'IB 966 avec un principalat constitué de deux classes. Environ 11.000 agents ont bénéficié de ces mesures.

Attaché d'administration centrale		Attaché des services déconcentrés (exemple : équipement)	
Avant	Après	Avant	Après
379-579 - Attaché 2ème classe		379-579 - Attaché 2ème classe	
597-780 - Attaché 1ère classe	379-780 – Attaché	597-780 - Attaché 1ère classe	379-780 - Attaché des services déconcentrés (S.D).
495-801 - Attaché ppal 2ème classe	504-821 - Attaché ppal 2ème classe	593-801 - Chef Adjoint de service adm.	563-821 - Attaché ppal 2ème classe S.D.
841-901 - Attaché ppal 1ère classe	864-966 - Attaché ppal 1ère classe	701-901 - Chef de service adm. (CSA)	852-966 - Attaché ppal 1ère classe S.D

Cette évolution est illustrée par l'histogramme suivant.

40 La durée considérée est la durée normale, dite aussi « durée moyenne ».

ESPACES INDICIAIRES DE CERTAINS CORPS ADMINISTRATIFS DE 1989 AU 1/8/1996

graphique n° 6

- La filière technique :

Avant le protocole Durafour, la carrière d'ingénieur des travaux concernait huit corps dont celui d'ingénieur des travaux publics de l'État (ITPE). Cette carrière était organisée en deux grades (ingénieur et ingénieur divisionnaire), le grade d'ingénieur comprenant une classe normale (IB 379-659) et une classe exceptionnelle (un échelon à l'IB 701). En outre, les ITPE et les ingénieurs des travaux de l'industrie et des mines bénéficiaient d'un emploi fonctionnel de débouché.

La nouvelle carrière d'ingénieur des travaux a été constituée de deux grades et d'un emploi fonctionnel :

- le grade d'ingénieur retaillé au 1er août 1993 comprenant une classe unique constituée de 10 échelons (IB 379-750) ;
- le nouveau grade d'ingénieur divisionnaire accessible après 9 ans et demi dans le premier grade formé de 8 échelons (IB 593-966) ;
- l'emploi fonctionnel (six échelons compris entre les IB 759 et 1015) revalorisé au 1er août 1994 de 163 points d'IB.

Ancienne carrière		Nouvelle carrière	
Ingénieur classe normale	379-659		
Ingénieur classe exceptionnelle	701	Ingénieur	379-750
Ingénieur divisionnaire	579-801	Ingénieur divisionnaire	593-966
Emploi fonctionnel	691-852	Emploi fonctionnel	759-1015

b) Eléments d'appréciation du protocole Durafour

L'analyse donne lieu à trois observations de synthèse. L'appréciation des modalités de mise en œuvre du dispositif par chaque administration relève en effet des observations relatives aux différents départements ministériels[41].

41 Cf. deuxièmes parties du premier rapport public particulier sur la fonction publique de l'État, décembre 1999, et du présent rapport.

1) Des effets positifs indéniables : une simplification et une remise en ordre de la grille

L'application du protocole a permis de moderniser en profondeur la structure des classifications et des rémunérations dans les trois fonctions publiques.

L'amélioration des déroulements de carrière des agents et la revalorisation des statuts[42] ont permis de rendre une certaine homogénéité à la grille et d'en refaire un instrument transparent permettant la comparabilité entre corps de même niveau. Les distorsions de carrière entre corps comparables qui n'étaient pas justifiées par la différence des tâches accomplies mais résultaient simplement de l'empilement de mesures catégorielles ayant conduit à en privilégier certains au détriment d'autres, ont été largement abolies.

En effet, la structure des corps est incontestablement simplifiée.

En catégorie C, la complexité antérieure des filières, administrative, de service et ouvrière a laissé place à une structure simple constituée de deux niveaux de corps dans la filière administrative (agents et adjoints), trois niveaux de corps dans la filière de service (agents des services techniques, conducteurs auto et chefs de garage[43]) et deux niveaux de corps dans la filière ouvrière (ouvriers professionnels et maître ouvriers professionnels).

En catégorie B, la quasi-totalité des corps ont été restructurés sur le modèle des corps de secrétaires administratifs ou des corps à « structure technique ».

En catégorie A, les carrières des corps relevant des filières administratives et techniques ont été substantiellement harmonisées : c'est ainsi que les corps précités, antérieurement « défavorisés », tels ceux d'attaché de l'administration pénitentiaire ou d'attaché de la protection judiciaire de la jeunesse dont les carrières plafonnaient à l'IB 791, ont bénéficié d'une nouvelle grille culminant à l'IB 966, à l'identique des corps « mieux traités » qui pouvaient déjà accéder à l'IB 901.

---

42 A l'occasion de ce « toilettage » général des statuts particuliers, de nombreuses dispositions réservant les promotions ou concours internes ou limitant les mobilités entre corps ont été très heureusement supprimées.

43 Ces corps sont positionnés sur E2, E3 et E4 (conducteurs auto), E5 et NEI (chefs de garage).

De plus, la transposition des mesures du protocole aux corps « atypiques » a, le plus souvent, conduit à rapprocher les structures de carrière de ces agents des « carrières-types ».

Sur la méthode, la mise en œuvre du protocole aura été un outil fort du dialogue social et de programmation coordonnée des carrières et des rémunérations qui s'est substitué aux logiques catégorielles antérieures.

2) Un effort financier pluriannuel considérable aux effets individuels variables

Au plan global, le coût complet prévisionnel du dispositif était évalué à plus de 40 milliards de francs pour les actifs et retraités des trois fonctions publiques[44].

Pour la fonction publique civile de l'État, le chiffrage initial des revalorisations indiciaires et de la NBI, mesures d'effet immédiat qui ont seules fait l'objet d'une comparaison avec le chiffrage exécuté alors que le coût induit du protocole comprend également l'effet à moyen et long terme des revalorisations de carrière et promotions internes et l'impact sur les pensions, s'établissait à 10,7 milliards[45] dont 9,5 milliards de mesures indiciaires et 1,2 milliards pour la NBI. Cette évaluation doit être diminuée du coût représenté par les agents de la Poste et de France Telecom qui ont été retirés du champ par l'effet d'un plan de requalification distinct financé sur budget propre, ce qui ramène l'enveloppe initiale à 8,3 milliards (7,4 milliards de coût indiciaire et 0,9 milliards de NBI).

Selon la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), le coût constaté à l'issue de la mise en œuvre s'élevait à 9,3 milliards en francs courants 1997[46] pour la fonction publique civile de l'État, à comparer à l'actualisation du chiffrage initial, soit 8,6 milliards. Les crédits ouverts au cours de la période 1990-1997 auront été supérieurs de 8 % à la prévision de dépense alors que le protocole avait été signé en 1990 sur la base d'une

---

44 Tous les chiffres prévisionnels sont extraits de la déclaration de M. Durafour devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 12 avril 1990.

45 La transposition de ces mesures aux militaires et aux non titulaires porte le coût prévisionnel à 13 milliards de francs.

46 Ce chiffrage est celui qui a été communiqué par la DGAFP à l'occasion de la commission de suivi de l'accord qui s'est tenue le 23 septembre 1997 pour en établir le bilan.

hypothèse de croissance moyenne de l'ordre de 3 % par an, pour une croissance réelle moyenne d'environ 1 % sur la période.

Le tableau suivant détaille le bilan financier par catégorie d'agents pour les mesures indiciaires et la NBI.

Coût en milliards F	Chiffrage initial (en francs courants).	Chiffrage constaté (en francs courants)	Chiffrage constaté (valeur du point 1990)
Catégories C et D	3,64	3,82	3,61
Catégorie B	2,76	3,23	2,98
Catégorie A	0,94	1,15	1,05
Coût indiciaire total	7,34	8,2	7,64
NBI	0,93	1,1	1,02
Total	8,27	9,3	8,66

Au plan individuel, le protocole a permis de revaloriser les rémunérations avec des différences parfois sensibles entre agents.

Le tableau suivant retrace pour certains corps-types les gains annuels[47] procurés par la rénovation de la grille en milieu de carrière et en fin de carrière. (Les indices médians sont ceux obtenus par un agent qui a parcouru la moitié du temps nécessaire pour atteindre le dernier indice d'un grade à partir du début de grade[48]).

47 Les indices majorés et la valeur du point (324,05 F) sont ceux du 01/03/97 (soit à l'expiration du protocole). En effet depuis lors certaines carrières ont déjà été « retaillées » dans le cadre de mesures catégorielles (cf infra).

48 Sur la base de la durée moyenne cumulée de l'ensemble des échelons de chaque grade.

Corps	Ancienne carrière		Nouvelle carrière		Gain	
Indices majorés	Indice médian et traitement brut annuel	Indice terminal et traitement brut annuel	Indice médian et traitement brut annuel	Indice terminal et traitement brut annuel	Médian en points et francs	Terminal en points et francs
Agent administratif						
Agent de bureau	253 (81 985)	272 (88 142)				
Agent adm. – 2ème classe			279 (90 410)	316 (102 400)	26 (8 425)	44 (14 258)
Agent adm. – 1ère classe			292 (94 623)	332 (107 585)	39 (12 638)	60 (19 443)
Adjoint administratif						
Adjoint administratif	292 (94 623)	332 (107 585)	308 (99 807)	346 (112 121)	16 (5 185)	14 (4 537)
Adjoint adm. ppal – 2ème classe	305 (98 835)	352 (114 066)	319 (103 372)	374 (121 195)	14 (4 537)	22 (7 129)
Adjoint adm. ppal – 1ère classe			374 (121 195)	390 (126 380)	22 (7 129)	38 (12 314)
B – Type administratif						
(Secrétaire Administratif)						
en chef /Classe exceptionnelle	412 (133 509)	486 (157 488)	442 (143 230)	511 (165 590)	30 (9 722)	25 (8 101)
Chef de section/Classe Sup.	408 (132 212)	453 (146 795)	417 (135 129)	486 (157 488)	9 (2 916)	33 (10 694)
S. A. de Classe normale	341 (110 501)	409 (132 536)	356 (115 362)	460 (149 063)	15 (4 861)	51 (16 527)
B – Type technique						
Chef de section ppal	436 (141 286)	486 (157 488)	442 (143 230)	511 (165 590)	6 (1 944)	25 (8 101)
Chef de section	382 (123 787)	453 (146 795)	417 (135 129)	486 (157 488)	35 (11 342)	33 (10 694)
Assistant technique	341 (110 501)	409 (132 536)	356 (115 362)	460 (149 063)	15 (4 861)	51 (16 527)
A – Type administratif						
Attaché ppal – 1ère classe	655 (212 253)	731 (236 881)	726 (235 260)	780 (252 759)	71 (23 008)	49 (15 878)
Attaché ppal – 2ème classe	579 (187 625)	655 (212 253)	548 (177 579)	670 (217 114)	-31 (-10 045)	15 (4 861)
Attaché	486 (157 488)	639 (207 068)	493 (159 757)	639 (207 068)	7 (2 268)	0
A – Type technique						
Chef d'arrondissement	609 (197 346)	693 (224 567)	703 (227 807)	818 (265 073)	94 (30 461)	125 (40 506)
Ingénieur divisionnaire	579 (185 033)	655 (212 253)	623 (201 883)	780 (252 759)	52 (16 851)	125 (40 506)
Ingénieur	449 (145 498)	579 (187 625)	493 (159 757)	616 (199 615)	44 (14 258)	37 (11 990)

Ces éléments démontrent l'effet important de la rénovation de la grille sur les traitements bruts annuels.

- En catégorie C, l'indice médian des agents et adjoints administratifs du dernier grade augmente respectivement de 39 et 22 points d'indice majoré, soit un gain brut de 12 638 F et 7 129 F. C'est surtout l'indice sommital qui progresse sensiblement (de 60 points pour les agents, de 38 points pour les adjoints, soit une perspective de gain de 19 443 F et 12 314 F).

Globalement, l'effet le plus remarquable touche les anciens agents de bureau classés en catégorie D sur l'échelle 1 qui par le truchement d'une intégration en E2 et la création d'un grade de débouché en E3, peuvent espérer des gains indiciaires substantiels.

- La catégorie B bénéficie d'une forte revalorisation du premier grade (+ 51 points en indice terminal) qui doit néanmoins être relativisée pour la catégorie B administrative car les agents de l'ancien 2ème grade ont dû "transiter" par celui-ci avant d'accéder au nouveau 2ème grade. En terme de perspective de carrière, le gain potentiel maximum procuré par le nouvel indice terminal se monte à 8 101 F. C'est dire que la catégorie B n'est pas la principale bénéficiaire du protocole.

- En catégorie A, la revalorisation est particulièrement forte pour les corps techniques : le grade d'ingénieur divisionnaire et l'emploi de chef d'arrondissement gagnent 125 points d'indice majoré, soit 40 506 F. Les corps d'ingénieurs des travaux sont parmi les principaux bénéficiaires de la rénovation de la grille.

3) Les limites du dispositif

S'il n'est pas contestable que le protocole Durafour a constitué un effort considérable de remise en ordre de la grille, force est de constater qu'il n'aura pas résolu certains problèmes majeurs et qu'il a ouvert, de ce fait, un nouveau champ aux revendications catégorielles.

- En premier lieu, le protocole n'a pas concerné toute la grille mais uniquement les corps dont le déroulement de carrière est limité à l'échelle – chiffres (IB maximal 1.015).Les corps de catégorie A correspondant à un recrutement à l'agrégation, à la sortie d'une grande école ou à un doctorat et dont la carrière se déroule partiellement « hors échelle » sur les échelles-lettres, devaient être traités ultérieurement.

L'effet d'une telle distraction d'une partie des corps de la réforme de la grille aura été un nouvel écrasement de la hiérarchie des rémunérations, au détriment de la haute fonction publique[49]. La Cour a déjà démontré dans son précédent rapport public sur la fonction publique de l'État qu'une telle situation engendrait des correctifs indemnitaires tendant à remettre en cause la validité de la classification exprimée par la grille.

- S'agissant des corps concernés, le protocole a suscité trois déséquilibres qui ont suscité de nouvelles demandes catégorielles.

La reconnaissance par le protocole de la revalorisation à l'IB 1015 de l'emploi fonctionnel de « chef d'arrondissement », ouvert aux ingénieurs des TPE, a créé une distorsion à l'intérieur de la catégorie A, les corps administratifs et la majorité des corps techniques culminant en revanche à l'IB 966.

La catégorie B a bénéficié d'une revalorisation qui s'est étalée sur plusieurs tranches, a été d'une grande complexité et a apporté aux agents des progressions de carrière qui ont été très vite jugées insuffisantes, notamment par les membres des corps de techniciens.

En catégorie C, la coexistence de deux niveaux de corps administratifs (agents et adjoints) dotés de deux échelonnements indiciaires différenciés, alors que les fonctions remplies peuvent s'avérer proches a rapidement suscité des politiques catégorielles tendant à reclasser les agents dans les corps d'adjoints.

2. – Les plans ministériels et les dispositifs catégoriels

A côté des dispositifs interministériels, les rémunérations de nombreux corps de fonctionnaires ont fait l'objet de revalorisations particulières, soit sous la forme de plans ministériels ayant concerné tout ou partie d'un ministère, soit sous la forme de mesures catégorielles obtenues pendant, et surtout après le protocole Durafour.

a) Les plans ministériels

Parmi les plans mis en œuvre depuis dix ans, on peut citer notamment les plans relatifs aux corps d'infirmières (protocoles « Evin-Durieux » complété par l'institution du CII dans le cadre du

49 Certaines revalorisations ont néanmoins eu lieu récemment, par exemple au bénéfice du corps des administrateurs civils (accès à la hors-échelle B).

dispositif Durafour) qui relèvent surtout de la fonction publique hospitalière, ou des protocoles très spécifiques pour les personnels de la direction générale de l'aviation civile (comme les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne dits « aiguilleurs du ciel ») ou les personnels de la Poste et de France Telecom qui ont bénéficié d'importantes mesures, dites de « reclassification », en 1992-93 afin d'accompagner le changement de statut de ces deux entités.

Sont également à rattacher à ces plans ministériels, les « plans sociaux » accordés tout au long des années quatre-vingt-dix aux agents des finances dont la Cour a présenté dans son premier rapport public particulier sur la fonction publique de l'Etat.[50]

S'agissant de la fonction publique de l'État, et pour la période en question, le protocole le plus important en termes quantitatifs et financiers (coût estimé : 17 milliards de francs) aura été le protocole dit « Jospin » du 3 mai 1989 « de revalorisation de la condition enseignante », d'ambition très vaste puisqu'il concernait toutes les catégories d'enseignants des 1er et 2ème degrés, de la maternelle aux classes préparatoires.

Les principales dispositions en sont les suivantes :

- les professeurs certifiés et corps assimilés bénéficiaient d'une carrière en un grade unique culminant à l'IB 801 : ce grade est désormais surmonté d'une « hors-classe », grade d'avancement déroulant jusqu'à l'IB 901 (puis 966 par application du dispositif Durafour[51]) ;
- les instituteurs dont la carrière en un grade plafonnée à l'IB 593 est revalorisée à l'IB 613, sont recrutés par tranches dans un corps nouveau de professeur des écoles, structuré comme celui des professeurs certifiés ;
- les adjoints d'enseignement (et les corps structurés à l'identique, comme les chargés d'EPS par exemple) ont bénéficié de revalorisations indiciaires et sont progressivement intégrés dans des corps de professeurs certifiés ou équivalents ;

50 « La fonction publique de l'État », décembre 1999, p.152 et suivantes.

51 Ces mesures ont été transposées aux corps enseignants relevant d'autres départements ministériels (exemple : enseignement agricole).

- ce dispositif est étendu aux personnels d'éducation, d'information et d'orientation, ainsi qu'aux psychologues de la protection judiciaire de la jeunesse.

Au plan global, l'ensemble des enseignants ont ainsi été reclassés en catégorie A sur longue période, les perspectives de carrières ayant pu être revalorisées de plus de 300 points d'IB dans le cas des instituteurs intégrés dans le corps des professeurs des écoles[52].

Des mesures parallèles ont été adoptées dans l'enseignement supérieur (création d'une HEA pour les maîtres de conférence hors classe et amélioration de la 1ère classe.)

Ces revalorisations ont été accompagnées de mesures complémentaires (« plan Lang » de 1993) au bénéfice des professeurs agrégés (augmentation des débouchés en hors-classe), des inspecteurs et personnels de direction et des professeurs d'enseignement général de collège (PEGC).

b) La persistance des mesures catégorielles

Le protocole Durafour avait pour objectif de mettre fin aux logiques catégorielles, par une revalorisation coordonnée de l'ensemble de la fonction publique.

Pourtant, à l'occasion de ses contrôles, la Cour a observé que plusieurs départements ministériels ont obtenu des mesures catégorielles hors protocole, qui ont eu pour objet d'accorder des avantages complémentaires à certains corps ou emplois qui ne s'estimaient pas suffisamment "reconnus" par les mesures à caractère interministériel.

1) les mesures catégorielles en catégorie A

En catégorie A, l'existence de débouchés à l'IB 1015 au bénéfice des ingénieurs des TPE a suscité la création d'emplois fonctionnels dans plusieurs départements ministériels. Ces demandes sont progressivement satisfaites ainsi que le montre le tableau suivant qui recense les emplois créés au 1er décembre 1999[53].

52 Le plan d'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles est toujours en cours.

53 Plusieurs autres ministères préparent des « statuts d'emploi » culminant à l'IB 1015.

Emplois fonctionnels culminant à l'IB 1015.

Ministère	Intitulé	Nature	Bornes indiciaires
Agriculture	chef de mission	administratif et technique	759-1015
Agriculture (ONF)	chef de mission de l'ONF	administratif et technique	759-1015
Défense	conseiller pour les affaires administratives	administratif	864-1015
Economie, finances et industrie	chef de mission	administratif et technique	759-1015
Equipement	conseiller d'administration	administratif	759-1015
Equipement	chef d'arrondissement	technique	759-1015
Equipement (Météo)	chef d'unité technique de Météo-France	technique	759-1015
Intérieur	chef de service administratif de préfecture	administratif	864-1015

Les emplois en question sont, selon les cas, ouverts aux corps administratifs ou techniques, voire aux deux types de corps : le sommet de carrière des corps de catégorie A pourrait donc « glisser » de l'IB 966 à l'IB 1015, soit un différentiel de 38 points d'indice majoré.

2) les mesures catégorielles en catégorie B

• Le protocole Durafour avait prévu que soit créé "en haut de la catégorie B", un classement indiciaire intermédiaire (C.I.I.) positionné entre les indices bruts 322 et 638 : "ce classement sera réservé aux corps remplissant les deux conditions suivantes *:*

- exiger une qualification spécifique de nature technico-professionnelle d'une durée d'au moins 2 ans au-delà du baccalauréat, nécessaire à l'exercice d'un métier comportant des responsabilités particulières ;
- imposer l'exercice effectif des responsabilités et des technicités inhérentes à ces métiers".

Dès l'origine un certain nombre de corps techniques ont revendiqué leur reclassement en CII en raison de l'existence d'une formation en école administrative de deux ans.

Ces demandes qui visaient notamment le corps des techniciens des TPE du ministère de l'équipement ont été satisfaites récemment. Un décret n° 99-749 du 26 août 1999 a transformé ce corps en

« techniciens supérieurs », l'inscription de l'échelonnement indiciaire dans les bornes du CII ayant été acquis.

Une telle mesure catégorielle porte en elle un risque de déstabilisation de la structure de la catégorie B, prévue par le protocole Durafour.

Cette observation se vérifie d'ailleurs puisque trois autres corps de techniciens[54] sont devenus « techniciens supérieurs » en 2000, pour accéder au C.I.I.

3) les mesures catégorielles en catégorie C

Alors que le protocole Durafour a institué des corps "vivants" (agent administratif en E2 et E3, adjoint administratif en E4, E5 et NEI), plusieurs ministères ont progressivement vidé les corps d'agents en ne procédant plus à aucun recrutement et en transformant par tranches tous les emplois d'agents en adjoints, les agents en place étant progressivement reclassés dans les corps d'adjoints.

A l'appui de ces opérations sont présentés des arguments de type fonctionnel liés aux rapprochement des missions des corps. Néanmoins, elles sont porteuses d'une remise en cause des points d'entrée dans la fonction publique.

II. – La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

A. – Les grands traits de la NBI

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) est également une création du protocole d'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille et des classifications dit "protocole Durafour"[55]. Prévue par le point III de cet accord contractuel, la NBI est un instrument salarial innovant puisqu'il ne s'agit ni d'un traitement, ni d'une prime.

54 Aviation civile, agriculture et ONF.

55 A l'instar des autres mesures prévues par le protocole, la NBI ne concernait pas la haute fonction publique. Un décret du 23 novembre 2000 a néanmoins institué une NBI au profit de personnels exerçant des fonctions de « responsabilité supérieure » au ministère de l'intérieur.

1. – Les caractéristiques de la NBI

La NBI a été créée pour prendre en considération soit l'exercice d'une responsabilité particulière en termes de fonctions exercées, de moyens mis en œuvre, d'encadrement ou d'animation d'une équipe, soit la détention et la mise en œuvre d'une technicité particulière.

La détermination des emplois ouvrant droit à une NBI et le montant de celle-ci devaient être soumis à l'avis de la commission de suivi du protocole Durafour instituée par l'accord, les CTP ministériels compétents étant préalablement consultés.

La NBI était financée sur la durée du protocole (7 tranches) par une enveloppe d'un montant de 1.200 MF de mesures nouvelles. Cette enveloppe était répartie au prorata des effectifs des ministères au 31 décembre 1989.

La NBI est un instrument innovant d'abord par sa nature juridique puisqu'elle ne peut être assimilée ni au traitement, ni aux indemnités. Contrairement au traitement déterminé de manière automatique en fonction du positionnement d'un corps dans la grille indiciaire, la NBI prend en compte la spécificité des emplois indépendamment du corps ou du grade. A contrario, la NBI s'exprime en points d'indices et est prise en compte pour la retraite.

La NBI permet d'introduire la notion d'emploi dans notre fonction publique de carrière : elle prend en compte ce qu'on appelle la "fonctionnalité" - à savoir la réalité des fonctions exercées - et récompense les agents soumis à certaines sujétions en raison de l'emploi qu'ils occupent et non du grade détenu. La jurisprudence administrative a tiré toutes les conséquences de ce lien entre NBI et emploi. Dans un arrêt du 10 juillet 1996 ″Mordelet″, le Conseil d'État a annulé le décret du 14 octobre 1991 en tant que ce décret relatif aux services financiers excluait explicitement des agents de catégorie A du bénéfice de la NBI alors que leurs collègues exerçant les mêmes fonctions étaient éligibles dès lors qu'ils étaient des fonctionnaires de catégorie B ou C.

Enfin, la NBI est par essence réversible puisque son versement est attaché à un emploi et non à la situation statutaire de l'agent : dès que ce dernier n'occupe plus l'emploi bonifié, il perd en principe le bénéfice de la NBI.

2. – Les fondements législatifs et réglementaires

Les principes de la NBI ont été posés par deux textes.

- L'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales a fixé les dispositions de nature législative. Cet article a précisé que la NBI était instituée à compter du 1er août 1990 et attribuée pour certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulières dans des conditions fixées par décret.

La loi du 18 janvier 1991 a également prévu que la NBI était prise en compte pour le calcul de la pension de retraite et, dès lors, soumise à retenue pour pension civile. Le supplément de pension est calculé en multipliant la moyenne annuelle de la NBI perçue par la durée de la perception exprimée en annuités liquidables (2 % par année).

- Le décret n° 93-522 du 26 mars 1993 a clarifié le régime de la NBI par rapport aux congés, au supplément familial de traitement (SFT) et à l'indemnité de résidence, aux primes, indemnités et aux majorations de traitement.

S'agissant des congés de maladie, la NBI est maintenue pendant les congés ordinaires de maladie, les congés de longue maladie tant que le fonctionnaire n'a pas été remplacé dans ses fonctions et pendant le congé de maternité. En revanche, elle est retirée pendant les congés de longue maladie si l'intéressé a été remplacé dans ses fonctions et pendant les congés de longue durée.

Pour le calcul de l'indemnité de résidence et du SFT, la NBI s'ajoute au traitement indiciaire de l'agent. Elle est réduite dans les mêmes proportions que le traitement en cas de travail à temps partiel.

Le décret prévoit que la NBI s'ajoute au traitement pour le calcul des primes ou indemnités fixées en pourcentage du traitement indiciaire.

❖

Des décrets particuliers précisent les modalités de mise en œuvre (emplois éligibles et montant de la NBI). Ces décrets sont pris par ministère ou directions de ministère et font l'objet de négociations entre le ministère concerné, le ministère de la fonction publique et le ministère délégué au budget. Enfin, des arrêtés ministériels permettent d'attribuer chaque tranche annuelle aux bénéficiaires.

B. – La mise en œuvre de la NBI

1. – Les conditions de la mise en œuvre

a) L'enveloppe consommée

Le titre III du protocole Durafour prévoyait que la NBI serait financée sur la durée du plan de sept ans par une enveloppe d'un montant de 1 200 MF. Cette enveloppe s'élève à 933 MF[56] si l'on exclut la Poste et France Télécom.

Elle correspondait à un montant de 3 319 210 points pour les 7 tranches (hors La Poste et France Télécom).

2.875.190 points de NBI ont été affectés au mois d'août 1997[57] (soit plus de 86 % de l'enveloppe totale). Le nombre total d'emplois attributaires de NBI s'élevait à cette date à 196 724[58].

Cette consommation seulement partielle de l'enveloppe tenait au retard dans l'affectation des dernières tranches dans plusieurs ministères.

La Cour a constaté qu'en avril 2000, certains départements ministériels n'avaient toujours pas achevé leurs attributions.

b) Les fonctions récompensées

Trois catégories de fonctions sont susceptibles de bénéficier d'une nouvelle bonification indiciaire. Les deux premières avaient été explicitement distinguées dès 1990 et répondent aux critères suivants :

- impliquer l'exercice d'une responsabilité particulière en termes de fonctions exercées, de moyens mis en œuvre ou d'encadrement ou d'animation d'une équipe ;
- exiger la détention et la mise en œuvre d'une technicité particulière.

---

56 Le chiffrage constaté en 1999 s'élève à 1 109 246 F.

57 Les données sont tirées du « bilan » du protocole établi par la DGAFP en septembre 1997.

58 Selon des données récemment fournies à la Cour, ce chiffre serait de 232 668 emplois en 1999.

La troisième rubrique correspond à des fonctions impliquant des sujétions particulières, ce qui n'avait pas été prévu initialement même si cela correspond aux objectifs implicites de la NBI.

Dans l'ensemble des ministères, la répartition entre ces trois principales rubriques était la suivante :

- responsabilités et encadrement : 79 963 emplois,

- technicité particulière : 70 058 emplois,

- sujétions particulières : 46 703 emplois.

Les responsabilités d'encadrement concernent plutôt la catégorie A, tandis que la "technicité particulière" est très présente en catégorie C.

L'analyse des fonctions élues à la NBI a permis de constater qu'au sein des fonctions de "responsabilité et encadrement", les fonctions d'encadrement se distinguent des responsabilités fonctionnelles. Ces dernières sont caractérisées par leur autonomie ou un rôle sensible, par exemple l'exercice de fonction de conseiller pédagogique (niveau A) ou de secrétaire adjoint de COTOREP (niveau C). Sous la rubrique "technicité particulière" on trouve les "compétences spécialisées" ou "fonctions spécialisées" propres à chaque administration (44 000 emplois) mais aussi des secteurs horizontaux : gestion du personnel, gestion financière, modernisation.

Les sujétions spéciales sont par exemple celles des agents du Trésor qui exercent à temps plein des fonctions impliquant des déplacements géographiques et surtout la NBI Ville mise en place en 1994 dans une dizaine d'administrations (plus de 30 000 emplois).

c) Les emplois distingués

- La répartition de la NBI entre les trois niveaux d'emplois A, B et C se présentait de la manière suivante en août 1997 :

. catégorie A : 72 378 emplois (37 %) ;

. catégorie B : 80 738 emplois (41 %) ;

. catégorie C : 43 609 emplois (22 %).

On peut remarquer la part élevée de la catégorie A qui s'explique par le poids du ministère de l'Education nationale qui emploie près de 60 % d'agents de cette catégorie.

- Les emplois bénéficiaires de la NBI sont essentiellement localisés dans les services déconcentrés (97 % des emplois éligibles), le ministère des Affaires étrangères étant le seul qui n'accorde pas de NBI dans les services déconcentrés en raison de l'existence d'un régime indemnitaire pour éloignement.

La part des emplois des différentes catégories (A, B ou C) est très hétérogène entre services centraux et déconcentrés, mais il apparaît que la catégorie A est mieux représentée dans les services déconcentrés en raison du poids de l'Education nationale.

- S'agissant de la répartition des points, la circulaire du 14 décembre 1990 a prévu des montants de points différents selon les catégories d'emplois :

. 10 à 20 points majorés pour les emplois du niveau de la catégorie C (soit 3 341,9 F à 6 683,8 F par an[59]) ;

. 10 à 30 points majorés pour des emplois du niveau de la catégorie B (soit 3 341,9 F à 10 025,7 F par an) ;

. 20 à 50 points majorés pour les emplois du niveau de la catégorie A (soit 6 683,8 F à 16 709,5 F par an).

Les moyennes constatées en août 1997 étaient de :

- 12,9 points en catégorie C ;

- 11,3 points en catégorie B ;

- 19,3 points en catégorie A.

Les administrations ont, semble-t-il, préféré élargir le bénéfice de la NBI à de nombreuses fonctions, ce qui se traduit par une moyenne constatée assez faible. Celle-ci est même inférieure au « plancher » de 20 points en catégorie A, à cause des pratiques du ministère de l'Éducation nationale qui a distribué 8 points à chacun des 50 000 directeurs d'école.

59 Sur la base de la valeur du point « fonction publique » au 1er décembre 1999, soit 334,19 F.

2. – Eléments de bilan qualitatif

a) Les effets du dispositif

La NBI permet effectivement de valoriser des fonctions particulières : elle est réellement un instrument entre les mains des gestionnaires pour récompenser la tenue de certains postes.

La NBI est également un élément d'incitation pour orienter le personnel vers ces fonctions. Il n'est toutefois pas avéré qu'elle représente un élément déterminant dans les choix d'affectation. Le principal obstacle réside dans le niveau de la NBI qui reste souvent insuffisant pour emporter à lui seul une décision d'accepter un poste éligible.

b) Une gestion parfois contestable

Plusieurs évolutions contestables ont été observées dans la gestion de la NBI.

En premier lieu, le bilan de la mise en œuvre a montré que les moyennes constatées d'attribution ont été proches des planchers par catégorie : ceci dénote une propension au saupoudrage de la part des administrations qui ont trop souvent élargi le vivier des allocataires alors qu'il eut fallu concentrer l'instrument pour qu'il produise des effets substantiels en terme de reconnaissance des sujétions ou d'attractivité d'un poste.

Certaines administrations ont également territorialisé la NBI à rebours des critères fonctionnels affichés : elles ont, soit alloué la NBI au bénéfice des agents affectés dans des départements où les taux de vacance des emplois étaient élevés afin d'attirer et de fidéliser les agents, soit tenté de résoudre un problème de coût de la vie dans des régions « chères ».

Enfin, la NBI a parfois été utilisée de façon catégorielle. C'est le cas lorsque la NBI est attribuée à certains agents en raison de son effet sur les retraites ou lorsque elle est allouée afin de compenser un différentiel indemnitaire entre différents corps de fonctionnaires d'un même ministère. Une autre dérive consiste en l'attribution uniforme de la NBI à un corps, introduisant une logique statutaire tout à fait contraire à l'esprit de l'instrument.

Face à ces utilisations contestables de la NBI, les ministres concernés ont demandé une évaluation du dispositif à différentes inspections générales. Un rapport a été remis début 1999 aux ministres de l'emploi et de la solidarité, de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'intérieur, de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation et aux secrétaires d'État à la santé et au budget par l'I.G.F., l'I.G.A. et l'I.G.A.S.. Ses suites restent à préciser.

III. – Les primes et indemnités

Les fonctionnaires peuvent bénéficier de primes et indemnités[60] sur le fondement de l'article 20 précité du statut général, les régimes devant être prévus par la loi ou par un décret.

La diversité des régimes indemnitaires ne permet pas d'en rendre compte de façon exhaustive dans le cadre du présent chapitre. Néanmoins une typologie des principales primes à caractère interministériel peut être esquissée : on entendra par là des primes dont on pourra retrouver l'équivalent dans toute la fonction publique. Certaines de ces primes, liées aux travaux supplémentaires et au rendement font l'objet d'un examen détaillé à titre d'exemple.

La présentation ci-après retrace les principes applicables aux régimes indemnitaires dont la Cour vérifie le respect à l'occasion de ses contrôles par ministère : la juridiction a ainsi constaté que les politiques d'attribution des primes et indemnités s'éloignaient souvent de ces dispositions réglementaires. Après les exemples présentés dans le premier rapport public particulier sur la fonction publique (décembre 1999), la deuxième partie du présent rapport développe de nouvelles illustrations de ces pratiques.

60 Les termes « primes » et « indemnités » sont utilisés indifféremment dans la mesure où la distinction initiale entre récompense (primes) et compensation de sujétions (indemnités) n'est plus opérationnelle.

A. – Une typologie des primes à vocation interministérielle[61]

1. – Les primes et indemnités liées à l'exercice des fonctions

a) Les indemnités pour travaux supplémentaires

Les indemnités pour travaux supplémentaires ont été créées en contrepartie des travaux supplémentaires effectués par les agents et récompensent essentiellement les membres de la filière administrative. Elles comprennent deux sous-catégories dénommées indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS). Les IHTS sont destinées aux agents rémunérés sur la base d'un IB inférieur à 380, sauf dérogations, et les IFTS sont allouées aux autres agents.

b) Les primes de rendement

Les primes de rendement sont des primes « de productivité » liées à l'action et à la valeur de chaque agent. Elles peuvent, elles aussi, être distinguées entre une prime « classique » de rendement attribuée aux fonctionnaires administratifs d'administration centrale et des « primes de rendement particulières », par exemple pour des corps d'inspection générale ou des corps techniques.

c) Les indemnités pour sujétions spéciales (ISS)[62]

Elles sont attribuées pour compenser les contraintes liées aux tâches accomplies.

- L'indemnité de sujétions spéciales créée par un décret du 19 juin 1968 récompense les fonctionnaires qui appartiennent à un grade ayant normalement vocation à exercer des fonctions essentiellement itinérantes. L'arrêté interministériel précité du 31 décembre 1999 fixe un taux moyen dépendant du classement des

61 Il n'existe pas de typologie officielle. La présentation suivante, fondée sur la nomenclature budgétaire, n'est pas exhaustive. Elle procède d'un choix de présentation tentant d'embrasser la diversité des régimes existants.

62 Les ISS citées ne sont pas exhaustives. Il existe par exemple des indemnités pour responsabilité pécuniaire des régisseurs.

agents concernés entre trois catégories, les allocations individuelles ne pouvant dépasser deux fois ce taux.

1ère catégorie	6.556 F
2ème catégorie	5.078 F
3ème catégorie	3.805 F

- L'indemnité forfaitaire de sujétions spéciales (IFSS) concerne les corps d'assistants de service social et de conseiller techniques de service social. Cette indemnité comporte un taux annuel moyen de 7.203 F (assistant), 10.186 F (assistant principal), 13.150 F (conseiller technique), les attributions individuelles ne pouvant excéder le double du taux moyen.

- Les indemnités pour travaux dangereux, insalubres ou particulièrement pénibles (I.T.D.) reposent sur l'idée que toute une série de tâches effectivement accomplies par les personnels sont récompensées selon des "barèmes".

Le décret institutif du 23 juillet 1967 distingue trois catégories de travaux dont l'exécution donne droit à percevoir ces indemnités :

- 1ère catégorie : risques d'accidents corporels ou de lésions organiques,
- 2ème catégorie : risques d'intoxication ou de contamination,
- 3ème catégorie : travaux incommodes ou salissants.

Un arrêté interministériel du 31 décembre 1999 fixe les taux applicables à chaque catégorie.

Catégories	Taux de base
1ère catégorie	6,73 F
2ème catégorie	1,97 F
3ème catégorie	0,98 F

Il est versé un taux de base par demi-journée de travail effectif, sauf pour les travaux de 1ère catégorie : deux taux de base au maximum par demi-journée.

- Instituées par des décrets du 10 mai 1951 et du 24 février 1976, les indemnités pour travail de nuit peuvent être attribuées pour le travail effectué entre 21 heures et 6 heures du matin au titre des horaires normaux de travail au taux de 1,06 F par heure accomplie, une majoration pour travail intensif d'un montant de 5,24 F pouvant être allouée en sus.

- Une indemnité horaire spéciale peut être allouée aux agents qui exercent dans les centres de traitement de l'information pendant la durée légale du travail entre 20 heures et 7 heures ou pendant les journées du samedi, du dimanche ou les jours fériés. Les taux horaires varient entre 6,33 F et 6,91 F.

d) Les indemnités de qualification et de technicité

Ces primes reconnaissent l'exercice de certaines fonctions exigeant un niveau de qualification et de technicité. Au titre des indemnités liées à la fonction, d'application interministérielle, on peut citer les primes informatiques et les primes allouées aux opérateurs sur machines comptables[63].

- Les primes informatiques sont attribuées aux fonctionnaires exclusivement affectés au traitement de l'information. Le taux moyen des allocations qui varie selon la fonction exercée, s'étage de 937,75 F à 3 039,61 F par mois, le taux maximum ne pouvant excéder de plus de 25 % le taux moyen.

- Des primes de technicité peuvent être allouées aux agents qui effectuent régulièrement des travaux sur certaines machines comptables dont la liste est fixée par les directions du personnel de chaque administration. Le taux mensuel est de 104,38 F.

e) Les indemnités d'enseignement et de jury

Les agents assurant à titre accessoire, pour le compte de l'administration une activité d'enseignement ou le fonctionnement de jurys d'examen ou de concours peuvent percevoir des indemnités qui varient selon la nature de la fonction exercée (formation, préparation, jurys, cours, corrections etc…) et le groupe dans lequel se trouvent classées les fonctions par référence au niveau des élèves (six groupes).

f) Les autres indemnités

Il s'agit notamment d'indemnités « compensatoires » :

- des indemnités différentielles peuvent être versées aux agents bénéficiant d'une promotion se traduisant par un reclassement indiciaire moins favorable que la situation de départ, et ceci,

63 Il existe également des primes liées à l'emploi de langues étrangères.

tant que l'avancement dans le nouveau corps n'a pas permis de résorber la perte de revenus ;

- une indemnité exceptionnelle, instituée par le décret du 10 mars 1997, compense la perte de rémunération éventuelle due au transfert de la cotisation maladie sur la CSG dont l'assiette est plus large puisqu'elle inclut les primes ;
- une indemnité exceptionnelle, égale à 30 % du traitement antérieurement servi, est versée aux fonctionnaires travaillant à mi-temps dans le cadre du dispositif de « cessation progressive d'activité » (CPA).

Il existe d'autre part des mécanismes de remboursement de frais engagés par les agents, qui sont dénommés « indemnités ». Il faut néanmoins préciser que ces éléments, présentés conventionnellement avec les « indemnités diverses », ne sont pas réellement des primes et indemnités puisqu'ils compensent des dépenses, ne constituent pas un revenu supplémentaire et sont imputés sur des chapitres budgétaires de moyens de fonctionnement :

- des indemnités forfaitaires de déplacement compensent l'engagement de frais par les agents pour des missions ou des stages ;
- en cas de mutation « normale », une indemnité pour frais de changement de résidence (ICR) permet le remboursement des frais de transport auxquels s'ajoutent une indemnité forfaitaire de bagages et une indemnité forfaitaire de déménagement (les taux de ces deux composantes variant selon différents critères).

2. – Les indemnités liées à l'affectation

De nombreuses primes sont liées à l'affectation géographique des agents : certaines sont dues à raison de l'affectation elle-même, d'autres tiennent à l'exercice des fonctions dans certaines zones géographiques. Les premières sont notamment des primes de première affectation ou des primes de mutation tandis que les secondes recouvrent les primes d'éloignement (par exemple, indemnités d'éloignement outre-mer).

a) les indemnités liées à l'affectation elle-même

Au titre des primes liées à l'affectation, on peut distinguer les cinq régimes suivants :

- la prime spéciale d'installation est attribuée pour une première affectation en Ile-de-France (12 119,40 F) ou dans la communauté urbaine lilloise (11 894,07 F) ;
- l'indemnité de première affectation est allouée aux enseignants affectés dans certaines zones géographiques et versée en trois annuités dont le montant initialement fixé le 1er septembre 1990, évolue depuis, sur la base de la progression du point de la fonction publique ;
- l'indemnité exceptionnelle de mutation[64] est due aux agents mutés d'office à l'occasion d'une opération de restructuration d'une administration de l'État ou d'un établissement public administratif. L'opération doit être agréée et constituer une réorganisation des services entraînant des suppressions nettes d'emploi. Les taux de cette indemnité peuvent atteindre jusqu'à 35 000 F pour les agents ayant dû changer de résidence ;
- l'indemnité spéciale de décentralisation est liée aux opérations dites de « délocalisation » en dehors de la région parisienne d'une administration centrale ou d'un établissement public administratif après agrément par arrêté interministériel, le taux étant de 10 900 F pour un célibataire, 16 800 F pour un agent marié plus 1 700 F par enfant à charge avec plafond à 5 100 F ;
- un complément exceptionnel de localisation en province d'un montant de 45 000 F peut être alloué en sus d'une des deux indemnités précitées à l'occasion du transfert d'un service intervenant en exécution d'un programme de localisation en province d'organismes publics.

64 Une allocation à la mobilité du conjoint, d'un montant de 40.000 F, peut en outre être versée si le conjoint cesse son activité professionnelle pour suivre le fonctionnaire muté.

b) Les indemnités liées à l'exercice des fonctions dans certaines zones géographiques

Les régimes suivants peuvent être distingués :

- une majoration DOM, égale à un pourcentage du traitement indiciaire (40 % aux Antilles par exemple), est allouée aux fonctionnaires affectés dans les départements d'outre-mer ;
- une indemnité de résidence TOM, liée à l'éloignement, est versée aux agents exerçant leurs fonctions dans les territoires d'outre-mer ;
- des indemnités de résidence à l'étranger, dont le montant varie selon les pays, sont attribuées aux fonctionnaires en poste à l'étranger.

B. – Présentation détaillée des primes liées aux travaux supplémentaires et au rendement

Les développements suivants présentent les principes qui régissent ces primes dont la gestion réelle est souvent marquée par des irrégularités.

1. – Les primes pour travaux supplémentaires

a) Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

Les IHTS ont été instituées par le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950 modifié par le décret n° 91-782 du 13 août 1991.

Ces primes concernent les personnels civils de l'État (y compris certains contractuels) rémunérés sur la base d'un indice brut inférieur à 380 (INM 300). Cet indice est porté à l'IB 430 lorsque le dernier échelon de la classe ou du grade est affecté d'un indice égal ou plus égal à 430 brut. En outre, des dérogations peuvent être admises pour certains emplois de "débouché" des filières ouvrières ou de service qui culminent au plus à l'IB 480 ou pour des grades situés en Echelle 4 ou 5.

Concrètement, ces seuils visent l'ensemble de la catégorie C, les sept premiers échelons des grades de catégorie B et les attachés administratifs stagiaires. Les corps concernés sont notamment les suivants :

- catégorie B : secrétaires administratifs d'administration centrale, secrétaires administratifs des services déconcentrés et corps comparables ;
- catégorie C : adjoints et agents administratifs (en administration centrale et services déconcentrés), ouvriers et maîtres-ouvriers (en administration centrale - sauf maîtres ouvriers principaux - et services déconcentrés), chefs de garage (en administration centrale et services déconcentrés) et conducteurs auto (en services déconcentrés).

Les principaux traits du régime des IHTS sont les suivants :

- les catégories d'emplois sont déterminées chaque année par une décision conjointe du ministre intéressé et du ministre des finances ;
- le nombre de personnes autorisées à effectuer les travaux supplémentaires ne peut dépasser 15 % de l'effectif réel des agents par catégorie d'emplois, sauf dérogation "en cas de nécessité absolue pour un objet déterminé et à titre strictement temporaire par décision conjointe du ministre intéressé et du ministre des finances" (article 2 du décret) ;
- les travaux supplémentaires effectués autrement que les dimanches et jours fériés ou la nuit ne peuvent dépasser, en moyenne, au cours d'un même mois une heure par jour ouvrable et par agent (sauf, là aussi, dérogation exceptionnelle) ;
- les IHTS correspondent à un service fait et procèdent d'un contrôle sans quoi la rémunération principale est censée couvrir les sujétions du service (article 11[65]).

Les conditions à remplir sont donc très détaillées, ce régime étant exclusif de l'IFTS.

Le calcul des IHTS est basé sur le total du traitement budgétaire et de l'indemnité de résidence, à l'exclusion de tous autres éléments de la rémunération. Ce total est divisé par les nombres suivants pour obtenir le taux horaire :

---

65 "*En aucun cas les IHTS ne peuvent être attribuées à des personnels dont les fonctions ne se prêtent pas par leur nature à un contrôle rigoureux de l'accomplissement des heures supplémentaires et dont la rémunération principale doit, par suite être considérée comme s'appliquant forfaitairement à toutes les sujétions de service*".

- HS accomplies jusqu'à un total de 14 : 1 900 ;
- HS au-delà de 14 heures : 1 600.

Une majoration de trois tiers abonde les heures supplémentaires effectuées de minuit à sept heures tandis que celles accomplies les dimanches et jours fériés sont bonifiées de deux tiers.

En pratique, on peut estimer que l'IHTS représente une majoration de 20 % de l'heure supplémentaire.

b) Les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS)

Les IFTS ont été créées essentiellement au bénéfice des personnels administratifs. Parmi les corps concernés, on peut notamment relever :

- catégorie A : emplois de direction en administration centrale, administrateurs civils, attachés d'administration centrale et des services déconcentrés ;
- catégorie B : secrétaires administratifs d'administration centrale et des services déconcentrés, (> 7ème échelon), chefs de service intérieur, agents principaux des services techniques ;
- catégorie C : inspecteurs du service intérieur et du matériel (I.S.I.M.), agents des services techniques d'administration centrale, maîtres-ouvriers principaux d'administration centrale, et conducteurs auto d'administration centrale.

Leur description suppose une distinction entre l'IFTS des fonctionnaires d'administration centrale et l'IFTS des fonctionnaires des services déconcentrés.

- L'IFTS des fonctionnaires d'administration centrale

L'IFTS a été instituée par le décret n° 63-32 du 19 janvier 1963 qui avait été précédé de textes de 1952 et 1957.

Ses principes sont les suivants :

- un taux moyen servant de base à la détermination des crédits est calculé compte tenu de la rémunération moyenne de chaque grade ou classe et sur la base forfaitaire de 12 heures par mois, le taux moyen étant majoré de 50 % pour les sous-directeurs (article 2) ;

- un taux maximum est calculé compte tenu de la rémunération correspondant à l'échelon le plus élevé du grade ou de la classe et sur la base forfaitaire de vingt heures par mois (article 3).

Les IFTS susceptibles d'être allouées aux fonctionnaires qui occupent certains emplois fonctionnels sont fixées au taux maximum prévu pour les sous-directeurs. Cette disposition concerne les chefs de service, directeurs ou directeurs généraux. De plus, les directeurs et directeurs généraux jouissent d'une majoration de ce taux maximum de 15 % pour ceux classés en HEC ou HED, de 30 % pour ceux classés en HEE.

Trois décrets particuliers ont fixé les principes des IFTS pour les corps suivants :

- conducteurs d'automobile (décret n° 72-176 du 6 mars 1972 et décret n° 73-500 du 25 mai 1973).
- personnels de service des administrations centrales (décret n° 73-946 du 20 septembre 1973) c'est-à-dire chefs de service intérieur, inspecteurs de service intérieur, agents de service, etc…

Les fonctionnaires de catégorie C d'administration centrale hors agents, adjoints administratifs et ouvriers échappent donc à l'IHTS pour émarger à l'IFTS.

Les taux de l'IFTS sont fixés par des arrêtés interministériels périodiquement modifiés. Les tableaux suivants indiquent les montants actuellement en vigueur[66] (en francs par an).

66 Arrêté interministériel du 31 décembre 1999.

IFTS Personnels titulaires des administrations centrales		
Bénéficiaires	Taux moyen	Taux maximum
Directeurs généraux et directeurs :		
- HEE		59 350
- HEC et D	52 502	
Chef de service		45 654
Directeur adjoint et sous-directeur	33 659	45 654
Administrateur civil		
- Hors classe	20 317	41 644
- 1ère classe	17 613	35 585
- 2ème classe	12 850	28 112
Attaché principal		
- 1ère classe	19 217	35 585
- 2ème classe	14 274	30 573
Attaché	12 747	29 160
Secrétaire administratif		
- de classe exceptionnelle	11 466	23 328
- de classe supérieure	10 819	22 189
- de classe normale à partir du 8ème échelon	10 599	21 005

IFTS Personnels de service des administrations centrales	
Catégories	Taux moyen annuel
Chef de service intérieur	4 626
Inspecteur du service intérieur et du matériel	4 626
Agent des services techniques de 1ère classe	4 626
Agent des services techniques de 2ème classe	3 347

IFTS Conducteurs d'automobile	
Taux moyen annuel	Taux maximum annuel
5 791	10 624

- L'IFTS des personnels des services déconcentrés

L'IFTS – services déconcentrés a été instituée par le décret n° 68-560 du 19 juin 1968.

Les principes en sont les suivants :

- les IFTS récompensent les travaux supplémentaires effectués et les sujétions spéciales imposées dans l'exercice des fonctions ;
- le montant est variable en raison du supplément de travail et de l'importance des sujétions (une possibilité de modulation étant ainsi introduite).

Ce montant est fixé dans la limite d'un crédit calculé par application de taux moyens fixés par arrêté fonction publique/budget sans pouvoir excéder le double du taux moyen qui lui est applicable : dans la pratique, ce double du taux moyen est appelé "taux maximum"

et il représente en principe la somme que peut percevoir au plus un agent.

Le décret a été précisé par un arrêté interministériel du même jour. Celui-ci fixe les taux moyens applicables qui ont été réévalués depuis lors.

Leur taux actuel est le suivant :

IFTS Personnels administratifs des service déconcentrés	
Catégories	Taux moyen annuel
1ère catégorie (1)	8 786 F
2ème catégorie (2)	6 504 F
3ème catégorie (3)	5 203 F
(1) agents dont l'IB de départ est au moins égal à 650 ou appartenant à un grade dont l'IB de début est au moins égal à 515. (2) agents appartenant à un grade dont l'IB terminal est au moins égal à 560. (3) agents appartenant à un grade dont l'IB terminal est inférieur à 560.	

L'arrêté comporte un article 3 qui prévoit que certains agents classés en 1ère catégorie peuvent en raison de leurs fonctions bénéficier d'une majoration de 50 % du taux prévu, cette majoration pouvant être portée à 125 % pour ceux d'entre eux dont les responsabilités sont particulièrement importantes.

L'arrêté initial prévoyait une majoration de 50 % ou de 125 % pour des fonctionnaires de différents ministères, occupant des emplois de responsabilité.

2. – Les primes liées au rendement

a) La prime de rendement d'administration centrale

Succédant à des primes antérieures (décret du 22 mai 1926) et fondées sur l'article 7 de l'ordonnance du 6 janvier 1945 portant réforme des traitements des fonctionnaires de l'État, les primes de rendement ont été instituées au bénéfice des fonctionnaires des finances par le décret n° 45-1753 du 6 août 1945.

Ces primes "essentiellement variables et personnelles" et attribuées ″compte tenu de la valeur et de l'action de chacun des agents" étaient soumises à des maxima fixés pour chaque catégorie d'agents et qui ne pouvaient excéder en aucun cas 18 % du traitement le plus élevé du grade.

Le décret n° 50-196 du 6 février 1950 "relatif à certaines indemnités dans les administrations centrales" a prévu l'extension de ces primes à d'autres ministères.

Cette extension, réalisée par arrêté interministériel, devait être fondée sur des critères plus précis que ceux applicables aux finances : "Les dispositions du décret […] pourront être étendues (dans la limite des crédits ouverts à cet effet) à d'autres catégories de fonctionnaires des administrations centrales, où des mesures auront été prises en vue d'obtenir des économies de personnel par l'accroissement de l'efficacité du travail".

Au ministère de l'équipement, par exemple, c'est par un arrêté du 29 décembre 1951 que l'extension a été réalisée au bénéfice des administrateurs civils, secrétaires d'administration, agents supérieurs, personnels administratifs d'exécution et personnels de service du ministère "des travaux publics, des transports et du tourisme". Un deuxième arrêté du 15 janvier 1952 prévoyait l'application au ministère de la reconstruction et de l'urbanisme pour les inspecteurs généraux, inspecteurs, inspecteurs adjoints, directeurs, chefs de services, sous-directeurs, chefs de bureaux, sous-chefs de bureau, contrôleurs, vérificateurs, rédacteurs, chefs de groupe, commis et sténodactylographes.

Les deux arrêtés disposaient que : "en aucun cas, les attributions faites au titre du présent arrêté ne peuvent excéder au total un crédit calculé à raison de 5 % des traitements budgétaires des personnels intéressés".

Si ces arrêtés définissent ainsi un "plafond collectif", le plafond individuel reste fixé par le décret de base de 1945 à 18 % du traitement le plus élevé du grade. Les primes de rendement sont donc en principe enserrées par des contraintes. Les observations réunies dans la deuxième partie du présent rapport relèvent que la pratique s'en écarte souvent.

b) Un exemple de prime de rendement allouée aux corps techniques : la prime de service et de rendement (PSR)

La PSR a été instituée par le décret n° 72-18 du 5 janvier 1972 relative aux primes de service et de rendement allouées aux fonctionnaires techniques du ministère de l'équipement et du

logement. Ce décret vise des corps limitativement énumérés qui sont ceux qui perçoivent également « les rémunérations accessoires »[67].

Les taux moyens applicables aux émoluments soumis à retenue pour pension sont fixés par arrêté interministériel, la prime effectivement allouée à un agent ne pouvant excéder annuellement le double du taux moyen fixé pour chaque grade.

La PSR est modulable en fonction de l'importance du poste et de la qualité des services rendus. Les taux moyens applicables sont actuellement les suivants :

Corps techniques	Taux
Ingénieur général des ponts et chaussées	15 %
Ingénieur en chef des ponts et chaussées	12 %
Ingénieur des ponts et chaussées	9 %
IDTPE-Chef d'arrondissement	8 %
Ingénieur divisionnaire des TPE (IDTPE)	8 %
Ingénieur des TPE	6 %
Chef de section – Chef de section principal. – Chef de subdivision	5 %
Assistant technique	4 %
Contrôleur principal	5 %
Contrôleur	4 %
Conducteur	4 %
Dessinateur	3 %
Expert technique	3 %

Inspecteurs du permis de conduire	
Grade	Taux
1ère et 2ème classe	5 %
3ème classe	4 %

67 Cf. Rapport public particulier sur la fonction publique de l'État – décembre 1999 – deuxième partie, chapitre V.

Chapitre III

Les personnels contractuels de l'État

La fonction publique civile de l'État comprend trois types de personnels dont les caractéristiques diffèrent sensiblement.

Les personnels titulaires, également dénommés « fonctionnaires », y représentent la proportion la plus importante avec 1 646 633 emplois budgétaires en 1999, soit 92,6 % du total de 1 777 825 emplois civils[51].

Les ouvriers d'État sont des agents publics non titulaires qui constituent une catégorie juridique particulière et représentent un volume de 66 905 emplois budgétaires en 1999. Ils relèvent essentiellement du ministère de la défense (54 506 emplois) et du ministère de l'équipement, des transports et du logement (9 328 emplois).

La troisième catégorie, qui fait l'objet du présent chapitre, est celle des personnels contractuels, parfois appelés agents non titulaires ou personnels non titulaires pour lesquels 64 287 emplois budgétaires, soit 3,6 % des emplois civils, sont inscrits en 1999.

Mais les effectifs réels de personnels contractuels sont bien plus nombreux : selon la DGAFP[68], les personnels contractuels étaient 208 082 au 31 décembre 1998. Cependant, ce chiffre ne se prête pas à une comparaison homogène avec les emplois budgétaires, dans la mesure où il inclut notamment les personnels occasionnels ou saisonniers.

Seules des analyses détaillées par ministère peuvent aujourd'hui permettre d'affiner ces données.

❖

La présence de personnels contractuels dans la fonction publique de l'État est ancienne. Elle remonte à la première guerre mondiale au cours de laquelle, la mobilisation de nombreux fonctionnaires avait obligé à recourir à des personnels dits « auxiliaires », pour assurer le fonctionnement de l'administration.

Le renouvellement du recours à l'auxiliariat pendant la deuxième guerre mondiale puis les besoins de recrutement de l'administration, dans le cadre du développement de ses champs

68 Rapport annuel de la DGAFP, « la fonction publique et la réforme de l'État », mars 1999-mars 2000, La documentation française, 2000.

d'intervention dans les années 1960-70, ont contribué au maintien d'un volant de personnels contractuels.

C'est ainsi que la fonction publique de l'État comptait près de 370 000 contractuels en 1983, au moment où était engagée la mise en œuvre du statut général qui constitue le cadre juridique actuellement en vigueur.

S'agissant des personnels contractuels, la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 contenait deux types de dispositions : d'une part, elle encadrait strictement les hypothèses de recours à ces personnels pour limiter les recrutements futurs, d'autre part, elle posait le principe d'un plan général de titularisation des agents recrutés avant le 14 juin 1983.

Quinze ans plus tard, les personnels contractuels restaient encore nombreux et constituaient une partie substantielle des effectifs de plusieurs ministères, dont certains très importants : ils étaient fortement présents au ministère de l'éducation nationale (40 759 emplois en 1999), au ministère de la défense (6 823 emplois de contractuels civils en 1999) et au ministère de l'équipement, des transports et du logement (4 538 emplois en 1999).

Cette pérennisation tient à plusieurs facteurs. L'absence de gestion prévisionnelle des effectifs, dans les administrations a conduit certaines d'entre elles, comme le ministère de l'éducation nationale, à poursuivre le recours à ces agents tandis que le besoin de personnels possédant des compétences spécifiques suscitait aussi des flux de recrutement dans les différents ministères. Dans le même temps, le plan de titularisation ne produisait que des effets partiels, sa mise en œuvre intervenant tardivement pour les personnels de niveau A et B.

❖

Le poids quantitatif des personnels contractuels a ainsi conduit la Cour à examiner leur situation lors de ses contrôles sur l'État employeur.

Le présent chapitre présente les caractéristiques communes de ces agents dont la gestion est examinée dans les développements consacrés à différents ministères dans la deuxième partie : affaires sociales et emploi, justice et, surtout, équipement, transports et logement.

Après avoir présenté le régime juridique des personnels contractuels (I), on examinera quelles ont été les conditions de mise en œuvre du plan de titularisation (II).

I. – Le régime juridique des personnels contractuels

A. – Une notion incertaine

Si les termes de personnel contractuel, ou simplement de « contractuel », et d'agent - ou personnel - non titulaire sont synonymes, d'autres appellations peuvent être employées : auxiliaires, vacataires ou contrats-cabinet, par exemple.

Le terme de « contractuel » désigne en général l'agent public non titulaire recruté par contrat par opposition avec le fonctionnaire engagé unilatéralement.

Bien que liés à l'administration par un contrat, les contractuels n'en sont pas moins comme tous les agents publics dans une situation légale et réglementaire et soumis à un régime statutaire de droit public. Beaucoup d'agents dits « contractuels » sont régis par de véritables « quasi-statuts »[69]. En fait, les « contractuels » le sont par leur mode de recrutement, mais en « régime de croisière », leur situation est essentiellement réglementaire.

Les trois autres appellations peuvent être définies ainsi :

- le terme « auxiliaire » a une connotation historique. Il fait référence aux personnels précaires recrutés massivement pendant la deuxième guerre mondiale qui ont ensuite bénéficié de la mise en place d'un cadre statutaire pérenne ;
- les agents dits « vacataires » sont engagés en principe pour accomplir un acte déterminé sans continuité dans le temps. En pratique le terme est souvent employé à tort à propos d'agents qui sont en fait des contractuels à durée déterminée ;
- les « contrats-cabinet » ou « emplois de cabinet » sont des emplois non permanents particuliers, le ministre étant libre de choisir les membres de son cabinet. Le Conseil d'État a reconnu dès 1912 (13 mars 1912 *Genhel de la Ruelle*) la qualité d'agents publics aux personnels occupant ces emplois.

69 Un « quasi-statut » est l'équivalent d'un « statut particulier » définissant les principes de la carrière d'une catégorie de personnels contractuels.

Les contrats-cabinet

Les contractuels de cabinet, dénommés aussi « contrats-cabinet », sont les personnels des cabinets ministériels, qui ne sont pas mis à disposition par leur administration d'origine, mais sont directement recrutés « intuitu personae » en qualité de collaborateur du ministre.

Les contrats, dont la durée est limitée à la présence personnelle du ministre au gouvernement, peuvent concerner des personnels de tous niveau hiérarchique : si l'on s'attend a priori à ce qu'il s'agisse plutôt de collaborateurs « politiques » des ministres, la pratique consiste souvent à utiliser cette faculté pour recruter du personnel de secrétariat ou de service.

Les rémunérations de ces agents sont puisées dans des « dotations de cabinet » qui comprennent :

- des « points-cabinet », enveloppes attribuées en points d'indice majoré « gagées » sur des emplois budgétaires, permettant de payer les contractuels-cabinet ;

- des indemnités de cabinet et des frais de représentation.

Ces dotations sont fixées pour chacune des trois catégories précitées par une lettre du ministre du budget lors de la mise en place d'un nouveau gouvernement.

Au plan juridique, ces contrats-cabinet ne se rattachent à aucune catégorie identifiée au statut général. De plus, les indemnités de cabinet, qui sont leurs « accessoires », sont allouées sans texte.

En définitive, les personnels contractuels constituent un large spectre continu plutôt que discontinu, les différentes catégories se chevauchant. Cet ensemble est fortement hétérogène car on y trouve des agents rémunérés sur des emplois budgétaires ou sur des crédits, bénéficiaires de contrats ou de décisions unilatérales de recrutement, recrutés sur contrats à durée indéterminée ou pour des périodes variant de quelques jours à trois ans reconduites ou non, soumis à des règlements de gestion ou non, recrutés par quasi-concours ou sans procédure, éventuellement détachés depuis des corps de fonctionnaires titulaires, exerçant à temps complet ou incomplet, remplissant des fonctions similaires à ceux des fonctionnaires titulaires ou au contraire des fonctions particulières, ayant enfin vocation ou non à titularisation.

La Cour entend par personnels contractuels, l'ensemble des personnels non titulaires à l'exception des ouvriers d'État.

B. – Le cadre législatif en vigueur

Les principes du recours aux contractuels ont été posés par la loi dite de titularisation du 11 juin 1983, reprise par le statut général (loi du 13 juillet 1983, dite « Titre I » et loi du 11 janvier 1984, dite « Titre II »).

Alors qu'un cinquième des personnels de l'État soit 370 000 agents (dont 313 000 agents « permanents ») était contractuel en 1981, le dispositif avait pour objectif de limiter les cas de recours à des non fonctionnaires et de titulariser « sous cinq ans » la quasi-totalité des contractuels en activité.

A cet effet, l'article 3 du Titre I pose le principe selon lequel : « sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État […] sont […] occupés […] par des fonctionnaires régis par le présent titre ».

Les cas de recours éventuels à des contractuels pour l'ensemble des services de l'État et de ses établissements publics sont les suivants aux termes de la loi du 11 janvier 1984.

L'article 4 permet le recrutement de contractuels soit sur les emplois pour lesquels il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes (les catégories A, B et C étant concernées), soit pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations à l'étranger des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. Les agents recrutés sur cette base sont des contractuels « à durée déterminée » puisque l'article 4 ajoute que « les agents ainsi recrutés sont engagés par des contrats d'une durée maximale de trois ans qui ne peuvent être renouvelés que par reconduction expresse[70].

L'article 6 autorise le recrutement d'agents contractuels pour des fonctions répondant à un besoin permanent mais impliquant un temps partiel ou pour répondre à un besoin saisonnier ou occasionnel[71].

---

[70] Jusqu'en 1987 (loi n° 87-588 du 30 juillet 1987), le recours aux contractuels était limité à deux fois trois ans.

[71] Cet article est notamment utilisé pour recruter les enseignants contractuels ou « maîtres-auxiliaires ».

Quant à l'article 82, il organise le maintien en fonction des personnels non titulaires[72] recrutés avant le 14 juin 1983 ayant vocation à titularisation. Ces derniers sont au plan juridique, des contractuels permanents.

Au-delà de ces cas généraux, deux autres types de personnels contractuels peuvent exister.

Certains services spécifiques de l'État ont la faculté d'y recourir :

- l'article 3.2 donne la possibilité à certains établissements publics administratifs de l'État (dits « E.P.A. exclus ») de figurer sur un « décret-liste » pris après avis du conseil supérieur de la fonction publique de l'État, qui autorise le recours à des contractuels pour les catégories d'emplois énumérées[73] ;
- l'article 3.3 prévoit un dispositif identique pour certaines autorités administratives indépendantes (exemple : CNIL, COB).

Enfin, certains personnels contractuels peuvent occuper des emplois spécifiques, les situations en question étant très diverses :

- l'article 3.1 exclut les emplois supérieurs ou emplois dits « à la décision du Gouvernement » de la règle de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires ;
- l'article 3.4 prévoit que les emplois des centres hospitaliers et universitaires puissent être occupés par des personnels médicaux et scientifiques (« praticiens contractuels ») soumis aux dispositions d'une ordonnance du 30 décembre 1958 ;
- l'article 3.6 prévoit le recrutement de maîtres d'internat et de surveillants d'externat (MISE) ;
- l'article 5 permet le recrutement comme contractuels de personnels associés ou invités occupant des emplois d'enseignants-chercheurs dans les universités ;

---

72 Le statut général hésite lui-même selon les articles entre les termes « agents contractuels » et « personnels non titulaires ».

73 Le décret-liste (décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 modifié) concerne plus de cinquante EPA, depuis l'ANPE ou la CNAV jusqu'à certains établissements publics culturels (Bibliothèque nationale de France, Musée et domaine national de Versailles pour certains emplois).

- l'article 27 (ajouté par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987, article 3) autorise que « les personnes reconnues travailleurs handicapées par la COTOREP puissent être recrutés en qualité d'agent contractuel dans les emplois des catégories C et D pendant une période d'un an renouvelable une fois. A l'issue de cette période, les intéressés sont titularisés sous réserve qu'ils remplissent les conditions d'aptitude pour l'exercice de la fonction ».
- enfin, récemment, la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 a régularisé la situation de certains « vacataires permanents » (personnels de service, gardiens) en fonction dans les services de l'État en leur reconnaissant le bénéfice d'un contrat à durée indéterminée et la faculté d'opter pour un contrat de droit privé. Ce dispositif législatif vise à prendre en compte la décision du Tribunal des conflits du 25 mars 1996 dite « Berkani ».

C. – Le dispositif réglementaire

La loi du 11 janvier 1984 a prévu l'intervention d'un décret pour fixer les dispositions applicables aux personnels contractuels recrutés sur le fondement de ses articles 4 et 6.

Les règles relatives au recrutement, mais aussi au déroulement de la carrière, ont été posées par le décret du 17 janvier 1986, modifié à plusieurs reprises qui régit en fait la situation de l'ensemble des personnels contractuels, à l'exception des agents en service à l'étranger, des personnels soumis à des dispositifs propres (praticiens hospitaliers) ou exclus de tout dispositif par essence (emplois à la discrétion du gouvernement).

S'agissant des personnels contractuels visés, le décret a prévu à titre conservatoire (article 1er, alinéa 2) que « les dispositions réglementaires en vigueur à la date de publication du présent décret continuent à s'appliquer au personnel qu'elles régissent si elles sont plus favorables ». Cette disposition, qui avait pour objectif de préserver des droits acquis, visait implicitement les contractuels de l'article 82 (« contractuels à durée indéterminée »), recrutés avant le

14 juin 1983, qui bénéficient le plus souvent de « quasi-statuts » et « quasi-carrières »[74].

Le régime de sécurité sociale applicable aux agents contractuels est le régime général (article 2), leur caisse de retraite complémentaire étant l'IRCANTEC.

Les modalités de recrutement prévues aux articles 3 et 4 prévoient notamment que l'agent est recruté par contrat ou par engagement écrit.

La nature du contrat est précisée par les articles 6 à 9 du décret : il s'agit d'un CDD renouvelable dans les cas prévus à l'article 4 du Titre II du statut général et d'un CDI pour les agents ayant vocation à titularisation.

Les personnels contractuels ont des droits à congé proches de ceux des personnels titulaires. En revanche, ces personnels ne bénéficient pas d'un régime de positions (mise à disposition, détachement etc...) sauf un congé non rémunéré pour convenance personnelle limité à onze mois.

La cessation du contrat est de droit à la fin d'un CDD mais ce dernier peut être renouvelé sans limitation. Des délais de préavis doivent être respectés qu'il s'agisse de renouveler ou non le contrat.

En cas de licenciement, ces agents ont droit à un préavis et à une indemnité de licenciement calculée en tenant compte de la rémunération de base et de l'ancienneté (sauf licenciement pour sanction disciplinaire). De plus, l'indemnisation du chômage est à la charge de l'État-employeur.

Enfin, les agents contractuels ont accès aux différentes formes de temps partiel (temps partiel de droit commun, cessation progressive d'activité par exemple).

D. – La jurisprudence

La jurisprudence administrative a apporté des précisions substantielles sur le régime juridique des contractuels « à durée indéterminée », dotés de «statuts », et des contractuels « à durée déterminée ».

74 Voir sur ce point deuxième partie, chapitre XIII « les personnels contractuels de l'équipement ».

1. – Les principes concernant les contractuels à durée indéterminée

Le Conseil d'État a admis que le Gouvernement exerçait un pouvoir réglementaire autonome en matière de règles générales s'appliquant aux agents contractuels (30 mars 1990, *Fédération générale des fonctionnaires, F.O. et autres*). Cet arrêt confirme que, dans le silence de la loi, c'est au pouvoir réglementaire qu'il appartient de fixer les règles générales s'appliquant aux agents contractuels, quelle que soit la « sous-catégorie » concernée.

S'agissant des dispositions « statutaires » applicables à une catégorie précise d'agents contractuels, le Conseil d'État a également confirmé la compétence du pouvoir réglementaire: *«* le Premier ministre, en vertu du pouvoir réglementaire qu'il tient de l'article 21 de la Constitution peut, dans le respect des textes législatifs et des principes qui leur sont, le cas échéant, applicables, fixer et modifier les dispositions statutaires qui régissent ces agents *»* (arrêt précité).

Ces dispositions régissant les « statuts particuliers » des agents contractuels peuvent être prévues par un décret simple (Conseil d'État, 7 février 1984 *Guglielmi*).

Or, dans les faits, les « quasi-statuts » applicables aux contractuels à durée indéterminée sont souvent de simples décisions ou circulaires, sans aucune valeur réglementaire.

La Cour considère que de tels « quasi-statuts » ne sont pas réguliers.

2. – Les principes concernant les contractuels à durée déterminée

La jurisprudence a précisé que la rémunération des contractuels à durée déterminée ne saurait être régie par une grille ayant pour objet de prévoir sur une longue période la carrière des agents puisque ceux-ci sont réputés ne pas faire carrière (Conseil d'État, 30 juin 1993 *Préfet de la région Martinique c/commune du Robert et commune de Sainte Marie*). La haute juridiction a jugé illégale la mise en place de grilles indiciaires assorties d'échelons pour des contractuels en CDD.

Ce principe peut être ignoré dans certains cas[75].

[75] Voir aussi la deuxième partie, chapitre XIII.

II. – La mise en œuvre du plan de titularisation de 1983-1984

Le plan de titularisation de 1983-1984 est de nature interministérielle. Il justifie des développements particuliers parce qu'il a eu un impact certain sur le nombre des contractuels, même si sa mise en œuvre a été, en partie, tardive.

A. – Les ambitions initiales

La politique de titularisation correspondait à un engagement du Président de la République en 1981.

Le soin de déterminer les contours de la population éligible et de proposer des modalités de titularisation a été confié à une mission présidée par le professeur Hamon. Le rapport, établi en 1982 par cette mission, constatait notamment que les contractuels au nombre de 370 000 en 1981 (dont 313 000 contractuels « permanents ») représentaient 1/5 des personnels de l'État, recrutés en contradiction avec le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics.

D'une façon générale, la population de contractuels était plutôt de niveau B ou C, la mission Hamon estimant aux 2/3 du « stock » les agents titularisables.

Enfin, le rapport proposait des « mesures permanentes » limitant le recrutement de nouveaux contractuels et des « mesures transitoires » protégeant le « stock » de contractuels en attente de titularisation contre le licenciement. Ces propositions devaient permettre de traduire dans les faits la volonté du ministre de la fonction publique de l'époque qui avait prescrit l'intégration sous cinq ans des contractuels.

Les principes de la titularisation ont été fixés par la loi précitée n° 83-401 du 11 juin 1983 dite « loi de titularisation », dont les dispositions ont été reprises par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

Très large dans son champ, la loi de titularisation énonçait le principe d'une « vocation » à la titularisation des agents non titulaires en fonction à la date de promulgation, sous réserve notamment de deux ans d'ancienneté au moment de la date de dépôt de la candidature, dans des emplois de même nature. La vocation à titularisation était reconnue à tous les agents quelle que soit leur catégorie de rattachement ou leur fonction.

Enfin, les agents en attente de titularisation, protégés par l'article 82 du statut, ne pouvaient être licenciés que pour insuffisance professionnelle ou motif disciplinaire. Ceux qui avaient décliné la proposition de titularisation ou avaient été « refusés » continueraient à relever de leur « réglementation » antérieure ou des stipulations de leur contrat.

B. – La mise en œuvre : un processus en voie d'achèvement

Alors que le processus de titularisation devait s'effectuer sous cinq ans, l'achèvement devrait en intervenir en 2001, soit dix-huit ans après que la loi eut été promulguée.

Le plan de titularisation des personnels de niveau C a bien été lancé dès 1984, cette catégorie ayant été jugée prioritaire car il s'agissait de la plus précaire au plan statutaire et financier : 43 000 agents ont été intégrés sans sélection sur la base de listes d'aptitude ministérielles.

Mais la titularisation des contractuels de niveau B a été plus tardive. « Relancée » par une disposition du protocole Durafour du 9 février 1990, elle a concerné 10 233 agents, principalement en poste aux ministères de l'équipement (3 000), de la défense (3 000) et de l'agriculture (1 800) en 1993 et 1994.

La titularisation a donc été retardée de dix ans dans le meilleur des cas, ce qui l'a rendu moins attractive pour les agents concernés qui ont le plus souvent bénéficié d'avancements dans les « quasi-carrières » de leur « statut d'origine ».

La perspective d'une carrière améliorée et de l'accès au régime de retraite des fonctionnaires est contrebalancée par des modalités de reclassement qui ne reprennent en compte qu'une partie de l'ancienneté et par le coût du rachat du différentiel de cotisation pour la pension.

Quant aux contractuels de niveau A, ils n'ont pas été concernés par la titularisation jusqu'au milieu des années 90, sauf plans particuliers.

Leur situation avait été jugée moins urgente que celle des catégories d'exécution et notamment des personnels les plus précaires. L'administration a également été confrontée au problème des corps d'intégration : l'arrivée massive de contractuels de niveau A risquait

de déstabiliser les corps d'accueil au sein desquels ils seraient intégrés sans avoir subi la sélection des concours ou des promotions internes.

L'abstention de l'administration à prendre des mesures de titularisation ayant été condamnée par le Conseil d'État (arrêt *Soulat* du 24 juin 1992), l'article 45 de la loi du 28 mai 1996 a prévu que celles-ci ne pourraient intervenir que dans des corps bénéficiant des mesures du protocole Durafour et non dans la haute fonction publique alors que les dispositions initiales de la loi du 11 janvier 1984 prescrivaient l'accès à des emplois de même nature que ceux exercés en tant que contractuel.

Le processus de titularisation en catégorie A, relancé à partir de mi-1996, débouche sur des mesures d'intégration entre 1997 et 2001. Ainsi la titularisation est en cours dix-huit ans après la promulgation du statut général, alors que l'intérêt pour les agents concernés en a fortement diminué, en raison des conditions de reclassement et du différentiel de cotisations à racheter.

Réponse du Ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État

Ce rapport se situe dans le prolongement de celui que la Juridiction a publié en décembre 1999. Relevant les suites données à ce dernier, il donne notamment acte au gouvernement des mesures prises en matière de transparence tant des rémunérations, par la publication de la circulaire du 1er octobre 1999, que d'emploi public, avec la création, par décret du 13 juillet 2000, de l'observatoire de l'emploi public, officiellement installé le 19 septembre 2000.

Je tiens à souligner que ces premières décisions ne sont que l'amorce d'une politique qui sera fermement conduite, tendant à assurer une information ouverte, complète et sincère à la Nation, non seulement par un effort de publicité, dont elles portent témoignage, mais aussi par l'association plus complète du Parlement à l'occasion du vote et du contrôle de l'utilisation des crédits publics, qui résultera de la modification de l'ordonnance du 2 janvier 1959 à laquelle le gouvernement s'est pleinement associé.

S'agissant tout d'abord des textes indemnitaires, je précise que leur publication systématique s'appliquera à l'ensemble des départements ministériels, même si, comme la Cour l'a relevé, certains, tels que ceux de l'emploi et de la solidarité, de l'équipement ou des finances, ne l'ont pas encore totalement mise en œuvre, notamment pour leurs personnels d'administration centrale. Il s'agit toutefois d'une période transitoire, le parti ayant été pris de ne pas publier dans leur version actuelle des textes dont la modification est envisagée à brève échéance. Néanmoins, tous les textes nouvellement signés sont désormais systématiquement publiés, et cette pratique demeurera la règle.

La transparence des régimes indemnitaires a trouvé en 2000 et 2001 un autre terrain d'application avec la transformation des rémunérations accessoires versées à certains personnels techniques des ministères de l'équipement et de l'agriculture, auparavant financées sur des comptes de tiers, en primes ou indemnités dont les crédits sont intégralement inscrits au budget général. Ce sont 1,34 milliard de francs qui ont ainsi été officialisés.

Outre les régimes indemnitaires, les rémunérations principales sont elles aussi concernées par le souci de transparence, puisque tous les échelonnements indiciaires sont désormais publiés dans leur intégralité, y compris pour leur partie située dans les groupes de rémunération hors échelle, qui, jusqu'à il y a peu, demeurait confidentielle.

Quant à l'observatoire de l'emploi public, il participe de la nécessité de moderniser la gestion des agents de l'État, des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers, en améliorant notamment la connaissance statistique des effectifs réels. La Cour a souvent dénoncé les irrégularités qui affectent l'emploi de ces agents : surnombres pérennes, positions irrégulières, recours abusif à des non titulaires, sont autant d'exemples des difficultés constatées dans la gestion de la fonction publique, difficultés auxquelles je m'efforce de porter remède.

Votre Juridiction relève à plusieurs reprises dans son rapport la nécessité impérieuse d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. J'y suis pour ma part également très attaché, convaincu qu'il s'agit d'un point de passage obligé pour assurer aux agents qui le méritent une carrière en rapport avec leurs capacités et pour éviter de recourir à du personnel en situation de précarité.

L'observatoire de l'emploi public est à mon sens l'un des outils qui doivent permettre le développement d'une véritable culture de gestion des emplois, et pas seulement d'une administration du personnel. Les évolutions du marché de l'emploi qui vont se traduire par une raréfaction des entrants et donc par une concurrence accrue entre les employeurs, publics ou privés, nécessitent dès aujourd'hui une analyse précise des besoins de la fonction publique, non seulement en termes d'effectifs, mais aussi, et même surtout, en termes de compétences. Une telle analyse impose de connaître la situation statistique de départ, et ce sera la première tâche de l'observatoire. Elle implique aussi une évolution des mentalités au sein des directions chargées du personnel dans les ministères, et ce sera sa deuxième mission.

Des développements sont consacrés aux systèmes de rémunération des fonctionnaires. Je souhaite à cette occasion rappeler que la grille des rémunérations, si elle peut paraître lourde, constitue néanmoins le seul document au sein duquel se trouve l'intégralité des corps et emplois de l'État, permettant ainsi la

première publicité et la transparence des rémunérations : depuis le 10 juillet 1948, le décret dont elle est l'annexe a été modifié plus de trois cent cinquante fois. Je vous informe de mon intention de la publier, dès que possible, sur le site Internet de mon département ministériel, en version consolidée, afin que tous puissent disposer de cet élément d'information.

S'agissant des carrières, votre Juridiction a relevé certaines difficultés qui font actuellement l'objet d'une réflexion interministérielle. La construction actuelle repose en grande partie sur une réforme ambitieuse décidée voilà plus de dix ans, et certaines situations issues du protocole d'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations dans les trois fonctions publiques paraissent parfois insuffisamment adaptées aux besoins actuels. Plusieurs réflexions ont cependant été entreprises ces derniers mois, qui devraient trouver une issue avant la fin de l'année 2001. Ainsi des engagements ont-ils été pris dans le protocole précité du 10 juillet 2000, qui vont prochainement se traduire par la possibilité d'accéder sans concours aux corps classés en échelle 2. Par ailleurs, la structure des corps administratifs de catégorie C, ou celle des corps bénéficiant du classement indiciaire intermédiaire (CII), devront faire l'objet de réflexions spécifiques.

En tout état de cause, la politique du gouvernement est de poursuivre dans la voie de la simplification et de la rationalisation, notamment en fusionnant, lorsque c'est possible, des corps comparables au sein d'un même ministère. Il en est allé ainsi au ministère de la défense et au ministère des affaires étrangères, et j'ai formulé des préconisations en ce sens à d'autres occasions, et tout récemment auprès du ministère de la justice.

Par ailleurs, les « filières » connaissent parfois, compte tenu des pyramides des âges liées aux recrutements qui sont intervenus en nombre il y a une vingtaine d'années, des phénomènes de blocage d'avancement de grade ou de promotion de corps. Là encore, des réflexions interministérielles ont été entamées à mon initiative afin d'y porter remède, sans pour autant aboutir à des mécanismes qui n'inciteraient pas à une bonne qualité du travail. Il m'apparaît essentiel en effet qu'un candidat à un emploi de fonctionnaire puisse connaître avec un minimum de certitude la carrière qui pourra être la sienne au cours des années qu'il va passer au service de l'État. Je compte pouvoir aboutir, avant la fin de l'année en cours, à des propositions satisfaisantes pour tous.

En matière de primes et indemnités, outre les éléments indiqués ci-avant, je souhaite insister sur la question des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, puisque, comme la Cour l'a relevé, un groupe de travail s'est réuni pour étudier ce dossier. Les réflexions qui en sont issues m'ont conduit à proposer deux orientations aux partenaires sociaux : d'une part, la consolidation, sous forme d'un régime indemnitaire modulable, des indemnités horaires versées de manière forfaitaire, d'autre part la rénovation de l'indemnisation des heures supplémentaires réellement effectuées. Ces propositions, en cours d'examen concerté avec les organisations syndicales, conduiront d'ailleurs à mettre en cohérence les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires et à régulariser les conditions d'attribution de la prime de rendement.

Pour ce qui concerne enfin la situation des contractuels, la Cour a relevé les délais qui ont été nécessaires à la mise en œuvre du plan de titularisation de 1983 – 1984. Il m'est a contrario *agréable de souligner la brièveté du délai écoulé entre la signature, le 10 juillet dernier, du protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et la publication, le 4 janvier 2001, de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale. Les décrets d'application sont pour leur part en cours de préparation, et seront publiés avant l'été pour ce qui concerne les corps à statut interministériel. En outre, un groupe de travail consacré aux cas de recours aux non titulaires et à leurs conditions d'emploi a commencé à se réunir, et devrait permettre d'aboutir à des décisions non seulement conformes à la réglementation européenne en matière de durée des contrats, mais répondant aussi aux besoins de l'administration comme des intéressés en termes de mobilité ou de sortie des contrats. Enfin, les modalités de recrutement des fonctionnaires seront revues et améliorées afin de faire en sorte que leur rigidité, qui est l'un des premiers motifs invoqués pour justifier le recours à des agents non titulaires, ne soit plus un obstacle à l'application du statut général.*

Au total, mon département ministériel s'efforce donc d'intégrer les observations formulées par la Cour dans son action de pilotage interministériel des rémunérations, de coordination des politiques statutaires et de promotion des techniques de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Il a entrepris une politique active de modernisation de la gestion de l'emploi public et

des dispositifs indemnitaires, dans un souci de transparence. Ces lignes de force seront poursuivies et amplifiées dans les mois qui viennent.

DEUXIÈME PARTIE

LA GESTION DE CERTAINS PERSONNELS DANS SIX MINISTÈRES

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,

DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Chapitre IV

Les personnels de la direction générale des douanes et des droits indirects

Introduction

La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) représente, en termes d'emplois, la troisième administration du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le troisième réseau après ceux de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Dans la loi de finances pour 2000, les personnels des corps des services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects figuraient pour 19 974 emplois budgétaires autorisés.

L'essentiel de ces emplois est occupé par des agents en fonction dans les services déconcentrés de cette direction générale. Au premier janvier 1999, la DGDDI rémunérait 19 714 "agents équivalents temps plein".

Les personnels appartiennent à des corps ou emplois spécifiques à cette direction générale. Ils sont gérés directement par celle-ci, dans le cadre des orientations générales élaborées par la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA). Le schéma est le même que celui qui est appliqué pour les deux autres grands réseaux du ministère.

Statutairement, ces personnels ont principalement vocation à servir dans les services déconcentrés de la direction, dont les services centraux sont censés comprendre essentiellement des personnels appartenant à des corps d'administration centrale gérés par la DPMA. En fait, comme pour les deux autres réseaux, la très grande majorité des personnels de ces services centraux est également constituée d'agents relevant des corps des services déconcentrés.

Si la gestion des personnels de la direction générale des douanes et droits indirects comporte ainsi de grandes similitudes avec celles des agents de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, elle a aussi ses caractéristiques propres.

L'histoire de la Douane, marquée par ses origines militaires, n'est sans doute pas étrangère à la faculté d'adaptation dont les personnels des services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects ont fait preuve à l'occasion des réorganisations récentes : de nombreuses missions, nouvelles et diverses, se sont ajoutées à leurs missions plus anciennes, alors que la

mise en place du grand marché intérieur imposait une refonte du réseau douanier.

I. – Les spécificités

A. – Des missions multiples

La circonscription de base du réseau douanier est la direction régionale, dont le contour correspond rarement au découpage administratif régional mais plus souvent à des réalités économiques et parfois encore à des réminiscences historiques qu'on trouve également dans le vocabulaire douanier.

Les directions régionales bénéficient du concours de plusieurs directions fonctionnelles nationales qui ont vocation à être érigées en services à compétence nationale conformément au décret du 1er juillet 1992 portant charte de déconcentration, modifié par le décret du 9 mai 1997 créant la catégorie des services à compétence nationale parmi les composantes des administrations civiles de l'État.

Avec l'appui de directions interrégionales qui ont un rôle limité essentiellement à la gestion de certains moyens budgétaires globaux ainsi que de moyens spécifiques (aériens, maritimes, …), les directions régionales sont chargées d'assurer l'essentiel des missions de la Douane, qui sont multiples.

La direction générale des douanes et droits indirects exerce en effet en premier lieu une *mission fiscale*. C'est sa mission historique que de taxer ou de détaxer les marchandises aux frontières. Toutefois, ce qu'il est convenu d'appeler les droits de douane ne représentent plus qu'une faible partie des produits recouvrés par cette administration.

En 1998, la Douane a recouvré environ 337,5 milliards de francs dont 293,8 milliards au profit du budget de l'État. Sur ces 337,5 milliards de francs, seulement environ 8 milliards étaient recouvrés au titre des droits de douane au profit du budget communautaire au même titre que les autres taxes compensatoires et que la cotisation à la production du sucre et de l'isoglucose.

Pour le compte de l'État, la DGDDI recouvre des accises (impôts indirects sur certains biens de consommation, tels que les produits pétroliers - 194,8 milliards de francs-, les alcools et les tabacs), la TVA perçue sur les produits pétroliers, toutes provenances

confondues, ainsi que celle perçue sur les produits, autres que les produits pétroliers, importés des pays n'appartenant pas à l'Union européenne.

Enfin, un nombre croissant de perceptions lui sont confiées pour le compte des collectivités publiques autres que l'État : cotisations, taxes spéciales et parafiscales, en particulier l'octroi de mer et la taxe spéciale sur les carburants pour le compte des collectivités des départements d'outre-mer.

La deuxième mission de la direction générale des douanes et droits indirects est la participation à la *sécurité* et à la *lutte contre la fraude*. A ce titre, elle lutte contre le banditisme et le terrorisme sur l'ensemble du territoire. Avec l'aide de ses formations maritimes, aériennes et terrestres, elle participe à la surveillance de la navigation maritime, aux missions d'assistance et de sauvetage en mer en liaison avec les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage et à la surveillance des pollutions marines.

Elle joue un rôle important dans la lutte contre la drogue et la toxicomanie (42,15 tonnes de stupéfiants saisis en 1998). Son action dans la lutte contre la contrefaçon s'est accentuée depuis que celle-ci a été instituée en délit douanier en 1994. Par ses contrôles, la Douane participe aussi à la protection de la faune et de la flore sauvage ainsi qu'à la protection des œuvres d'art.

La troisième mission de la direction générale des douanes et droits indirects est *économique*. La Douane accompagne les entreprises sur le marché mondial en aidant les opérateurs dans leurs choix stratégiques de localisation ou d'implantation. Depuis l'ouverture du grand marché européen (le 1er janvier 1993), les administrations douanières communautaires sont d'une certaine façon en concurrence les unes avec les autres puisque les opérateurs ont pour leurs échanges le libre choix des points d'entrée et de sortie au sein des pays de l'Union européenne. Du fait de cette concurrence, la Douane est confrontée à une obligation de rapidité, de sécurité et de qualité. Elle met donc en place des procédures de dédouanement personnalisées et adaptées aux contraintes des entreprises. Une traduction en est une organisation territoriale qui, de plus en plus, "colle au plus près" du tissu économique en même temps qu'elle s'adapte aux contraintes horaires des entreprises.

Enfin, la direction générale des douanes et droits indirects participe à la mise en œuvre des politiques nationales et

communautaires en veillant notamment au *respect des pratiques commerciales* (lutte contre le dumping, mise en œuvre des clauses de sauvegarde). Elle s'assure du respect des accords commerciaux internationaux et garantit, notamment, en liaison avec le ministère de l'agriculture et les organismes payeurs, le bon fonctionnement de la politique agricole commune.

Pour faire face à cette diversité, les douaniers sont répartis dans deux grandes spécialités aux statuts différents : les agents des opérations commerciales qui réalisent les opérations de dédouanement et les agents de la surveillance - les douaniers en uniforme - qui participent notamment aux opérations de contrôle et de sécurité et interviennent en amont des agents des opérations commerciales. Les agents de la branche surveillance bénéficient de la retraite à 55 ans. A côté de ces deux spécialités existe une troisième branche, celle de l'administration générale.

Le particularisme douanier s'est encore renforcé lors de la promulgation de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999, laquelle a accentué sensiblement les pouvoirs d'enquête de certains agents de cette administration en leur conférant la possibilité, dans certaines conditions, d'avoir la qualité d'officier de douane judiciaire. Ce titre, comparable à celui d'officier de police judiciaire, pour les enquêteurs de la gendarmerie nationale et ceux de la police nationale, permet aux douaniers concernés d'exercer des pouvoirs plus étendus dans le cadre de leurs enquêtes.

Cette multiplicité de missions et de qualifications a des incidences en ce qui concerne la gestion des personnels et leur régime indemnitaire.

B. – Un réseau en phase d'adaptation

La DGDDI a dû adapter son réseau d'une part pour faire face à la création du marché intérieur qui a mis fin le 1er janvier 1993 aux barrières douanières entre les pays de l'Union européenne et d'autre part pour assumer sa nouvelle mission en matière de contributions indirectes.

Depuis la mise en place du *grand marché intérieur* il n'y a plus de frontières douanières au sein de l'Union européenne et les entreprises de cet espace sont libres de faire dédouaner les marchandises en provenance des pays tiers en n'importe quel point de celui-ci.

La Douane s'est efforcée de mettre en place au minimum un bureau de dédouanement par département pour assurer les opérations qui avant 1993 étaient réalisées aux frontières.

Avant l'ouverture du grand marché intérieur, les services déconcentrés de la Douane étaient composés de 10 interrégions, de 40 circonscriptions et de 396 bureaux.

Lors de la mise en œuvre du grand marché intérieur, la carte des bureaux de douane a été corrigée pour tenir compte de la suppression des formalités aux frontières intracommunautaires. A cette occasion, 106 bureaux ont été fermés, ramenant ainsi leur total à 290 puis à 288 en 2000.

Ce grand mouvement a été accompagné aussi par des ajustements nécessités par les évolutions du trafic de voyageurs et de marchandises en différents points du territoire national. C'est ainsi que des transferts de postes ont eu lieu entre l'aéroport d'Orly et celui de Roissy, qui se développe rapidement, et qu'une unité particulière a été créée lors de la mise en service du tunnel sous la Manche.

Le second facteur qui a participé aux mutations du réseau douanier est *le transfert de la responsabilité des contributions indirectes* de la direction générale des impôts vers la direction générale des douanes et droits indirects.

Ce transfert s'est opéré au moment de la redistribution de certaines tâches entre ces deux administrations fiscales. Le transfert du secteur des contributions indirectes s'est traduit dans un premier temps par l'implantation de 1 097 services issus de la DGI.

A la suite des réorganisations menées par la Douane, celle-ci compte actuellement 783 services des contributions indirectes. La DGDDI ne s'est en effet pas contentée d'assumer la nouvelle mission qui venait de lui être confiée dans le cadre de ce transfert, mais elle a entrepris d'en moderniser le principal outil, le réseau des services des contributions indirectes. Elle a également restructuré le réseau de ses correspondants locaux qui participent au service des contributions indirectes.

Au 1er janvier 2000, l'organisation territoriale de la direction générale des douanes et des contributions indirectes comprenait 41 circonscriptions régionales et interrégionales, au sein desquelles on trouvait :

- 10 laboratoires interrégionaux ;

- 226 bureaux de douane (opérations de dédouanement des marchandises importées ou exportées) et 61 antennes ;
- 418 unités opérationnelles de surveillance ;
- les 783 services des contributions indirectes issus de la DGI (recettes locales, services d'assiette des contributions indirectes, services de la viticulture, services de la garantie).

Ces 41 circonscriptions régionales peuvent s'appuyer sur 6 directions fonctionnelles à compétence nationale.

C. – Les particularités de l'administration des finances

Comme pour la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale des impôts, et plus généralement pour l'ensemble de l'administration des finances, les rémunérations accessoires servies aux personnels de cette direction ont été jusqu'en 1999, pour partie, financées et gérées selon la 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'État 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).

Par ailleurs des *rémunérations accessoires extrabudgétaires* étaient une des caractéristiques des services de la douane comme de la comptabilité publique et des impôts. La Cour a déjà décrit ces systèmes qui prévalaient pour la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique et qui existaient également au sein des ministères de l'équipement et de l'agriculture. L'anomalie constituée par la non prise en compte dans le budget et l'absence corrélative d'autorisation parlementaire se double d'une pratique non moins critiquable : 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'État ni dans ses comptabilités auxiliaires de dépenses et de recettes. C'est aussi le cas des remises versées aux receveurs des douanes qui constituent une part prépondérante de leur rémunération.

Comme pour la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique, et plus généralement pour l'ensemble du ministère, la Cour a relevé un très grand nombre d'irrégularités, qui confirment une propension à prendre les plus grandes libertés, notamment en matière budgétaire et comptable, avec les dispositions législatives et réglementaires. Tant pour la gestion des emplois que pour les rémunérations, de simples décisions ministérielles voire de simples décisions des directeurs se substituent aux actes réglementaires, le plus souvent du niveau du décret en matière de rémunérations, exigées par la législation, ou parviennent à se substituer aux autorisations budgétaires qui relèvent normalement du Parlement.

D. – Des enjeux majeurs

Les enjeux pour l'avenir sont de même nature que ceux qui concernent les deux autres grands réseaux de l'administration des finances.

La direction générale des douanes et droits indirects comprend un grand nombre de personnels d'exécution. L'augmentation des échanges économiques et donc des flux de personnes et de marchandises rendra de plus en plus indispensable le recours à des techniques de plus en plus complexes tant dans le domaine de l'examen et de l'analyse des marchandises que dans celui du traitement de l'information. A cet égard, l'informatique prendra une part de plus en plus importante dans l'activité douanière. Les douaniers n'ont pas attendu pour maîtriser et développer ces nouveaux outils. Il est probable que cette orientation ira en s'amplifiant ; elle sera facilitée par les départs à la retraite de la moitié des agents d'ici 15 ans environ et par l'arrivée de nouvelles générations.

Un autre enjeu, et spécifique à la Douane, est de faire face dans de bonnes conditions aux problèmes posés par la mise en place du grand marché intérieur depuis le 1er janvier 1993. En effet, jusqu'à cette date, l'activité principale des douanes était de contrôler les flux aux frontières, qui ont été supprimées au sein de la Communauté européenne. Certes, de fait, toutes les missions de la Douane n'avaient pas disparu mais la principale avait été considérablement entamée puisqu'il ne demeurait plus, dans ce domaine, que le contrôle des flux provenant ou à destination des pays tiers à la Communauté, ces échanges étant désormais beaucoup moins importants que ceux enregistrés au sein de la Communauté.

La Douane a donc réduit ses effectifs et a adapté son réseau à cette redistribution. La Cour n'a pas cherché à répondre à la difficile question de savoir si cette réduction est suffisante compte tenu de la nouvelle donne communautaire mais, comme pour les deux autres grands réseaux, elle a procédé à une étude de l'ensemble de la gestion des personnels, à travers l'examen des emplois et des rémunérations.

En effet, la question de l'adaptation des effectifs à la nouvelle mission est d'autant plus difficile à résoudre que les pouvoirs publics ont profité des marges en termes d'effectifs dont la Douane a pu bénéficier à partir du 1er janvier 1993 pour lui confier de nouvelles missions ou tout simplement accroître les anciennes.

La Cour a pu constater que dans ces domaines la Douane avait évolué et que ses agents avaient fait preuve d'une réelle capacité d'adaptation.

Pour faire face à l'imprévu, la DGDDI dispose d'une unité appelée "Paris spécial", qui correspond à une réserve d'environ 200 agents, pris sur la substance des circonscriptions douanières, et disponibles pour exercer divers types de fonctions là où les besoins se font sentir.

Un autre domaine dans lequel cette administration s'est adaptée aux évolutions est celui de l'intervention ordinaire mais en dehors des horaires normaux de service. Les entreprises travaillent de plus en plus en flux tendus, utilisent des moyens de plus en plus rapides pour transporter leurs marchandises, à toute heure du jour et de la nuit. Maintenir le même nombre de douaniers en poste 24 H sur 24, pour ces motifs, dans l'attente de marchandises à dédouaner et qui pourraient se présenter, coûterait cher à l'État en termes de postes budgétaires. Par ailleurs, le statut des agents des douanes en charge des opérations de dédouanement, c'est à dire les agents dits des opérations commerciales, ne mentionne pas la possibilité d'imposer le travail de nuit à ces agents, contrairement aux statuts des agents de l'autre spécialité, celle de la surveillance.

La DGDDI a donc mis en place un système qui est d'ailleurs utilisé également par ses homologues européens et qui est conforme au Code des douanes (article 102) et aux réglementations communautaires (article 239 des dispositions d'application communautaire) : il s'agit du régime du travail supplémentaire ou RTS.

Ce système a été institué à la demande expresse des opérateurs du commerce extérieur. Ceux-ci financent à travers un fonds de concours un service de nuit des opérations commerciales de la Douane qui leur permet de réaliser leurs opérations d'importation ou d'exportation. Sous contrôle hiérarchique strict, ce fonds de concours alimente le budget de l'État et contribue au régime indemnitaire général des agents qui ont participé à ces opérations.

II. – Les emplois

Sur les 179 705 emplois du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie inscrits au projet de loi de finances pour l'année 2000, la direction générale des douanes en comptait 19 974, soit environ 11 % des emplois du ministère.

A. – L'évolution des emplois et des effectifs

L'évolution des effectifs a été influencée par les redistributions de compétences dont a fait l'objet la DGDDI ces dernières années.

A partir de 1992, la charge des contributions indirectes a été transférée de la direction générale des impôts vers la Douane. Ce transfert a été accompagné entre 1992 et 1995 par celui des emplois budgétaires correspondants, soit en tout 2 407 emplois.

En faisant abstraction de ce changement de périmètre, le nombre de postes budgétaires de la Douane a diminué de 2 283 de 1992 à 1999, soit une diminution relativement sensible de 11,55 %. Si on s'attache à la période 1993-1999, qui débute avec le grand marché intérieur, la diminution du nombre des emplois a été de 602 seulement, soit 3,33 %.

Ainsi, la part la plus importante des diminutions des emplois budgétaires a été réalisée avant même la mise en place du grand marché intérieur et s'est sensiblement ralentie depuis.

B. – Les catégories

1. – Une catégorie C largement prédominante

Comme pour les deux autres réseaux des services financiers, les emplois de catégorie C sont largement prédominants. Ils

représentaient en 1999, 48,5 % du total des emplois (51 % pour le réseau du Trésor et 47 % pour la direction générale des impôts).

Les métiers de la Douane comportent encore un grand nombre de tâches d'exécution (fouille de camions, surveillance …..). Or les mesures successives de promotion qui ont été appliquées au sein du ministère, et par lesquelles les ministres se sont écartés des autorisations budgétaires, ont conduit à une concentration des agents dans les grades supérieurs et à une raréfaction du nombre d'agents du premier grade habituellement chargés de ces tâches d'exécution. L'organisation du service en devient plus difficile

Il y a lieu de noter que si la catégorie C est prédominante, le niveau de formation initiale des agents qui la constituent, comme dans l'ensemble des autres administrations, s'est sensiblement élevé, cette catégorie étant pour beaucoup de jeunes diplômés une voie d'accès à l'administration à partir de laquelle ils progressent par concours internes.

2. – Des corps de catégorie B et C organisés de façon classique

Chacun de ces deux corps est subdivisé en trois grades, selon l'organisation et l'échelonnement indiciaire prévu par les accords Durafour.

Le corps de catégorie B comprend les grades de contrôleur principal, de contrôleur de 1ère classe et de contrôleur de 2ème classe. Le corps de catégorie C comprend ceux d'agent de constatation principal de 1ère classe, d'agent de constatation principal de 2ème classe et d'agent de constatations.

3. – Une organisation atypique de la catégorie A

En revanche, l'organisation de la catégorie A est atypique comme c'est la cas pour la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique. L'ensemble des grades est en effet regroupé dans un corps unique allant du grade d'inspecteur au grade le plus élevé, celui de directeur interrégional.

Le caractère atypique de cette catégorie est renforcé par la présence de grades de comptables et la quasi-inexistence, à l'inverse de ce qui est constaté dans les autres ministères, d'emplois fonctionnels, si ce n'est celui de chef de service interrégional (il en existe 7 dans le budget de 1999).

La catégorie A comprend trois grades d'inspecteurs, trois de receveurs, le grade de directeur adjoint, deux de directeur régional, l'emploi fonctionnel de chef de service interrégional et le grade de directeur interrégional.

Les statuts permettent que des comptables occupent aussi un poste non comptable, dit de "comptable fonctionnel". Cette pratique se développe de plus en plus, et ceci au profit des agents qui bénéficient ainsi du traitement indiciaire de ce grade. Alors même que le nombre de recettes est en diminution (passage de 302 à 226 recettes principales depuis le 1er janvier 1993), le nombre d'emplois de receveurs principaux qui était de 285 en 1990 puis 338 en 1993 est de 464 en 1999. Il y a donc progressivement une banalisation du grade de receveur par une déconnexion complète du grade et de la fonction.

La coexistence de grades de comptables et de grades du cadre général permet une diversification des carrières. Comme dans les deux autres réseaux, l'échelonnement indiciaire du traitement principal n'est guère significatif du niveau réel des émoluments perçus par le haut encadrement. L'importance relative des rémunérations accessoires, comme le bénéfice de la surindiciation cumulée avec un régime fiscal favorable, déterminent largement les situations matérielles.

C. – La gestion des emplois et des effectifs

La réalité de la gestion n'est pas conforme à l'affichage des emplois présentés dans les documents budgétaires. Au 1er janvier 1999, il y avait 475 agents des services déconcentrés en poste à la centrale, alors que le budget ne prévoyait qu'un seul emploi de ce type. S'il est incontestable que l'administration centrale a besoin de l'expérience des personnels des services déconcentrés, elle doit rapprocher cet affichage budgétaire de la réalité.

La gestion des emplois et des effectifs est par ailleurs très largement conditionnée par toute une série de décisions ministérielles qualifiées de plans de promotion ou plans de qualification.

Cette pratique, déjà ancienne, mais qui s'est accentuée dans des proportions considérables au fil du temps, consiste pour le ministre à autoriser les gestionnaires à *pourvoir des emplois au-delà* des *autorisations figurant dans les documents budgétaires*, approuvés par le Parlement, qui imposent des volumes à ne pas dépasser par grade. Les plans ministériels s'affranchissent de cette répartition et

conduisent peu à peu à transférer une part très importante de ces emplois des grades les moins élevés vers les grades les plus élevés.

Par exemple, pour l'année 1999, les emplois du grade d'agent de constatation principal de 1ère classe des douanes autorisés par le ministre dépassaient le budget voté de près de 147 %, soit 2 318 emplois autorisés pour 940 postes budgétaires, tandis que pour le grade intermédiaire, celui d'agent de constatation principal de 2ème classe, le dépassement était de 80 %, soit 3 245 emplois autorisés pour 1 802 postes.

Le contrôleur des dépenses engagées, qui devrait s'opposer à de telles pratiques, veille seulement à ce que les autorisations ministérielles ne soient pas dépassées. Parfois, il arrive que les effectifs réels de certains grades dépassent les autorisations ministérielles qui, elles-mêmes, dépassent les autorisations budgétaires.

Ainsi, au 1er janvier 1999, les effectifs réels payés des agents du grade d'agent de constatation principal de 2ème classe des douanes, exprimés en "agent équivalent temps plein" étaient de 4 697, soit en dépassement de 44,7 % par rapport à l'autorisation ministérielle – 3 245 postes autorisés - qui elle-même dépassait déjà l'autorisation de la loi de finances - 1 802 postes budgétaires – de 80 %.

Ces façons de faire augmentent sensiblement chaque année les possibilités d'avancement. Elles sont non seulement appréciées des agents mais attendues par les partenaires sociaux lors des comités techniques paritaires ministériels.

La Cour ne peut toutefois que renouveler les observations qu'elle avait formulées lors des constatations identiques qu'elle avait faites à propos des directions générales des impôts et de la comptabilité publique.

Ces pratiques conduisent en effet, à terme, à concentrer le plus grand nombre des emplois dans les grades les plus élevés, ce qui est coûteux pour l'État en termes de rémunération et aussi de pensions.

Cette concentration pose de difficiles problèmes de gestion : outre la difficulté de prévoir des rythmes de carrières, des conséquences fâcheuses apparaissent en termes de fonctionnement de l'administration dès lors qu'un grand nombre d'agents de même grade, le plus élevé du corps, peuvent se prévaloir des mêmes responsabilités.

Enfin, *l'accumulation des plans ministériels prive de signification certaines dispositions des statuts des personnels.* C'est le cas pour le corps des agents de constatation des douanes. Ce corps est régi par les dispositions du décret n° 70-79 du 27 janvier 1970 et celles du décret n° 91-237 du 28 février 1991 modifiant les statuts particuliers de certains corps de catégorie C du ministère des finances. Le second décret prévoit que l'effectif des agents de constatation principaux de 2ème classe des douanes ne peut être supérieur à 25 % de l'effectif total des deux premiers grades. Les décisions ministérielles ont porté ce pourcentage à 43,7 % et la situation des effectifs réels payés au 1er janvier 1999, exprimés en "agent équivalent temps plein", montait ce pourcentage à 65,3 %.

C'est le cas aussi pour les agents de constatation principaux de 1ère classe des douanes. Le décret précité précise que l'effectif de ces agents ne peut être supérieur au dixième de l'effectif total du corps. Or, le pourcentage autorisé par le ministre est de 23,8 %, soit plus du double, et du même ordre - 23,3 % - que le pourcentage des effectifs réels payés au 1er janvier 1999, exprimés en "agent équivalent temps plein".

Ces dépassements et ces infractions aux statuts se retrouvent également dans le corps des contrôleurs des douanes et droits indirects. Les dépassements existent également pour certains grades de catégorie A.

III. – Le régime indemnitaire des agents

A. – La présentation budgétaire et comptable

Les dépenses de rémunération ne sont pas toutes imputées à des chapitres du titre III ouverts à cet effet. L'imputation d'allocations sur un chapitre du titre I du budget général, le chapitre 15-03 "Frais de poursuites et de contentieux" article 30 douane (à concurrence de 77,8 millions de francs en 1998), apparaît d'autant plus singulière que la plupart des indemnités payées sur ce chapitre peuvent aussi la même année recevoir une imputation sur les chapitres indemnitaires.

Par ailleurs une partie des dépenses d'indemnités est imputée sur le chapitre 31-92 "indemnités pour travaux extraordinaires", commun à toutes les administrations financières. Jusqu'en 1999, ce chapitre était doté par les crédits d'article. Pratiquement toutes les

primes sont en partie imputées sur le chapitre 31-92 conjointement avec le chapitre 31-94. Depuis la loi de finances pour 1999, les crédits sont votés par le Parlement, la part des douanes n'étant toujours pas individualisée. Si la dualité des chapitres est maintenue, il conviendrait que le "vert budgétaire" comporte une division par article du chapitre 31-92, chaque article correspondant à une direction.

B. – Les primes des agents des services déconcentrés

Le régime indemnitaire des personnels des services déconcentrés de la Douane est assez analogue à celui dont bénéficient les agents de la direction générale des impôts. Il est constitué d'un mélange complexe de primes ayant un fondement régulier et d'autres sans base juridique assurée, d'indemnités générales et d'indemnités spécifiques accumulées au fil des années.

L'architecture indemnitaire résulte d'une simple note dactylographiée émanant d'un directeur de cabinet du ministre des finances et remontant à 1971.

La note pose le principe de la parité globale et moyenne des agents des douanes et des agents des impôts. La structure du régime comporte trois niveaux :

- le premier niveau est constitué par une prime générale ; elle est connue sous le nom de prime de régie. Elle est égale à un mois de traitement ;
- le deuxième niveau est constitué d'une prime de rendement établie selon un barème propre à la DGDDI ;
- le troisième niveau est constitué de primes de fonctions. Il est expressément prévu que ces primes doivent avoir des taux inférieurs à l'indemnité de technicité fiscale des agents des impôts qui existait à l'époque. Ces primes prenaient le nom d'indemnité de contrôle et de tarification dans les brigades commerciales, d'indemnité de poste dans les directions et d'indemnité de risque indexé dans les services de surveillance.

Dès ce moment, des accommodements avec les principes affichés étaient prévus. Ainsi, un complément de prime de rendement destiné aux personnels de la direction générale et des directions était prévu "afin de maintenir l'indemnité de poste à des taux inférieurs à ceux de la technicité fiscale des impôts".

Si l'architecture classique des trois niveaux est aujourd'hui encore reconnaissable, elle a reçu de nombreux compléments, de sorte qu'il est aussi exact de dire que subsistent trois niveaux de primes ou qu'existent à la Douane quarante primes différentes.

1. – La prime de rendement

La prime de rendement constitue la plus grande part du régime indemnitaire, mais elle n'a aucune base réglementaire. Son montant est fonction d'un nombre de points, variable selon le grade et la branche, et de la valeur de ce point. Cette valeur est actuellement fixée à 167,63 F en province et à 174,27 F dans la région parisienne. L'éventail des primes va de 302 points pour un inspecteur principal de 1ère classe à 63 points pour un agent de bureau. Il existe des différences entre les branches des opérations commerciales, de la surveillance et de l'administration générale.

Depuis 1999, la prime est mensualisée. La base mensuelle est calculée sur les 10/12èmes de l'allocation perçue l'année précédente, le reliquat étant liquidé en fin d'année.

Cette prime de rendement a été aménagée et au moins trois compléments lui ont été apportés.

En premier lieu, les agents de la branche administration générale, moins bien traités que les autres quant aux primes de troisième niveau, bénéficient d'un complément de prime de rendement qui varie entre 141 et 13 points, soit une allocation mensuelle sur la base des 10/12ème de 174 à 1 641 F.

Un complément de prime de rendement pour les cadres supérieurs (inspecteurs principaux ou directeurs adjoints promus au choix) a été institué en 1978 d'une valeur de 26 à 38 points, soit de 360 F à 520 F sur douze mois.

Le régime de la prime de rendement des personnels de direction fait l'objet d'un traitement particulier. Les directeurs interrégionaux ou régionaux et les directeurs adjoints ne bénéficient pas d'indemnité de troisième niveau. A côté de l'indemnité de régie égale à un mois de traitement, ils reçoivent une prime de rendement "améliorée" que perçoit aussi le personnel de commandement des laboratoire de la Douane. Cette prime varie selon le grade, l'ancienneté dans le grade et, s'agissant des directeurs adjoints, des fonctions exercées. En province la prime d'un directeur interrégional a été fixée entre 170 318 F et

195 124 F par le ministre des finances (décision du 13 juin 1996), celle d'un directeur régional entre 128 910 F et 157 378 F, celle d'un directeur adjoint entre 78 848 F et 109 770 F, celle des ingénieurs en chef de 56 178 F à 75 113 F.

2. – Les primes de troisième niveau

Ces primes sont au nombre de trois :

- l'indemnité de poste ;
- l'indemnité de contrôle et de tarification (ICT) ;
- l'indemnité de risque à taux indexé (IRTI).

L'indemnité de poste et l'indemnité de contrôle et de tarification ont été définies en 1971 par une simple décision ministérielle et en fonction d'un barème. Depuis une autre décision ministérielle de la fin de l'année 1988, ces indemnités sont revalorisées chaque année comme le point de la fonction publique. Les allocations mensuelles s'étagent entre 726 F pour un directeur adjoint et 207 F pour un agent administratif de 2ème classe.

Ces deux indemnités sont une illustration de la complexité administrative particulièrement marquée aux douanes : deux primes distinctes de même montant sont prévues par les mêmes textes - au demeurant irréguliers -, et bénéficient à la même catégorie d'agents.

L'indemnité de risque à taux indexé est l'indemnité propre à la branche surveillance.

Elle a été instituée par le décret n° 48-1098 du 9 juillet 1948 plusieurs fois modifié. Son originalité est d'ouvrir droit à pension. Elle est une fonction décroissante du traitement : 5 % pour les agents de catégorie A chargés à temps complet de la direction et de l'encadrement des unités mobiles de surveillance, 7 % pour les agents de catégorie B de la branche surveillance et 9 % pour les agents de catégorie C.

Le taux applicable aux agents de catégorie A résulte d'une simple décision du ministre des finances.

3. – Les autres indemnités

a) Les indemnités consécutives à la reprise des contributions indirectes

A l'occasion du transfert de cette activité de la DGI à la DGDDI, d'anciens agents des impôts ont intégré la Douane pour poursuivre cette activité et des douaniers d'origine se sont mis à l'exercer pour la première fois.

Il a fallu attribuer aux agents des impôts affectés au sein de la DGDDI une indemnité différentielle afin qu'ils conservent leur niveau indemnitaire antérieur.

Puis, on a institué au profit des douaniers exerçant désormais dans les contributions indirectes un complément indemnitaire pour éviter des disparités de traitement entre des agents travaillant dans le même bureau, mais sous des statuts différents : ces compléments, ainsi définis, résultent d'une simple décision ministérielle :

- cadre supérieurs, 5 467 F ;
- autres agents de catégorie A, 4 556 F ;
- agents de catégorie B, 3 425 F ;
- agents de catégorie C, 1 712 F.

Le taux de revalorisation est celui de la prime de rendement.

Enfin, une décision du ministre a étendu le bénéfice de ce complément indemnitaire à l'ensemble des agents des opérations commerciales.

Désormais, à Orly par exemple, quinze des trente agents les plus rémunérés perçoivent le complément "contributions indirectes". Aucun pourtant n'a d'attribution en cette matière.

b) Indemnités diverses

Un grand nombre d'indemnités s'ajoutent à celles présentées ci-dessus. C'est le cas du supplément rendement brigade (SRB) institué en 1981 sans décret, des indemnités d'astreinte, des indemnités attribuées aux marins de la Douane, de l'indemnité de sujétions aéroportuaires, de l'indemnité dite de grands bureaux, etc.

C. – Le régime des agents comptables

Les agents des services déconcentrés de la DGDDI bénéficient comme l'ensemble des agents du ministère des plans ministériels qui accélèrent leur avancement dans leurs corps.

Les agents de catégorie A peuvent également accéder à des postes dits "de débouché" que sont les postes de receveur principal de 2ème classe, de receveur principal de 1ère classe ou de receveur régional. Les avantages substantiels octroyés aux titulaires de ces postes conduisent à ce que l'ensemble de la gestion des personnels de catégorie A soit conditionné par l'existence de ces postes.

Les receveurs des douanes sont des comptables de l'État, mais leurs fonctions débordent très largement du domaine comptable. Les receveurs principaux sont à la tête des bureaux des opérations commerciales qui assurent le dédouanement des marchandises ou la liquidation des droits. Ces derniers ne sont donc pas uniquement des agents comptables mais aussi des chefs de service. Les receveurs régionaux centralisent les comptes des receveurs principaux.

La rémunération des receveurs des douanes obéit à des règles dérogatoires. Elle comprend un traitement fixe - ou part fixe - et une part variable, les remises.

La *part fixe* est celle constituée du traitement du fonctionnaire correspondant à son indice et de certains compléments indemnitaires. Les receveurs perçoivent aussi l'indemnité de responsabilité instituée par le décret du 6 janvier 1932, maintenue par le décret n° 47-1010 du 5 juin 1947, dont les taux ont été fixés en dernier lieu par un arrêté ministériel, non contresigné par le ministre de la fonction publique, en date du 3 avril 1998. Le montant de cette indemnité varie de 3 012 F à 26 148 F selon les postes.

1. – Les remises

La part variable de la rémunération des receveurs est constituée par les remises qui proviennent des crédits d'enlèvement, des crédits de droits ou des hypothèques maritimes payées par les redevables. Normalement, les droits et taxes dus à l'importation sont payables au comptant. Cependant, les importateurs peuvent :

- bénéficier d'un report de paiement d'un mois moyennant la production d'une caution et le paiement d'une redevance, la remise de 1 pour mille ;

- s'acquitter de leurs droits par des obligations cautionnées à échéance de 4 mois donnant lieu au paiement d'une remise de 1/3 de francs pour cent. Le taux actuel de ces obligations les a fait tomber en désuétude.

En outre, les inscriptions et renouvellements d'hypothèque maritime par un receveur en sa qualité de conservateur donnent lieu à la perception d'une remise calculée au taux de 1/2 pour mille de la créance garantie.

Conformément au Code des douanes, un arrêté du ministre des finances, en date du 12 janvier 1960 et modifié le 29 janvier 1993, a fixé les modalités de répartition de ces remises.

Les remises sur crédit d'enlèvement, qui représentent la quasi-totalité des paiements sont réparties :

- à hauteur de 6/9ème , au receveur régional territorialement compétent, alors qu'il n'a rien encaissé ;
- à hauteur de 2/9ème , au receveur principal qui les a encaissées ;
- à hauteur de 1/9ème , au Trésor public, pour financer par priorité un fonds de péréquation régional et éventuellement national.

Les remises sur crédits de droits sont réparties entre les mêmes parties prenantes selon des coefficients variables, en fonction du montant de l'obligation.

Enfin, les remises sur hypothèques maritimes restent acquises aux receveurs principaux qui en assurent les conservations.

Cependant ces remises ne reviennent définitivement aux receveurs que dans la limite d'un plafond déterminé par des règles qui veulent s'inspirer des dispositions du décret du 29 octobre 1936 sur le cumul des rémunérations[76].

Dans la limite de 50 % du traitement brut incluant l'indemnité mensuelle de technicité, 20 % du montant des remises sont acquis aux receveurs. Ces 20 % sont considérés comme représentatifs de frais par l'article 7 de l'arrêté susvisé et ne sont pas imposables.

---

[76] Cf. rapport public particulier sur la fonction publique de l'État, janvier 1999, pages 69 à 71.

Les 80 % restants des remises ne sont acquis que dans la limite de 100 % des traitements nets diminués des éventuelles primes du régime général.

Le calcul des deux plafonds est fait tous les mois sur la base du douzième du traitement annuel, mais les éventuels excédents sont mis en réserve pour permettre au receveur d'atteindre ses plafonds les mois suivants. En fin d'année toutefois, les excédents sont versés au Trésor.

En application de l'arrêté de 1993, deux notes de la DGDDI ont changé le système en instituant un seuil de compensation. Grâce aux fonds de compensation régionaux ou national, les receveurs sont assurés d'obtenir un minimum de remises, quelles que soient les remises effectivement perçues.

En ce qui concerne les receveurs régionaux et les receveurs principaux surindiciés, ces seuils sont égaux au total des deux plafonds. Les plafonds se transforment ainsi en planchers. Ce mécanisme est appelé le "plein-plein", selon une dénomination imagée qui a le charme de la franchise.

Les receveurs principaux de 1ère classe perçoivent un minimum de 16 500 F de remises par mois, les receveurs de 2ème classe un minimum de 11 500 F et les receveurs centraux de 5 000 F.

2. – Les plafonds de carrière

En réalité, les règles résumées ci-dessus n'ont qu'une importance limitée. En effet, le système est géré dans le temps de façon à assurer aux agents comptables un montant de remises déterminé pour l'ensemble de leur carrière professionnelle. Une fois ce montant atteint, les receveurs sont mutés sur un poste non comptable ou partent à la retraite.

Sur l'ensemble de la carrière, le montant des remises et des indemnités perçues pendant la gestion comptable est ainsi plafonné :

- pour les recettes régionales de 2,9 MF à 1,2 MF selon le classement de la recette ;
- pour les autres recettes de 1,2 MF à 0,55 MF selon le classement de la recette.

Dans les faits, ces montants prédéfinis et les mécanismes des "planchers-plafonds" conduisent à ce que ces différents postes soient occupés pendant des durées variant de 3 à 5 ans, ce qui permet d'en

faire bénéficier le plus grand nombre. Ce système étrange, qui institue une sorte de droit à percevoir ces montants, quelles que soient la manière de servir des intéressés et leur charge de travail dans le poste, ne s'appuie sur aucun des principes qui régissent la fonction publique.

Pour compléter ces règles non écrites, une décision ministérielle du 29 janvier 1993, a officiellement limité la durée d'exercice des fonctions à des durées variant de 5 ans à 8 ans selon le classement de la recette.

Au cours de sa carrière, un agent des douanes peut occuper plusieurs postes comptables. Dans ce cas, les remises perçues dans les postes antérieurs sont prises en compte dans le calcul du plafond de remise à percevoir dans le nouveau poste. De fait, la durée de gestion dans le nouveau poste se trouve raccourcie. C'est le cas par exemple d'un receveur principal de 2ème classe qui, une fois promu à la première classe, quitte son poste pour rejoindre une recette principale de 1ère classe.

Pendant les périodes de congé des receveurs, leurs mandataires ont droit à des remises dans la limite d'un plafond mensuel et non pas annuel comme pour les comptables titulaires ou intérimaires. Les excédents éventuels dégagés par le mandataire sont acquis au Trésor.

Les collaborateurs des receveurs ont droit à une indemnité spéciale prélevée sur les remises attribuées aux receveurs et payée dans les mêmes conditions. Cette prime est appelée part d'adjoint. En 1999, elle a été complétée par une prime spéciale alimentée par un prélèvement sur les remises autorisé par un arrêté ministériel du 1er mars 1999. Ce complément est distribué sous forme d'un nombre de parts supplémentaires, limité à 8 pour les adjoints et à 12 pour les fondés de pouvoir, la valeur de la part étant de 30 F. Ces primes sont réservées aux agents qui participent, à titre permanent ou incident, aux opérations de comptabilité, dont le régime indemnitaire était jusqu'alors relativement défavorable. La liste de ces bénéficiaires est proposée par le receveur et approuvée par le directeur régional.

La générosité ainsi imposée aux receveurs par la réforme de 1999 leur a été compensée sous la forme d'un allongement de la durée maximum de leur gestion de 11 jours.

Jusqu'en 2000, les remises payées aux receveurs n'ont pas été imputées dans les comptes budgétaires de l'État. La réintégration est prévue par la loi de finances pour 2001.

3. – L'appréciation du système

a) Sur le plan juridique

La légalité des remises n'est pas contestable, puisqu'elles ont été instituées par le Code des douanes et que leur répartition est faite, conformément à la loi, par un arrêté ministériel.

Les arrêtés ministériels de 1960 et de 1993 n'ont pas été publiés. En application d'une jurisprudence constante, ils ne sont donc pas, en principe, applicables. Cependant les dispositions de l'arrêté de 1960 ayant été reprises dans une instruction ministérielle publiée dans un bulletin de périodicité au moins trimestrielle portant dans son titre la mention Bulletin officiel, la juridiction administrative avait jugé que les receveurs étaient fondés à s'en prévaloir.

Les instructions subséquentes à l'arrêté de 1993 ont été publiées sous le timbre "confidentiel" qu'il s'agisse de celle du 14 avril 1993 fixant le régime de base, ou de celle du 16 avril fixant les montants des seuils du complément spécial. L'instruction traduisant dans les textes l'augmentation des parts d'adjoints en date du 19 avril 1999 n'a pas non plus été publiée. En l'état du droit, personne ne peut donc se prévaloir du régime de répartition des remises.

Les textes relatifs à la répartition des remises se fondent tous sur le décret de 1936 sur les cumuls de rémunérations pour plafonner le montant des remises. Ce renvoi appelle trois réflexions :

- en premier lieu, le décret de 1936 n'est pas respecté par les dispositions qui placent hors cumul le cinquième des remises dans la limite de la moitié du traitement brut. Si l'arrêté ministériel fixant la répartition des remises qualifie ce cinquième de part représentative de frais, cette désignation ne peut être justifiée par aucun élément de fait. Dès lors, les dispositions de l'article 9 du décret loi du 29 octobre 1936 sont enfreintes. Le 2° de cet article exclut du cumul les "indemnités représentatives de frais *en tant qu'elles correspondent à des dépenses réelles"*; or les receveurs n'ont pas de dépenses à exposer pour le fonctionnement du service, en tout cas il leur appartiendrait le cas échéant de les justifier ;
- en deuxième lieu, la Douane a fait une interprétation large de la notion de rémunération la plus élevée soumise à

retenue pour pension, qui constitue l'élément de référence du décret de 1936. Elle y inclut l'indemnité mensuelle de technicité (IMT), et surtout elle retient comme base non pas l'indice statutaire, mais l'indice pension applicable à tous les receveurs régionaux ou principaux surindiciés, alors même que les décrets nécessaires à la surindiciation n'ont pas été pris ;

- enfin, la référence aux règles du décret sur le cumul est hors de propos. Les receveurs perçoivent en effet des remises au titre de leurs fonctions statutaires. Or, selon le Conseil d'État la limitation du cumul de rémunération ne concerne que les agents qui cumulent des activités (C.E. 1er juin 1998, *Ducrocq*). Elle n'a pas pour objet de limiter les rémunérations accessoires afférentes à une activité unique rémunérée par un seul ordonnateur.

Pour toutes ces raisons, le régime de remises appliqué par la DGDDI doit à l'évidence faire l'objet d'une "refondation" juridique.

b) Sur le plan fiscal

La part dite "représentative de frais" des remises n'est pas imposée. Elle n'est même pas déclarée.

Cet avantage est très substantiel puisqu'il porte sur 50 % du traitement de référence brut. Les sommes qui échappent à l'impôt s'élèvent à 160 513 F pour un receveur régional, à 125 198 F pour un receveur principal surindicié et, en moyenne, à 43 240 F, 23 471 F et 12 367 F respectivement pour un receveur principal de 1ère classe, de 2ème classe ou central (en 1999).

La DGDDI ne peut justifier l'avantage fiscal consenti à ces agents. L'article 81-1 du code général des impôts précise en effet que sont affranchies de l'impôt "1° les allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi et effectivement utilisées conformément à leur objet". Or ni la DGDDI, ni les receveurs n'ont pu faire état des frais auxquels ces derniers auraient eu à faire face.

c) Sur le fond

L'actuel système des remises a perdu toute justification. Les remises sont des accessoires de traitement, payés par les redevables, et ne sont pas justifiées par l'exercice d'une activité annexe.

Les remises ne sont pas non plus justifiées par l'activité des receveurs. Elles dépendent des montants des crédits d'enlèvement – par exemple des recettes des raffineries déclarées par les importateurs de pétrole - et non du travail des receveurs.

Le régime des remises ne se justifie pas davantage par la responsabilité des comptables puisque celle-ci est compensée par une indemnité spécifique dûment réglementée.

En outre, si l'efficacité et la responsabilité étaient à l'origine du régime des remises, il serait incohérent d'en attribuer la plus forte fraction aux receveurs régionaux dont l'activité est moins fondamentale et la position moins exposée que celles des receveurs principaux.

En réalité, le système des remises est un moyen de verser aux cadres de la DGDDI un bonus de primes en le justifiant par un système obsolète. Le régime des remises survit sous une forme d'autant plus anachronique que l'on a essayé de le rendre équitable en instituant une mutualisation.

Le complément spécial des remises a été institué en 1993. En effet, la mise en œuvre du marché unique privait de remises un grand nombre de recettes. La solution a consisté à garantir un minimum de recettes, mais la fixation de ce minimum au niveau du plafond, le "plein-plein", a dénaturé le système dès l'origine.

Il existe maintenant quatre catégories de recettes :

- les recettes excédentaires, dont les titulaires voient leurs remises écrêtées par l'application des règles du plafond ; ils ont des revenus fixes ;
- les recettes dont les produits se situent entre le seuil et le plafond ; leurs titulaires ont des revenus variables ;
- les recettes régionales ou surindiciées, qui produisent des revenus inférieurs aux plafonds que perçoivent néanmoins leurs titulaires sous l'appellation de "plein-plein", ce qui leur procure une rémunération fixe ;

- les recettes ordinaires dont les remises sont inférieures au seuil de complément spécial, qui perçoivent un revenu fixe minimum.

La justification de ces différences n'est pas perceptible.

En réalité, l'administration des douanes est ainsi entrée dans la logique de la prime en lieu et place des remises. Toutefois, cette évolution n'a pas été complète, et les calculs lourds et complexes que les services doivent effectuer chaque mois donnent au système une fausse apparence de rigueur et de modularité.

D. – Le montant des rémunérations

La juxtaposition de primes exposée ci-avant conduisait en 1999 aux rémunérations annuelles moyennes suivantes :

1. – Catégorie A

- receveur régional : 735 701 F ;
- receveur surindicié : 571 011 F ;
- directeur interrégional : 507 706 F ;
- directeur régional de classe fonctionnelle : 417 023 F ;
- directeur régional : 380 285 F ;
- directeur adjoint : 324 393 F ;
- receveur principal de 1ère classe : 390 233 F ;
- receveur principal de 2ème classe : 329 334 F ;
- receveur principal de 1ère classe fonctionnel : 287 036 F ;
- receveur principal de 2ème classe fonctionnel : 262 186 F ;
- inspecteur principal de 1ère classe : 309 095 F ;
- inspecteur principal de 2ème classe : 259 642 F ;
- inspecteur : 204 915 F.

2. – Catégorie B

- contrôleur principal : 169 823 F ;
- contrôleur de 1ère classe : 158 528 F ;
- contrôleur de 2ème classe : 144 087 F.

3. – Catégorie C

- agent de constatation principal de 1ère classe : 139 939 F ;
- agent de constatation principal de 2ème classe : 122 795 ;

- agent de constatation : 117 023 F ;
- agents de service : de 105 382 F à 113 515 F ;
- auxiliaire : 96 554 F.

❖

Les agents de la direction générale des douanes et des droits indirects bénéficient de régimes particulièrement avantageux. Les « plans ministériels » leur procurent des progressions de carrière que ne peuvent connaître les agents d'autres administrations.

La sédimentation des décisions ministérielles concernant les rémunérations accessoires a sensiblement amélioré leur situation indemnitaire, même si elle l'a aussi fragilisée du fait de l'absence, le plus souvent, de base légale ou réglementaire.

Les agents comptables bénéficient d'avantages notables ou particulièrement dérogatoires. Certains de ces avantages, en effet, n'ont jamais eu ou n'ont plus de fondement légal ou réglementaire. C'est le cas de la surindiciation ou de l'exonération fiscale, choquante de la part d'une administration fiscale dont l'une des missions est de recouvrer des contributions indirectes.

L'efficacité de cette gestion « hors normes » est problématique. En effet, les plans ministériels conduisent à une raréfaction des agents dans les premiers grades, lesquels sont chargés, entre autres, de tâches d'exécution qui demeurent nécessaires. Même si un grand nombre de départs en retraite permet d'envisager, à terme, une certaine résorption, la concentration des agents dans les grades les plus élevés engendrera des tensions qui ne pourront pas être réduites par les promotions dans le cadre normal des vacances.

Le système indemnitaire manque de lisibilité, ne correspond plus à une réalité fonctionnelle et ne permet pas de tenir suffisamment compte de l'intérêt du service et de la manière de servir. Il induit de nombreuses contraintes de gestion et sa complexité rend difficile tout contrôle.

Le système des remises, dont on maintient un calcul complexe pour établir une relation en fait fictive avec les charges de travail, est si attrayant financièrement qu'il attire dans les fonctions comptables les meilleurs agents alors que ceux-ci seraient plus utiles dans d'autres fonctions.

Après les rebudgétisations opérées, s'agissant spécifiquement de la Douane, dans la loi de finances pour 2000 et prévues dans celle

pour 2001, une « refondation » juridique et une remise en ordre des rémunérations accessoires s'imposent. La Cour a pris note des engagements pris à cet égard. Elle en suivra attentivement la mise en œuvre.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

Personnels de la direction générale des douanes et des droits indirects

Les observations que la Cour avait faites dans son rapport public particulier sur la fonction Publique de l'État de décembre 1999 à l'issue de ses enquêtes sur les personnels de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique avaient conduit mon prédécesseur à s'engager avec force sur les trois orientations - transparence, bonne gestion et rigueur - qui, de la même façon qu'elles président à l'action du Gouvernement, guident aujourd'hui mon action à la tête du ministère de l'économie, des finances et de l'Industrie.

Les observations relatives à la direction générale des douanes et des droits indirects contenues dans le second rapport particulier de la Cour, qui soulignent la réelle capacité d'adaptation de ses personnels et la diversité de ses missions, reprennent pour une très large part, s'agissant de la gestion des personnels, celles faites en 1999. Elles me conduisent, en complément des observations déjà formulées, à réaffirmer les engagements pris et à faire état des mesures prises ou des démarches engagées.

La loi de finances pour 2001 a constitué une nouvelle et importante étape dans le processus de régularisation budgétaire engagé par le ministère dès 1997. Ainsi, conformément aux engagements pris, ont été intégralement réintégrées dans le budget du ministère les ressources provenant de l'activité d'épargne de la Comptabilité publique, qui mettra fin par ailleurs à ses activités de gestion des fonds particuliers d'ici la fin de l'année.

S'agissant de la direction générale des douanes et des droits indirects, la transparence budgétaire s'est traduite en 2001 par des mesures importantes :

- la budgétisation, en complément des mesures intervenues à ce titre en 2000 (168 MF), du produit de fonds de concours recouvrant des recettes à caractère fiscal pour un montant de 150 MF en 2001 ;

- la suppression du compte de tiers 466-122 " recouvrements pour compte de tiers encaissés par les receveurs des administrations

financières ", qui finançait les remises versées aux comptables des Douanes, et la budgétisation de la ressource en loi de finances 2001 (76 MF) ; au système des remises, s'est ainsi substitué un nouveau dispositif indemnitaire financé sur le budget du ministère ;

- la réintégration sur le chapitre indemnitaire 31-94 du budget du ministère de crédits jusque là inscrits au chapitre 15-03 " frais de poursuite et de contentieux " du budget des charges communes, finançant des rémunérations accessoires de la Douane.

L'inscription au budget du ministère des crédits nécessaires au paiement des rémunérations accessoires des agents accompagne la refondation juridique des dispositifs indemnitaires, telle que voulue par le Gouvernement sur la base de la circulaire du 1er octobre 1999.

Ce processus de refondation conduit, pour le ministère, à proposer l'élaboration d'un nouveau dispositif indemnitaire satisfaisant à la triple exigence de sécurité juridique, de simplicité et de transparence ; il a vocation à être, pour l'avenir, le support d'une gestion plus dynamique des personnels. Il pourrait comprendre un socle commun à l'ensemble des directions du ministère, cohérents avec les dispositifs retenus ou en préparation au plan interministériel, complété par des niveaux indemnitaires attachés à l'exercice de certaines fonctions impliquant des sujétions particulières. Il respecterait par ailleurs l'engagement pris devant le Parlement d'une application stricte des dispositions fiscales de droit commun et du maintien du volume de rémunérations par catégorie et par grade. C'est sur la base de ces orientations, complétées, pour apporter une réponse à des situations très spécifiques, par des dispositions de nature statutaire et indiciaire, que le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a été saisi, dans la perspective de la publication de nouveaux textes d'ici la fin de l'année 2001.

Cette entreprise de transparence et de régularisation, associée à la mise en place des outils d'une gestion plus prospective et dynamique des personnels, constitue, à l'appui d'une concertation approfondie avec leurs représentants, une composante essentielle du processus de réforme-modernisation du ministère engagé sur de bases nouvelles au printemps 2000.

Il est précisé que le taux de l'avantage fiscal lié, antérieurement à la refondation indemnitaire, à la part dite "représentative de frais" constitue un plafond maximum.

S'agissant de la gestion des effectifs et plus particulièrement des observations de la Cour sur la structure des emplois, la situation mentionnée peut être jugée encore imparfaitement satisfaisante. Toutefois, il y a lieu de réitérer les remarques déjà formulées selon lesquelles une grande partie des surnombres relevés sont des surnombres de grades, gagés en crédits et en emplois, sans effet sur le nombre des emplois budgétaires. Les surnombres constatés sur certains grades sont compensés par des vacances de telle manière que l'autorisation parlementaire globale se trouve strictement respectée.

Le pyramidage budgétaire par grade n'est pas prévu par l'ordonnance organique. Il s'agit d'une norme de gestion plus stricte des emplois mis en place pour mieux contrôler les dépenses de personnel. Néanmoins, le ministère a engagé un processus de résorption des emplois en surnombre, qui passe d'abord par un suivi périodique, en cours de mise en place, de l'état des surnombres. Les perspectives de rénovation de l'ordonnance organique, qui pourraient modifier le mode de présentation et de gestion des emplois, pourraient également contribuer à résoudre cette difficulté.

Le ministère est sensible aux observations de la Cour selon lesquelles la proportion des personnels positionnés sur le grade d'agent de constatation principal de 2ème classe des Douanes par rapport à l'effectif total du grade conduit à concentrer les emplois dans les niveaux les plus élevés, ce qui est coûteux pour l'État en termes de rémunération et de pensions. Toutefois, il convient d'indiquer que la structure constatée résulte tant de préoccupations fonctionnelles que de la composition démographique du corps.

Par ailleurs, l'augmentation attendue, pour les prochaines années, du nombre des sorties naturelles dans ce grade est de nature à rétablir une situation plus conforme. D'ores et déjà, l'évolution enregistrée depuis les travaux conduits par la Cour confirme cette tendance puisque le dépassement par rapport aux effectifs budgétaires sur le grade, qui était de 2.895 au 1er janvier 1999, n'était plus que de 2.264 au 1er janvier 2001. Cette tendance est appelée à s'accélérer.

Il en est de même des agents de constatation principaux de 1ère classe dont la proportion de ceux pouvant accéder au nouvel espace indiciaire excédait d'une fois et demie (et non du double) le taux réglementaire.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Chapitre V

Les personnels militaires de la gendarmerie nationale

Corps militaire aux traditions anciennes, la Gendarmerie nationale exerce principalement des missions civiles. Le mode de vie particulier qui en est la conséquence a fait l'objet à partir de 1989 d'une modernisation, qui a conduit à un allégement des servitudes et à une amélioration des rémunérations. Faute d'une adaptation suffisante de ses structures, la Gendarmerie n'a cependant pu trouver un nouvel équilibre qu'en augmentant ses effectifs. La professionnalisation des armées n'a en revanche eu que des effets limités sur ce corps qui n'avait recours que depuis peu et de manière limitée aux appelés. La normalisation de la profession qui résulte des évolutions en cours pourrait cependant conduire à remettre en cause les avantages spécifiques dont elle bénéficie.

I. – Le cadre statutaire

La gendarmerie constitue un des corps les plus anciens de l'État. On en trouve l'origine dès le XIVe siècle. Son premier statut lui a été donné au début du règne de Louis XV par l'édit du 9 mars 1720 qui organisait ce qu'on appelait alors la Maréchaussée. La loi du 16 février 1791 lui a donné son nom de Gendarmerie nationale.

L'organisation de base demeure régie par la loi du 28 germinal an VI.

C'est en application de cette loi qu'a été pris le décret du 20 mai 1903 portant organisation générale de la gendarmerie nationale, qui a lui-même connu plusieurs mises à jour, la plus récente étant celle du décret n°91-673 du 14 juillet 1991.

La caractéristique principale de la gendarmerie est d'être un corps militaire employé à des tâches civiles analogues, pour l'essentiel, à celles de la police nationale.

Les statuts de ses membres et le régime de leur rémunération s'en déduisent.

A. – La gendarmerie a un caractère militaire

Ce caractère militaire est affirmé par le décret du 14 juillet 1991:

"Art. 1er – La gendarmerie nationale fait partie intégrante des forces armées.

Les règlements militaires lui sont applicables, sauf exceptions motivées par les spécificités de son organisation et de son service.

Art. 2 – La gendarmerie nationale comprend du personnel militaire français appartenant soit à l'active, soit à la disponibilité, soit à la réserve.

Elle emploie du personnel civil.

Art. 3 – La gendarmerie nationale se compose de formations d'active constituées dès le temps de paix et de formations de réserve constituées dans les conditions prévues par le code du service national. "[77]

a) Le statut militaire assujettit les gendarmes à l'ensemble des règles de la discipline militaire. Il les prive notamment du droit de grève et du droit syndical, limite leur droit d'expression (articles 7 à 11 du statut général des militaires) et les contraint en principe à la disponibilité (article 12).

La hiérarchie de la gendarmerie est pour l'essentiel la même que celle de l'armée de terre.

Les corps des officiers et sous-officiers de gendarmerie remontent à la création même de la gendarmerie.

En 1975 est apparu, comme dans le reste des forces armées, le corps des "majors". Intermédiaire entre les officiers et les sous-officiers, ce corps était destiné à offrir de nouveaux débouchés aux sous-officiers de carrière.

A la suite de la loi de programmation de 1976, sont apparus deux corps techniques. Le décret du 24 décembre 1976 portant statut particulier des officiers des corps techniques et administratifs des armées a fait l'objet d'une révision le 10 novembre 1998 pour permettre la création d'un corps technique et administratif de la gendarmerie nationale (CTAG). Pour les sous-officiers, le décret du 26 avril 2000 a transformé la spécialité "emplois administratifs et d'état-major" (EAEM) - devenue en 1976 "emplois administratifs et de service de la gendarmerie" (EASG) - en un « corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie » (CSTAG).

---

[77] A compter du 23 octobre 1999, l'organisation de la réserve militaire et du service de la défense ne repose plus sur le cadre du service national, mais sur la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999.

Dans le cadre de la professionnalisation des forces armées, un décret du 1er septembre 1998 a institué le régime du volontariat et ouvert la possibilité d'effectuer ce service dans la gendarmerie.

De longue date, enfin, des civils (1868 en 1998) travaillent dans les services de la gendarmerie sans avoir le statut de gendarme.

b) Inscrite dans le cadre militaire, la gendarmerie n'en possède pas moins des caractéristiques propres qui singularisent la carrière des gendarmes.

La première de ces caractéristique est l'absence d'hommes du rang. La gendarmerie ne compte que des officiers et des sous-officiers. Parmi les sous-officiers, le grade de base, qui est celui de gendarme, " est placé entre le grade de sergent et celui de sergent-chef " (Statut général des militaires, article 5).

La deuxième caractéristique est la possibilité de carrières plus longues pour les grades de base : dans les trois armées, celles des sergents et sergents-chefs sont limitées à 42 ans, celles des adjudants à 47 ans, celles des adjudants-chefs à 55 ans, celles des majors à 56 ans. Dans la gendarmerie, la limite d'âge est de 55 ans pour tous les grades et de 56 ans pour les majors.

La troisième caractéristique est la relative lenteur de l'avancement : pour les officiers, le retard moyen est de 1 an pour l'accès au grade de chef d'escadron et celui de lieutenant-colonel, et de 3 ans cumulés pour les grades de colonel et de général de brigade ; pour les sous-officiers, le retard est encore plus sensible: l'âge moyen des majors de gendarmerie est de 50 ans et 11 mois pour une moyenne de 47 ans et 6 mois dans l'ensemble des armées.

Ces caractéristiques ont plusieurs conséquences :

- la forme particulière de la pyramide des sous-officiers marquée par le poids du grade de base (gendarme ou maréchal des logis), qui est une conséquence de l'absence d'hommes du rang, mais aussi des exigences de qualification et de mobilité qui conditionnent l'accès aux grades supérieurs ;
- le faible nombre relatif d'officiers généraux : 32 en 1998 pour un total de près de 250 en 1ère section dans l'ensemble des armées.

B. – Toutefois la gendarmerie a des missions essentiellement civiles

Ces missions sont analogues à celles de la police nationale : maintien de l'ordre, police judiciaire.

Si en temps de guerre, la gendarmerie peut être employée comme toute force militaire, en temps de paix, ses tâches proprement militaires sont résiduelles depuis la disparition de la conscription qu'elle avait mission de gérer : elle participe néanmoins aux journées d'appel à la préparation de défense (JAPD), à la formation et à l'encadrement de réserves.

A la différence de la police nationale qui n'est compétente que dans les circonscriptions urbaines, la gendarmerie a, en théorie, compétence sur tout le territoire national. Toutefois elle ne l' exerce pleinement que dans sa zone propre, composée des circonscriptions rurales où la police n'est pas présente. La « zone gendarmerie » représente 95 % du territoire et 50 % de la population française. En matière d'ordre public, le choix des forces à engager (compagnies républicaines de sécurité et escadrons de gendarmerie mobile) relève de l'autorité administrative qui tient compte des lieux d'intervention et des disponibilités du moment. En matière de police judiciaire, le choix des intervenants est laissé à la discrétion des parquets et des juges d'instruction.

L'obligation de disponibilité qui incombe aux gendarmes n'a pas le même sens que pour les militaires ordinaires qui ne sont requis que pour des événements exceptionnels, à caractère généralement international. Au contraire, la gendarmerie doit faire face à des événements à caractère civil, qui font partie de la vie normale en temps de paix, tels que intempéries, accidents de la route ou de voie ferrée, escorte ou protection de personnalités. C'est le poids particulier de cette sujétion qui fonde l'obligation des gendarmes de loger avec leur famille en casernement " par nécessité absolue de service ", obligation à laquelle ne sont assujettis ni les autres militaires de carrière (sauf exceptions) ni les fonctionnaires de la police nationale. Cette obligation s'étend à l'ensemble des gendarmes, y compris ceux qui travaillent dans les services administratifs.

Les mesures prises en 1989 ont rapproché la condition du gendarme de celle des fonctionnaires de droit commun. La tendance actuelle est d'aller encore plus loin dans ce sens. Si tel était le cas, la gratuité du logement pour nécessité absolue de service apparaîtrait

moins justifiée. Elle n'aurait plus guère de raison d'être en cas de normalisation intégrale du mode de vie des gendarmes. Cette normalisation, les intéressés, qui demeurent attachés à leur statut militaire, ne la souhaitent sans doute pas.

C. – La gendarmerie est confrontée aux évolutions de société

Les conditions de vie des gendarmes ont été en effet confrontées aux évolutions de la société.

Tout d'abord, le service public dont ils ont la mission est plus difficile à accomplir du fait des changements d'une population devenue à la fois plus exigeante et moins spontanément respectueuse de l'autorité.

Les tâches administratives que la gendarmerie doit remplir à la demande d'autres administrations se sont alourdies.

La montée de la délinquance, quoique moins sensible dans les zones rurales, accroît la charge de travail des gendarmes.

Le mode de vie traditionnel de la gendarmerie a été également modifié par d'autres évolutions sociales tel le travail des épouses de gendarme et la féminisation progressive des effectifs.

Pour ces raisons, la condition traditionnelle de gendarme n'a pas paru satisfaisante à nombre d'entre eux. Du fait de la privation du droit syndical et d'expression, cette insatisfaction s'est manifestée en 1989 au travers du mouvement dit des " lettres anonymes " et par la voix, dégagée de l'obligation de réserve, des organisations de retraités. A la suite de ce mouvement, où s'était cristallisé un malaise déjà ancien, ont été prises d'importantes mesures de revalorisation de la condition des personnels de gendarmerie. Elles comportaient un allégement des sujétions et aussi, au moins pour les personnels de base, une amélioration des rémunérations : revalorisation de l'indemnité pour charges militaires-gendarmerie, de l'indemnité journalière d'absence temporaire des DOM (alignée sur le taux métropolitain) et de la prime des officiers de police judiciaire, création d'une prime d'agent de police judiciaire (décret du 13 avril 1990) destinée aux gendarmes n'ayant pas la qualification d'officier de police judiciaire.

Ces mesures qui ont porté leur plein effet au cours des années quatre-vingt-dix ont permis de trouver un nouvel équilibre dont, selon les enquêtes qui ont été faites, les personnels de la gendarmerie

semblent s'être satisfaits. Toutefois, comme viennent de le reconnaître les autorités responsables de ce corps, l'instauration généralisée des 35 heures remet aujourd'hui en cause cet équilibre fragile.

II. – L'organisation de la gendarmerie

L'évolution des conditions de travail de la gendarmerie contraste avec la permanence des structures, qui rend difficiles les redéploiements.

A. – L'évolution des conditions de travail a conduit à une diminution de la disponibilité pour le service

Les réformes de 1989-1990 ont profondément modifié les conditions de travail de la gendarmerie départementale.

Avant 1990, la règle était la disponibilité permanente des gendarmes en dehors des permissions.

Depuis 1990, cette règle est devenue plus un principe qu'une réalité. La notion de quartier libre a été introduite ; les militaires concernés peuvent alors circuler librement dans le périmètre de la compagnie ; les autres sont sous astreinte, à des niveaux divers : les plus contraints sont les plantons, puis les gendarmes dits « premiers à marcher » qui se tiennent prêts à intervenir, éventuellement hors de leur brigade.

Les service des sous-officiers en gendarmerie départementale est programmé par périodes de 4 semaines, sur un cycle prenant en compte les positions de service suivantes :

- 20 jours ouvrés
- 8 jours de repos dont deux week-ends
- 10 périodes d'astreinte (à partir de l'heure de fin de service jusqu'à 8 heures le lendemain) ;
- 10 périodes de quartier libre (à compter le l'heure de fin de service jusqu'à 8 heures le lendemain).

Ce dispositif n'a guère permis de diminuer le temps de service proprement dit qui, après avoir été réduit de 9 heures 26 en moyenne en 1988 à 8 heures 50 en 1991, était remonté en 1999 à 9 heures 23 (temps réel calculé sur la base de 204 jours de service). S'y ajoutent

1353 heures d'astreinte annuelle, ce qui correspond à une moyenne journalière de 6 heures 34. Mais ce nouveau dispositif a représenté un progrès social important pour les militaires de la gendarmerie par rapport à la situation de disponibilité permanente qui prévalait jusque là.

L'activité de formation représente en moyenne 115 heures par gendarme et par an.

Pour tenir compte de nouvelles exigences du personnel, le ministre de la défense a annoncé le 28 février 2000 un certain nombre d'adaptations de ces règles de service, comme l'accolement du repos hebdomadaire à une permission, l'absence de service de nuit la veille d'un congé, la possibilité de bénéficier de quartiers libres de jour deux fois par mois. Après un quartier libre, la prise de service intervient à 8 heures du matin et non à 0 heures ; le service se termine à 18 heures et non à la fin de la journée. La durée maximale des services externes programmés (par exemple un contrôle de vitesse) est fixée à 4 heures par jour.

Mais l'innovation la plus importante est l'instauration d'une astreinte sous délai, qui permet aux gendarmes de sortir pendant leur temps d'astreinte s'ils sont munis d'un téléphone portable. Ce qui n'était qu'une facilité pratique, permise par les nouveaux moyens de communication, est ainsi rendu officiel.

Il va se soi que ces réformes, à effectif constant, réduisent globalement et de façon notable la disponibilité opérationnelle de la gendarmerie.

B. – L'allègement du service coïncide avec un alourdissement de certaines charges

Entre 1989 et 1998, selon les décomptes faits par la direction générale, les charges, calculées en heures-gendarmes ont évolué de la manière suivante :

1. – Pour les services d'initiative

Surveillance générale	+ 8,1 %
Sécurité routière	+ 17,2 %

2. – Pour les services imposés

Mission de l'ordre	+ 23,8 %
Rédaction de procédures administratives	+ 54 %
Rédaction de procédures judiciaires	+ 7,9 %
Enquêtes judiciaires	+ 37,6 %
Commisions rogatoires	+ 71,7 %
Transfèrements	+ 36 %
Constats d'accidents	- 25 %
Expulsion d'étrangers	+ 389 %
Surveillance FNS	- 54 %
Concours divers	+ 9,3 %

Ainsi la croissance des charges résulte principalement des activités judiciaires.

A cet alourdissement intrinsèque des tâches s'ajoute l'augmentation de la population en zone gendarmerie (+ 5,7 % entre 1990 et 1999), qui affecte principalement les zones périurbaines. S'y ajoute aussi l'élargissement de la zone de compétence exclusive gendarmerie consécutive à la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 (article 8) et aux décrets d'application n° 96-827 et 96-828 du 19 septembre 1996, qui prévoient la suppression des circonscription de sécurité publique (CSP) situées dans les agglomérations de 10 000 à 20 000 habitants et dont la délinquance n'est pas de type urbain. Certes l'application de cette disposition a été très lente : des 93 CSP que le plan Carraz-Hyest (1998) prévoyait de supprimer, seules 5 (Bagnères-de-Bigorre, Vitry-le-François, Hirson, Aubusson, les Andelys) l'ont été à partir du mois de mai 2000. S'y ajoutent cependant un certain nombre de communes situées en zone mixte dont la police se retire : 12 en 2000.

C. – Toutefois l'organisation demeure peu évolutive

Il s'en faut de beaucoup que les améliorations apportées à la condition de gendarme aient été compensées par des mesures de réorganisation interne.

1. – L'organisation de la gendarmerie

Aux termes de l'article 4 du décret n° 91-673 du 14 juillet 1991, la gendarmerie comprend :

- la direction générale de la gendarmerie nationale ;

- la garde républicaine ;
- les formations territoriales constituant la gendarmerie départementale ;
- les formations constituant la gendarmerie mobile ;
- les formations spécialisées ;
- les formations prévôtales ;
- les organismes d'administration et soutien ;
- les organismes de formation du personnel".

Le tableau ci-après indique la répartition des effectifs entre ces différentes composantes :

Effectifs réalisés au 1er août 2000

	GIE		CTA	CSTAGN					
	OFF	**SOF**	**OFF**	**SOF**	**GAV**	**GA**	**CIVIL**	**TOTAL**	**%**
Organismes communs (IGGN-DGGN-CAGN-CTGN-GSAN-GCFAG)	380	1 439	28	442	52	207	235	2 783	3
Garde Républicaine	80	2 698	2	81	130	158	19	3 168	3
Gendarmerie Départementale	1 962	47 692	40	1 578	6 078	3 852	834	62 036	63
Gendarmerie Mobile	502	15 348	1	110	277	438	71	16 747	17
Outre-mer (dont 27 SOF GIE en unités prévôtales)	116	2 731	2	52	163	199	75	3 338	3
Formations spécialisées (GTA-GAIR-GMAR-GARM)	216	3 410	0	9	302	614	3	4 554	5
PARTIN-PARTEX-DIVERS	165	362	1	29	17	20	13	607	1
Organismes de formation (CEG – écoles)	205	2 764	6	374	923	669	293	5 234	5
Effectif réalisé au 1er août 2000	3 626	76 444	80	2 675	7 942	6 157	1 543	98 467	100

Il apparaît que les deux principales sont :

- la gendarmerie départementale, qui assure le maillage de l'ensemble du territoire national (outre-mer compris) au niveau du canton (brigade), du département (groupement) et de la région (légion) ; avec 62036 emplois au 1er août 2000, elle représente 63 % de l'effectif total.

- la gendarmerie mobile dont la mission principale est le maintien de l'ordre : ses 16 747 emplois représentent 17 % de l'effectif total.

Compte tenu du poids de ses effectifs, l'organisation interne de la gendarmerie départementale revêt une importance particulière.

2. – Une restructuration difficile : le cas de la gendarmerie départementale

La gendarmerie dont on a vu qu'elle est compétente sur l'ensemble du territoire national, possède donc des unités partout, y compris là où se trouve une unité de la police nationale. Toutefois, dans ce dernier cas, les activités de la gendarmerie sont nécessairement plus réduites : il s'agit essentiellement des suites d'enquête diligentées par les unités de recherche et des transfèrements de détenus. Sauf dans certaines zones spécifiques de l'outre-mer, où une convention ad hoc a été passée avec la police, la gendarmerie laisse alors les tâches de base à la police nationale.

Il y a aussi des zones mixtes, dont la couverture par la police n'est que partielle. La répartition des unités et des effectifs entre les trois types de zone est la suivante :

	Nombre d'unités 1999	Effectif 1999	Nombre d'unités 2000	Effectif 2000
Zone police	183	1 872	175	1 790
Zone gendarmerie	2 936	26 141	2 927	26 487
Zone mixte	475	6 010	472	6 089

La zone mixte, très disparate, n'est pas significative ; au demeurant, les brigades concernées, situées en zone périurbaine, ont généralement besoin d'un renforcement des effectifs.

Les économies de personnel possibles se situent donc en zone rurale (dite " gendarmerie ") ou en zone police :

a) Une des caractéristiques de l'organisation de la zone gendarmerie est son taux d'encadrement relativement faible : la moyenne nationale s'établit à 1 militaire pour 905 habitants alors que le ratio tous emplois confondus - effectif de police et gendarmerie - par rapport à la population) s'établit au niveau national à 1 pour 251 habitants. (Toutefois le ratio de 1 pour 905 ne prend en compte que le personnel des brigades : il serait sensiblement plus favorable si étaient décomptés les autres personnels pour le temps qu'ils consacrent de manière directe ou indirecte à ces zones).

Cette moyenne recouvre elle-même des situations très disparates : au sein d'un même département d'abord : le taux peut varier par exemple dans l'Hérault de 1 militaire /191 habitants au Caylar à 1/ 1394 à Montagnac, mais encore plus au plan national puisque le taux d'encadrement de la population va de 1 gendarme /32 habitants à Larche (Alpes de Haute-Provence) à 1 pour 2385 habitants à Allaire (Morbihan). Ces disparités sont d'autant plus sensibles que la délinquance rapportée à la population est généralement plus faible dans les zones de faible densité à fort encadrement.

Ces disparités d'effectifs tiennent à un certain nombre de contraintes :

- 1 brigade, quel que soit son ressort ne peut comprendre moins de 6 hommes ;

- il y a en principe une brigade par chef-lieu de canton.

La gendarmerie entend non seulement encadrer une population mais aussi mailler un territoire. La gendarmerie, force armée chargée de tâches de police rurale, ignorée des pays anglo-saxons, est une institution propre aux pays latins : France, Belgique, Espagne, Italie, Amérique latine.

Le canton, siège d'une recette perception et d'une brigade de gendarmerie, symboles des deux fonctions régaliennes les plus anciennes, constitue la circonscription de base de l'administration de l'État. Mais la carte actuelle des cantons a été dessinée dans le contexte d'une France encore rurale à la population dispersée sur tout son territoire. Une partie de ces cantons se trouve aujourd'hui dépeuplée du fait de l'urbanisation et de l'industrialisation.

L'idée simple de redéployer les effectifs des zones les plus dépeuplées vers les zones les plus peuplées, qui assurerait une utilisation plus rationnelle du personnel, se heurte à une forte

résistance des populations et des élus, qui explique que les tentatives déjà faites aient régulièrement échoué : le nombre de brigades rurales fermées chaque année se compte sur les doigts d'une main : 3 en 1998, 1 en 1999, 4 en 2000. Sur les 76 brigades supprimées entre 1994 et 2000, la majorité est composée d'unités spécialisées. Pour les zones de faible densité, peuplées depuis le fond des âges mais frappées de plein fouet par l'exode rural, la brigade de gendarmerie demeure le symbole d'une pérennité, l'assurance qu' elles ne sont pas définitivement rayées de la carte. S'il est normal de fermer les brigades dans les cas de dépopulation les plus extrêmes, peut-être faudrait-il envisager, plutôt que de se heurter toujours aux mêmes résistances politiques et psychologiques, des modes de présence et peut-être des conditions de travail spécifiques à ces zones. De la double contrainte d'une brigade par canton et de six hommes par brigade, l'une au moins est en trop.

b) L'autre possibilité de redéploiement des effectifs se trouve dans la zone police où les forces de gendarmerie n'ont que des tâches subsidiaires. Il est vrai que le ratio d'encadrement y demeure beaucoup plus faible qu'en zone rurale : 1 militaire pour 8677 habitants. Mais la gendarmerie reste liée par le principe de sa compétence territoriale universelle. La redondance avec la police n'en est pas moins évidente. L'effort de redéploiement en zone police a été plus significatif : 7 compagnies et 30 brigades ont été supprimées en 1999 et 2000. Une meilleure coopération avec la police, un recours accru aux unités de la gendarmerie mobile et peut-être un assouplissement des règles de compétence territoriale permettraient sans doute d'aller plus loin.

Malgré ces contraintes, un certain redéploiement a eu lieu : les renforts suivants ont été apportés aux unités périurbaines les plus chargées au cours des dernières années :

	Effectif transféré
1997	141
1998	495
1999	788
2000	667

Mais ces transferts ne bouleversent pas la répartition territoriale d'ensemble. Pour le moment, les structures de la gendarmerie, prisonnières de ses traditions et de ses contraintes propres, continuent d'apparaître rigides.

3. – La difficulté de la mobilité

Sans améliorer, en tant que telle, la disponibilité des forces ou la rationalité de leur utilisation, la mobilité, supposée facteur de dynamisme, a été encouragée au cours des dernières années.

Elle ne pose pas de problème dans la gendarmerie mobile, ni dans les autres formations spécialisées où on ne fait en général pas carrière. Elle n'en pose pas davantage à l'administration centrale ou dans le corps des officiers.

Elle se heurte en revanche à de fortes résistances dans la gendarmerie départementale, particulièrement parmi les gendarmes ne désirant pas accéder aux grades supérieurs.

Aucune évolution substantielle n'a été enregistrée à cet égard au cours des années récentes : si le taux de rotation annuel des officiers se maintient au niveau satisfaisant de 30-35 %, celui des sous-officiers stagne : 17, 9 % par an en 1990, 17, 8 % en 1999. Le taux est même tombé à 13 % en 1994. Son relèvement récent tient plus au flux des recrutements nouveaux, inclus dans le décompte des rotations, qu'à un accroissement de la mobilité en tant que telle.

4. – La création du corps de soutien : une réforme en trompe l'œil ?

Inspiré par le souci d'adapter la gendarmerie aux nouvelles conditions d'exercice du métier, la création d'un corps technique et administratif de soutien de la gendarmerie, a constitué l'une des innovations majeures de la période récente. Il existait déjà une entité analogue, mais de dimension modeste (environ 650 militaires). Le recrutement du nouveau corps ayant commencé dès 1998, son effectif doit atteindre le niveau de 5000 en 2002.

L'objectif de la création de ce corps est double :

- libérer les militaires de la gendarmerie d'un certain nombre de servitudes administratives ou techniques qui éloignent une partie d'entre eux des tâches de terrain ;
- réduire les dépenses de personnel du fait d'une solde plus faible et de l'absence de concession de logement pour nécessité de service. Cela n'est pas incompatible avec certains objectifs secondaires comme d' opérer le reclassement d'un

certain nombre de militaires des autres armes en surnombre du fait de la réforme des armées.

La réduction des dépenses de personnel est escomptée du fait qu'à tâche équivalente, les emplois du corps de soutien de la gendarmerie sont supposés coûter moins cher. C'est le cas à première vue comme le montrent les exemples suivants :

- un sergent du corps de soutien en début de carrière (2ème échelon, pas d'enfants) perçoit 7 605 F ; un gendarme à situation équivalente perçoit 8 327 F ;
- un adjudant-chef du corps de soutien en milieu de carrière sans enfants perçoit 13 806 F, un gendarme 15 603 F.
- au grade de capitaine, la différence est déjà moins sensible : 17 484 F dans le corps de soutien, 18 259 F dans la gendarmerie proprement dite à situation équivalente.

Les agents du corps de soutien ne bénéficient en effet pas des primes liées aux activités de police mais reçoivent toutes les autres primes attachées au statut militaire. Ils bénéficient aussi, comme d'ailleurs les militaires des autres armes, de deux avantages par rapport aux gendarmes : un avancement plus rapide, calqué sur celui des autres armes, en particulier de la Marine, et l'indemnité pour charges militaires (ICM) au taux non-logé (supplément d'environ 250 F au bas de l'échelle). Surtout la plupart bénéficient de la MICM, aide au logement, que ne perçoivent pas les gendarmes, très variable en fonction de différents critères mais qui, dans une situation moyenne avoisine les 1 000F par mois, c'est à dire presque la différence de rémunération.

Il n'est donc pas certain que l'économie réalisée par la création de ce corps soit aussi substantielle qu'il semblerait au premier abord pour le budget de la défense.

Le fait que l'État ne soit pas tenu de loger le corps de soutien représente-t-il une économie véritable compte tenu du patrimoine immobilier important du ministère de la défense ? C'est une question qu'on peut se poser.

Un autre facteur d'économie est que les militaires du corps de soutien, soumis aux règles communes des armées quant à la durée de service, devraient être en moyenne plus jeunes.

Les inconvénients de l'opération pour la gendarmerie ne sont pas en regard négligeables :

- les gendarmes " renvoyés sur le terrain " à la suite de leur remplacement par des EASG avaient acquis une qualification particulière, technique ou administrative, qui cesse d'être utilisée ; leurs remplaçants n'ayant au départ pas d'expérience, le fonctionnement de certains services en a été affecté ;

- surtout, la création de ce corps entraîne une rigidité dans l'emploi du personnel. Une des vocations les plus importantes de la gendarmerie (qui joue par exemple un rôle essentiel en cas de mise en œuvre du plan ORSEC) étant de gérer l'imprévisible, les gendarmes affectés à des tâches administratives pouvaient être facilement requis en cas de catastrophe, ce qui ne sera pas le cas des militaires du corps de soutien ;

- cette rigidité apparaîtra aussi dans le cas où serait entrepris un effort résolu de rationalisation des tâches administratives en vue de faire des économies de personnel, ce qui n'est pas le cas pour le moment. L'existence d'un corps spécialisé de gestionnaires, incompressible à court terme, risque de rendre vains, le jour venu, les efforts de simplification des tâches administratives de la gendarmerie, où nul ne doute qu'il y ait, comme en bien d'autres lieux, des progrès à faire ;

- on peut se demander si un recrutement supplémentaire de gendarmes, assorti d'un recours accru au personnel civil, n'aurait pas été une solution plus simple que la création d'un corps spécial.

La création du corps de soutien répond à la critique souvent formulée selon laquelle il y aurait trop de gendarmes dans les bureaux et pas assez sur le terrain. Implicitement, ceux qui la formulent de cette manière entendent par là que les tâches administratives de la gendarmerie sont excessives. La gendarmerie doit être d'autant plus attentive à ce risque qu'elle se trouve dans une situation très différente de celle des autres armes pour qui la gestion interne peut être un moyen d'employer les effectifs en temps de paix. Le recrutement de spécialistes de l'administration pourrait donc être une mauvaise réponse à une vraie question. Il paraît en tous cas souhaitable que le ministère de la défense établisse un bilan précis et global des avantages et des inconvénients de la création de ce corps, dont on peut soupçonner qu'il n'apporte en définitive qu'un facteur de rigidité supplémentaire.

Faute d'une vraie réforme de ses structures, la gendarmerie n'a pu absorber les réformes de 1989 que par une réorganisation de son fonctionnement et un accroissement des effectifs.

D. – C'est pourquoi le fonctionnement territorial a dû être réorganisé

Dès 1990, la gendarmerie a tenté de pallier la moindre disponibilité des effectifs dans la gendarmerie départementale par des solutions techniques adoptées dont les plus significatives ont été :

- la création du centre opérationnel de gendarmerie installé la nuit et les jours fériés à l'échelon du groupement, qui centralise les appels du public ;
- le jumelage des brigades, qui permet au centre opérationnel de faire appel en cas de nécessité à une brigade voisine ;
- la fidélisation d'unités des forces mobiles : dans le cadre fixé par un décret du 19 novembre 1999, 9 escadrons de gendarmerie mobile contribuent actuellement à la sécurité dans des secteurs situés pour les deux tiers en zone de police nationale.

Cette réorganisation se justifie par les progrès techniques importants accomplis au cours des dernières années en matière de communications.

C'est pourquoi, se traduisant par une diminution de la présence physique des militaires sur le terrain, avec ce que celle-ci peut avoir de rassurant pour les uns, de dissuasif pour les autres, une telle réorganisation est inévitablement ressentie par la population comme une dégradation du service public.

III. – Les emplois et les effectifs

L'autre variable d'ajustement possible, du fait de la diminution de la disponibilité des personnels, était l'accroissement des effectifs. On ne sera pas surpris de constater que l'augmentation de ces derniers, quoique inégale selon les corps, ait été importante au cours des dernières années.

A. – Le nombre des emplois augmente

Le nombre total des emplois budgétaires ouverts en loi de finances initiale au bénéfice des personnels militaires de la gendarmerie, tant au titre de la gendarmerie elle-même que de l'armée de l'air, de la marine (qui disposent d'une gendarmerie spécifique) ainsi qu'à la section commune du budget de la Défense ne cesse de croître de 1990 à 2000. La progression atteint 6 216 emplois sur les dix ans, soit + 6,86 %.

Cette évolution n'est pas linéaire et, si la progression est d'environ 1 000 emplois par an jusqu'en 1993, le rythme diminue ensuite pour atteindre son point le plus bas en 1996 avant de remonter en 1997 où, sous l'influence de la loi de programmation militaire, les créations dépassent, en général, 450 emplois par an.

Intervenant en parallèle avec la réduction du format des armées, cette montée en puissance de la gendarmerie se traduit par une augmentation de son poids relatif au sein du ministère de la défense, passé de 18 à 21 % de l'effectif total de 1996 à 2000.

Cette situation nouvelle peut expliquer la mise en place d'une filière propre au recrutement externe des officiers de gendarmerie, différente de celle de l'armée de terre avec laquelle elle partageait jusqu'ici les recrues au sortir de l'école spéciale militaire de Saint-Cyr-Coëtquidan, mise en place qui a fait l'objet d'une communication du ministre de la défense au conseil des ministres du 31 octobre 2000.

B. – Mais l'évolution est différente selon les corps et les niveaux hiérarchiques

L'évolution des différentes catégories de personnels de la gendarmerie est très variable. Cette différenciation obéit à des préoccupations qui vont de l'amélioration de l'encadrement au souci de trouver une ressource humaine peu onéreuse.

Elle apparaît dans le tableau d'ensemble ci-après :

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Officiers de gendarmerie	2592	2617	2642	2666	2664	2705	2712	2917	3127	3336	3544
Off. corps techn.								21	42	64	86
Total Officiers	2592	2617	2642	2666	2664	2705	2712	2938	3169	3400	3630
Sous-officiers gendarmeri	76437	77168	77892	78618	78609	78749	78769	78245	77754	76702	75182
Sous-àfficiers corps techn.	605	605	605	604	604	639	649	1214	1767	2262	2796
Total active	79634	80390	81140	81888	81877	82093	82130	82397	82690	82364	81608
Appelés	10962	11222	11472	11722	12322	12497	12626	12820	13190	10966	7688
Volontaires										3027	7536
Total militaires	90596	91612	92612	93610	94199	94590	94756	95217	95880	96357	96812
Civils							1258		1387	1782	1868
Effectif total										98139	98680

1. – L'augmentation relative du nombre des officiers traduit le souci d'améliorer l'encadrement de la gendarmerie

Le nombre d'emplois d'officiers de gendarmerie croît de manière quasi-continue de 1990 à 2000 avec une accélération de 1997 à 2000, où sont créés 210 emplois par an (soit un rythme d'augmentation de 6 à 7 %). Globalement, la progression du nombre d'emplois est de 952, correspondant à un taux de 36,7 %, cinq fois plus élevé donc que celui de l'ensemble des personnels de la gendarmerie.

Si l'on rapporte le nombre d'officiers à celui des autres personnels de la gendarmerie, le taux d'encadrement (hors corps de soutien) passe de 1 pour 34 en 1990 à 1 pour 25 en 2000, l'augmentation se faisant surtout sentir à partir de 1996.

Cette évolution, commune aux armées, apparaît particulièrement nécessaire dans la gendarmerie où certaines tâches, comme la police judiciaire, devenant plus techniques, exigent un niveau de qualification toujours pus élevé.

2. – L'évolution plus favorable des grades supérieurs, tant parmi les officiers que les sous-officiers résulte aussi du souci d'améliorer les profils de carrière

L'évolution par grade fait apparaître, pendant la période considérée, parmi les officiers une augmentation de 42,8 % des emplois de colonels, pour 36,5 % pour les autres officiers.

La différence entre les grades est encore plus nette chez les sous-officiers :

Personnels de la gendarmerie :
Répartition par grade des emplois de sous-officiers de l'arme (en %)

	1990	1995	2000
Gendarmes	73,7 %	73,2 %	70,6 %
MdL-Chefs	14,5 %	9,5 %	11,1 %
Adjudants	6,7 %	11,4 %	11,4 %
Adjudants-chefs	3,5 %	3,7 %	4,7 %
Majors	1,3 %	1,8 %	2,0 %

L'évolution par grade du nombre d'emplois de sous-officiers depuis 1990 montre une progression de 44,9 % des majors, de 30,6 % des adjudants-chefs et de 67 % des adjudants ; dans le même temps,

on enregistre une baisse de 24,8 % des maréchaux des logis chefs et de 5,8 % des gendarmes.

La structure du corps des sous-officiers subit ainsi une notable déformation au cours de la période. Cette évolution s'explique d'abord par l'effet des mesures de fin de carrière adoptées entre 1990 et 1995 en application du protocole Durafour ou pour améliorer plus spécifiquement la condition militaire, mais aussi par la montée en puissance du corps de soutien de la gendarmerie où la promotion est plus rapide.

Comme dans d'autres secteurs de l'administration, on observe au sein du corps des sous-officiers de gendarmerie une tendance à l'accroissement rapide des emplois de débouchés aux différents grades : le nombre d'emplois d'adjudants progresse de 67 %, celui des majors de 44,9 %. Si la restructuration des armées explique en partie ce phénomène, on peut craindre que, comme d'ailleurs pour les officiers, cette évolution doive moins aux exigences de la programmation qu'à la nécessité d'épouser une évolution démographique et sociologique que les autorités militaires n'ont pas su maîtriser en temps utile. Une réflexion d'ensemble sur les déroulements de carrière au sein de la gendarmerie semble désormais s'imposer et pourrait trouver sa place dans les travaux d'élaboration de la prochaine loi de programmation.

3. – Mais parallèlement, la politique de recrutement a privilégié les ressources humaines moins onéreuses

Il s'agit principalement des appelés (gendarmes auxiliaires), passés de 1990 à 1998 de 10 962 à 13 190.

La suppression du service national conduit à remplacer les appelés par des volontaires (gendarmes adjoints) : leur montée en puissance est rapide : 3 027 en 1999, 7 536 en 2000. L'ensemble des appelés et des volontaires s'élève en 2000 à 15 124.

Le recrutement, à partir de 1997, des officiers du corps technique et administratif de la gendarmerie qui sont 86 en 2000 et surtout des sous-officiers de la spécialité "Emplois administratifs et de soutien de la gendarmerie (EASG) correspond à la même logique, même si, comme on l'a vu, les économies réalisées dans ce dernier cas sont douteuses. Les EASG, qui avaient plafonné entre 605 et 650 entre 1990 et 1995 ont augmenté à partir de 1996 jusqu'à atteindre 2 796 en 2000.

La même logique préside à l'accroissement du nombre des civils, dont l'effectif, longtemps stable autour de 1 250, a crû à partir de 1997 jusqu'au niveau de 1 868 en 2000.

4. – En revanche, le nombre de gendarmes proprement dits, c'est à dire des sous-officiers de gendarmerie, à l'exclusion du corps technique, a tendance à régresser.

Après avoir légèrement augmenté entre 1990 et 1993 (+ 2,85 %), leur nombre a plafonné de 1993 à 1996 (0,2 %), puis connaît une nette décélération depuis 1997 (- 3 587 emplois, soit - 4,55 %). Cette chute n'est qu'en partie compensée par la croissance du nombre d'emplois de sous-officiers du corps de soutien de 2 147 unités.

Ainsi le souci d'amortir le coût budgétaire de l'accroissement des effectifs et particulièrement de celui des officiers s'est traduit par une préférence pour les types d'emplois autres que ceux de gendarmes classiques.

C. – Les effectifs réalisés ne diffèrent que peu des emplois prévus au budget

Globalement le taux de réalisation des prévisions budgétaires par la gendarmerie est satisfaisant : le taux d'emploi total est de 98,4 %. Le taux global de vacance d'emplois (ou de surnombre), établi pour chaque groupe ou grade du personnel militaire après rapprochement des effectifs réalisés et des emplois, fait apparaître des variations sensibles d'une année sur l'autre. Ainsi un sureffectif global de 578 en 1992 fait place à un sous-effectif de 655 en 1993, puis à un nouveau sureffectif de 288 en 1994 ; mais l'essentiel de ces écarts est imputable aux appelés, car les taux analogues pour les personnels d'active sont beaucoup plus stables : respectivement - 87, - 92, + 101 pour les mêmes années.

Les écarts observables dans les différents corps d'active s'expliquent principalement par le délai de réaction aux inflexions de la politique du personnel. La diminution des effectifs des sous-officiers a ainsi été ralentie par le caractère peu incitatif des pécules, tandis que la montée en puissance du nombre des officiers subit un retard mécanique du fait que les nouvelles promotions ne sortent qu'en juin. La montée du corps de soutien témoigne du même effet de latence.

En conformité avec la politique qui a été suivie dans les lois de finances successives, l'étude de l'effectif moyen réalisé de l'action Gendarmerie (c'est-à-dire des gendarmes qui ne sont pas employés à l'extérieur de l'arme comme c'est par exemple le cas de la gendarmerie maritime), pour chacune des années 1990 à 1999, fait apparaître une augmentation de 5 641 de 1990 à 1999 (+ 6,43 %) pour l'ensemble des personnels militaires, mais seulement de 3 224 (4,14 %) pour les personnels d'active. Le nombre d'officiers s'accroît de 800 (32,8 %) et celui des sous-officiers (y compris les EASG) de seulement 2 424 (3,2 %).

D. – La loi de programmation laisse présager une poursuite des tendances en cours

La gendarmerie, comme le reste du ministère de la défense, se distingue par une planification à long terme des emplois qui s'inscrit dans les lois de programmation militaire. La loi du 23 juin 1994 ayant été rendue obsolète par la suppression du service national, une nouvelle loi a été votée le 2 juillet 1996. Complétée par un document interne intitulé « référentiel de programmation », elle est toujours en vigueur et laisse présager une poursuite des tendances décrites plus haut.

Dans la mesure où cette programmation est effectivement mise en œuvre, elle apparaît comme un précieux instrument de gestion du personnel mais n'en demeure pas moins perfectible.

1. – La loi de programmation militaire du 2 juillet 1996

Elle a été plus précise que la précédentes pour les différentes catégories de personnels et pour les dépenses de fonctionnement en général. Elle contient en annexe un rapport où figure l'évolution prévue des différentes catégories d'emplois militaires de la gendarmerie.

	1996	2002
Professionnels	81 650	81 650
Appelés et volontaires	12 000	16 230
Total	93 650	97 880

Le rapport précise que cette augmentation correspond à un taux de 4,5 % l'an (ces chiffres ne comprenant pas les emplois dont la

création est financée par le fonds de concours versé par les sociétés concessionnaires d'autoroutes).

L'augmentation des effectifs doit donc se poursuivre, essentiellement par recours aux volontaires.

2. – Le référentiel de programmation

Daté d'août 1996, le « référentiel de programmation », réalisé conjointement par le Secrétariat général pour l'administration (Direction des services financiers) et l'État-major des armées complète les orientations de la loi.

Pour l'ensemble des six années soumises à la programmation (1996-2002), le nombre d'emplois à créer dans la gendarmerie est fixé à 4 215 dont 1 002 civils, 16 232 volontaires et 1 389 officiers ; dans le même temps, le nombre d'emplois de sous-officiers diminuera de 2 391 et celui des appelés sera ramené à 0.

La logique de la programmation peut être ainsi résumée :

- la suppression de 5 777 emplois de sous-officiers permet, d'une part, un meilleur encadrement (par la création de 1 255 emplois d'officiers de l'arme) et, d'autre part, une montée en puissance des corps de soutien, complétée par un recrutement plus important de civils ;
- la perte de 12 017 emplois d'appelés est compensée par la création de 16 232 emplois de volontaires, le solde de 4 215 postes étant destiné à mieux prendre en compte l'alourdissement des tâches opérationnelles de la gendarmerie.

3. – La réalisation de la programmation

Le tableau suivant fait apparaître le niveau de réalisation de la programmation en 2000 :

État de réalisation de la programmation des emplois de l'action gendarmerie au 1er janvier 2000

	Loi de programmation		Réalisation au 1/1/2000			
	Evolution	Total	Program-mation	Autres mesures	Ensemble	Total
Officiers	921	3 587	921	- 4	917	3 583
Sous-officiers	- 1 515	76 213	- 1 555	206	- 1 349	76 379
Total Active	- 594	79 800	- 634	202	- 432	79 962
Appelés	- 7 143	4 874	- 4 574	- 40	-4 614	7 403
Volontaires	9 869	9 869	7 300	0	7 300	7 300
Total militaires	2 132	94 543	2 092	162	2 254	94 665
Civils	668	1 926	693	- 83	610	1 868
Total gendarmerie	2 800	94 469	2 785	79	2 864	96 533

On observe, par rapport à la loi de programmation, que :

- les créations d'emplois se réalisent au rythme prévu pour les officiers ;
- un léger écart (- 40) apparaît dans le corps des sous-officiers ;
- un même déséquilibre apparaît dans l'évolution du nombre d'appelés et de volontaires.

Mais globalement, les effectifs prévus dans la programmation sont réalisés.

4. – La programmation des emplois de la gendarmerie demeure un instrument perfectible

Précieux instrument de gestion, qui n'a pas d'équivalent pour les fonctionnaires civils, la programmation des emplois, telle qu'elle est effectuée pour la gendarmerie, pourrait être améliorée sous deux rapports :

- elle pourrait être plus exhaustive. Le référentiel ne prend en compte que les emplois relevant directement de l'action Gendarmerie. Il serait utile de faire apparaître l'évolution de l'ensemble des emplois de gendarmes, dans la mesure où tous ont des incidences sur la politique de recrutement et de formation. C'est ainsi que pourraient être comptabilisés aussi les gendarmes relevant des actions Air et Marine, qui figurent dans le budget de ces deux armes, ceux du service commun du budget du ministère de la défense, ainsi que de la délégation générale pour l'armement, et les gendarmes autoroutiers financés par les sociétés d'autoroute par le biais de fonds de concours ;

- sa mise en oeuvre pourrait être plus transparente. Le Parlement qui vote la loi de programmation pourrait être mieux informé de sa mise en œuvre. Cela implique qu'il ait communication des référentiels de programmation qui ventilent par arme les nombres d'emplois globaux prévus dans la loi et aussi qu'il soit tenu informé année après année des écarts entre la programmation et sa réalisation, même si ces écarts sont justifiés.

La croissance des effectifs de la gendarmerie demeure la donnée forte de ces dernières années. Malgré les réformes du mode de présence, dans le sens d'un allégement, cette croissance a été rendue nécessaire par la diminution des servitudes des gendarmes et le caractère limité des réformes de structure.

IV. – Les rémunérations

Le fait que la charge de travail de la gendarmerie en temps de paix soit plus lourde que celle des autres armes, dont la mission ne s'exerce pleinement qu'en temps de guerre, justifie que, pour ce qui est de ses sujétions spécifiques, la gendarmerie bénéficie des mêmes indemnités que la police nationale.

Le régime de rémunération des personnels de la gendarmerie n'a pas connu au cours des dernières années de bouleversement majeur. Les effets du rattrapage dont l'initiative a été prise en 1989 et dont les grades de base ont profité en premier lieu ont été sensibles. Globalement favorable, ce régime est encadré par des règles strictes, qui demeurent teintées d'archaïsme mais laissent peu de place à l'arbitraire.

A. – Les données budgétaires

Les frais de rémunération du personnel constituent la majeure partie des dépenses du budget de la gendarmerie. Ils évoluent parallèlement à ce budget :

en milliers de francs

Année	Budget de la gendarmerie Titres 3, 5 et 6	Dépenses de personnel	Part des dépenses de personnel dans le budget de la gendarmerie
1992			64,92 %
1993	18 561 723	12 051 597	65,44%
1994	19 821 884	13 069 045	65,93%
1995	20 291 612	13 504 349	66,55%
1996	20 956 459	13 907 124	66,36%
1997	21 320 653	14 066 894	65,97%
1998	22 074 346	14 720 405	66,68%

Les dépenses relatives au personnel militaire qui figurent dans le budget ne représentent pas l'ensemble des dépenses de personnel de la Gendarmerie. Celle-ci emploie aussi, en nombre limité, ainsi qu'on l'a dit, des personnels civils, qui figurent dans le budget général du ministère de la défense.

Les dépenses relatives aux rémunérations du personnel militaire sont principalement regroupées dans les chapitres 31-31 : personnels militaires des armées et de la gendarmerie – Rémunérations principales et 31-32 : personnels militaires des armées et de la gendarmerie – Indemnités et allocations diverses en particulier les articles 71 personnel officier et 72 – personnel sous-officier.

Chacun de ces chapitres comprend aussi des articles spécifiques pour les personnels en position autre que l'activité La nouvelle bonification indiciaire se trouve à l'article 96.

D'autres éléments de rémunération sont imputés à d'autres chapitres budgétaires à diverses lignes[78].

Il est parfois difficile de déterminer dans le budget ce qui est rémunération et ce qui ne l'est pas. Les frais de représentation, qui figurent pourtant au chapitre 31-32, article 71 ne le sont pas vraiment, les crédits servant, pour l'essentiel, à régler des dépenses que l'on peut considérer comme des dépenses de service. De même le remboursement des frais de déplacement. En revanche les indemnités de déplacement du chapitre 34-06, qui ne représentent aucun frais engagé personnellement par le militaire (par exemple les indemnités de maintien de l'ordre) ou l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT), dont bénéficient particulièrement les gendarmes

78 Chapitre 31-41 « Personnels appelés », 31-96 « Autres rémunérations », 33-90 et 33-91 « Cotisations et prestations sociales », 34-06 « Gendarmerie – fonctionnement », 34-07 « Gendarmerie – Indemnité journalière d'absence temporaire » et 34-01 « Alimentation ».

mobiles en opération qui figure au chapitre 34 07, même si c'est en compensation d'une servitude supplémentaire, viennent compléter le revenu du militaire qui en bénéficie. Le fait d'avoir placé les indemnités de mission et l'IJAT au chapitre 34 consacré aux moyens de fonctionnement résulte du souci de mieux cerner le coût du fonctionnement de la gendarmerie.

Il faut mentionner aussi au sein du chapitre 31-31, les crédits de l'article 69 - Personnel de réserve, consacrés aux réservistes, mais où la gendarmerie n'est pas individualisée.

Le tableau suivant donne une idée du poids respectif de chacune de ces rubriques :

	Montant 1998
Chapitre 31-31 : Rémunérations principales	
article 70 : Personnel en activité	10 366 443 000
article 80 : Personnel en position autre que l'activité	68 631 000
article 94 : Nouvelle bonification indiciaire	31 887 000
Chapitre 31-32 : Indemnités et allocations diverses	4 014 619 000
Chapitre 31-41 : Personnels appelés	218 009 000
Chapitre 31-96 : Autres rémunérations	20 816 000
Chapitre 33-90 : Cotisations sociales	989 177 000
Chapitre 33-91 : Prestations sociales versées par l'État	472 821 000
Chapitre 34-06 : Déplacements et transports	369 798 000
Chapitre 34-07 : IJAT	268 675 000

Les effectifs et la masse des rémunérations moyennes du personnel militaire de la gendarmerie ont évolué, au cours des dernières années, de la manière suivante :

Année	Effectif total (réservistes et auxiliaires exclus)	Total des rémunérations en MF
1992	79 424	11 477
1993	80 161	11 924
1994	80 139	11 964
1995	80 355	12 159
1996	80 394	12 343
1997	80 694	12 307
1998	81 010	12 552

La rémunération nette moyenne des gendarmes a, elle, évolué comme suit :

Année	Rémunération annuelle nette moyenne
1992	149 215
1993	159 712
1994	162 928
1995	170 305
1996	174 487
1997	177 017
1998	181 300

De 1992 à 1998, la rémunération moyenne de cette arme a augmenté de 21,5 %. Si l'on ne tient compte ni du supplément familial, ni de l'IJAT, ni des compléments liés aux interventions extérieures, la hausse a été de 20,5 %.

Cette donnée est à comparer à celle de l'indice des prix INSEE (hors tabac) qui a augmenté de + 8 % pendant la même période.

Elle peut également, pour la période 1992-1998, être rapportée à l'indice des traitements de la fonction publique d'État calculé par l'INSEE, lequel a augmenté de + 16, 2 %.

Comme on voit, l'augmentation de la rémunération moyenne des personnels de la gendarmerie a été sensiblement supérieure à celle de l'ensemble de la fonction publique.

Dans la période antérieure, au contraire (1987-1992) les soldes du personnel militaire de la gendarmerie avaient augmenté de 15,2 % alors que les rémunérations de la fonction publique d'État dans son ensemble s'étaient accrues de 26,1 %. On se serait attendu à ce que prévale la situation inverse, compte tenu des mesures de revalorisation de la situation des gendarmes prises après les événements de 1989. En réalité, celles-ci, qui étaient pour la plupart d'application progressive, n'ont eu leur plein effet que dans la période suivante.

Sur la période 1987-1998, l'évolution des traitements de la fonction publique et des soldes des gendarmes ont été sensiblement comparables, autour de + 40 %

B. – La grille indiciaire

1. – La grille de base

La grille indiciaire sur laquelle est déterminée la rémunération principale de la gendarmerie est la même que celle des autres militaires. Elle est organisée par les décrets du 10 janvier 1912 et du 1er septembre 1948. La solde de base est fixée en fonction d'un indice correspondant :

- au grade
- à l'échelon
- à la qualification (échelle).

Le seul privilège relatif dont bénéficie à cet égard la gendarmerie est que parmi les différentes échelles de qualification, l'échelle 4, la plus avantageuse, est de plein droit pour les gendarmes alors qu'elle est contingentée au sein de chaque grade dans les autres armes. Cette disposition compense la lenteur relative de l'avancement dans la gendarmerie.

Pour ce qui est du grade de major, qui n'a qu'une grille unique, l'échelon exceptionnel est contingenté par le décret n° 75-1214 portant statut du corps des sous-officiers de gendarmerie à 15 % de l'effectif budgétaire.

Les crédits consacrés au versement de la rémunération principale (NBI non comprise), calculés à partir des articles 71 à 89, en ne retenant que le paragraphe 10 intitulé solde, ont augmenté de la manière suivante.

Année	Rémunération	%
1992	8 370 824 000	/
1993	8 859 886 000	+ 5,84
1994	9 012 924 000	+ 1,73
1995	9 317 848 000	+ 3,38
1996	9 560 888 000	+ 2,61
1997	9 681 586 000	+ 1,26
1998	10 158 349 000	+ 4,92

Dès 1992, la rémunération principale des gendarmes a bénéficié des effets du protocole d'accord sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations de la fonction publique, conclu le 9 février 1990, dit " protocole Durafour ", en application de l'article 19-2 du statut général des militaires selon lequel " toute mesure de

portée générale affectant la rémunération des fonctionnaires civils de l'État est, sous réserve des mesures d'adaptation nécessaires, appliquée avec effet simultané aux militaires de carrière ".

2. – La nouvelle bonification indiciaire

Le protocole Durafour a également entraîné l'application de la nouvelle bonification indiciaire destinée à améliorer la situation des militaires ayant des responsabilités effectives.

La nouvelle bonification indiciaire a été appliquée à la gendarmerie avec le souci d'en faire bénéficier en priorité les catégories moyennes. Le dispositif retenu par la direction générale de la gendarmerie nationale valorise deux des grandes fonctions qui conditionnent la vie de l'institution : la fonction de commandement de terrain (en gendarmerie départementale comme en gendarmerie mobile) et celle de police judiciaire (unité de recherches).

On relèvera :

- le fait que, outre les 80 commandants de groupement, 53 chargés de mission ou chefs de bureau de l'administration centrale se sont vu attribuer les bonifications les plus substantielles (30 ou même 50 points pour 5 chargés de mission).
- le fait que pour les officiers subalternes (généralement commandants de compagnie) et les sous-officiers (commandants de brigade), la NBI se trouve extrêmement dispersée : 10 ou 15 points par emploi, une dispersion qui ne correspond pas exactement à l'esprit de la nouvelle bonification indiciaire.

Conformément aux décisions prises par le gouvernement en 1993, une partie de la NBI est attribuée aux unités de gendarmerie qui participent à la politique de la ville. Du fait de la vocation essentiellement rurale de la gendarmerie, il ne peut s'agir que de brigades périurbaines ou d'unités de recherche. La NBI-Ville a été divisée en deux parts :

- l'une est attribuée aux fonctionnaires servant dans des quartiers où l'État a signé avec les collectivités locales des conventions de développement social urbain (731 emplois) ;

- l'autre est attribuée au brigades amenées à intervenir dans ces quartiers au titre du jumelage, ainsi qu'à des brigades rencontrant des problèmes analogues, désignées à la discrétion du commandement (864 emplois au total).

Pour ce qui est de la partie discrétionnaire de cette dernière, on pourrait souhaiter que les critères d'attribution de nature démographique ou sociologique utilisés par le commandement soient plus clairs.

C. – Les rémunérations accessoires

Elles constituent une part importante de la rémunération.

1. – Importance relative des rémunérations accessoires

Le tableau suivant rapproche l'évolution de la solde principale et celle des rémunérations accessoires :

Année	Soldes + NBI	Primes et indemnités
1992	8 512 000 000	3 539 597 000
1993	8 653 361 000	4 156 970 000
1994	9 216 718 000	3 840 100 000
1995	9 535 871 000	3 955 932 000
1996	9 795 170 000	4 090 021 000
1997	9 932 669 000	4 112 292 000
1998	9 987 097 000	4 459 536 000

(Ne sont pris en compte dans ce tableau que les militaires en activité. L'IJAT et les frais de mission ne sont pas décomptés)

Il en ressort que de 1992 à 1998 les rémunérations principales ont augmenté de 17,3 %, les rémunérations accessoires de 25,9 %. Si, comme on l'a vu, l'évolution des rémunérations de la gendarmerie s'est écartée, au cours de la période considérée, de l'évolution générale des rémunérations de la fonction publique, c'est donc pour l'essentiel en raison de l'évolution des primes et indemnités.

2. – Les différents régimes de primes et indemnités

Toutes les primes et indemnités dont bénéficient les personnels militaires de la gendarmerie font l'objet d'un texte régulièrement publié.

Les régimes de primes sont de deux sortes :

a) Les primes communes aux autres personnels militaires

La gendarmerie bénéficie, selon un barème identique, de l'ensemble des primes et indemnités propres au statut militaire. C'est le cas notamment de l'indemnité pour charges militaires, et de l'ensemble des primes liées, soit à une qualification militaire (brevets militaires, grandes écoles), soit à une responsabilité ou à une servitude particulières (responsabilité pécuniaire, services aériens) soit au lieu d'affectation (DOM-TOM, étranger, opérations extérieures).

C'est ainsi que des formations spéciales comme la garde républicaine ou le groupement de sécurité et d'intervention de la gendarmerie nationale (GSIGN) ne bénéficient d'aucun régime particulier, si ce n'est, pour le second, de l'indemnité pour services aéronautiques (dite " solde à l'air ") du fait que ses membres sont parachutistes.

La gendarmerie a de ce fait bénéficié des réformes introduites par les décrets n° 97-900, 97-901 et 97-902 du 1er octobre 1997 organisant le régime des militaires en opérations extérieures.

Seule différence avec les autres personnels militaires : étant logés, les gendarmes ne bénéficient pas des aides au logement perçues dans les autres armes.

b) Les primes et indemnités propres à la gendarmerie

Les primes spécifiques à la gendarmerie sont liées à l'activité de police. Elles sont calculées selon les mêmes barèmes que ceux de la police nationale.

Il s'agit de l'indemnité de sujétions spéciales de police et des primes liées à la qualification OPJ et APJ ainsi que de celle des majors et adjudants-chefs. S'y ajoutent différentes indemnités dont la plus importante est l'IJAT.

L'indemnité de sujétions spéciales de police

C'est la principale des indemnités de ce type. Elle fait, pour l'essentiel, la différence entre la rémunération des gendarmes et celle des autres militaires de même rang.

Régie par les décrets n^{os} 48-1366 du 27 août 1948 et l'arrêté du 13/01/1962, elle est allouée aux fonctionnaires de police et de

gendarmerie pour tenir compte des risques spécifiques courus par ces personnels.

Tous les militaires de la gendarmerie y ont droit, y compris ceux qui n'ont pas de sujétion directe en relation avec les activités de police, comme par exemple les membres des états-majors.

Elle est fixée en pourcentage de la solde de base.

Pour les officiers, elle s'échelonne de 12 % (général) à 24 % (lieutenant) de celle-ci. Pour les sous-officiers, elle varie de 20 à 22 % selon le lieu d'affectation, le taux maximum étant réservé aux agglomérations de Paris, Lyon et Marseille

La prime complémentaire de police

Instituée par un décret du 17 mars 1971, elle est destinée en principe à compenser la disponibilité des personnels et constitue une sorte de complément, modeste au demeurant, de l'indemnité de sujétions spéciales de police, propre aux seuls sous-officiers. Elle est d'un montant uniforme pour tous les sous-officiers de gendarmerie. Ce montant, de 24,40 F par mois n'a pas été réévalué depuis 1973. Les crédits correspondants, qui figurent au paragraphe 21-48 n'ont pratiquement pas évolué depuis 1992. Ils s'élevaient en 1998 à 21 591 000 F.

On ne voit pas pourquoi cette prime, qui est manifestement une survivance, n'est pas intégrée à l'ISSP.

Les primes de qualification

- La prime spéciale aux militaires non officiers OPJ et brevetés

Le texte de base est le décret n° 54-5538 du 26 mai 1954, dont les dernières modifications datent du 13 avril 1990 et du 15 mars 1995.

Y ont droit les sous-officiers de gendarmerie n'ayant pas atteint le grade d'adjudant chef et titulaires

- soit de la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ)
- soit de certains diplômes (qualification supérieure de gendarmerie 1ère partie, brevet, certificat ou diplôme du second degré).

Au total 26500 militaires le perçoivent.

Elle fait l'objet d'une fixation généralement annuelle par arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre en charge des finances. Elle a bénéficié d'une réévaluation substantielle en 1990. Elle a été légèrement réévaluée en 1995 et 1996. Son montant est depuis 1996 de 2636 F par an.

- La prime de qualification des gendarmes A.P.J.

Cette prime a été instituée par le décret du 13/04/1990, dans le cadre du plan de revalorisation de la condition des gendarmes de base.

Elle est attribuée à tous les militaires non officiers n'ayant pas la qualification d'officier mais seulement d'agent de police judiciaire, c'est à dire tous les gendarmes non brevetés, soit au total 51 300 militaires. Elle est attribuée dès la nomination au grade de gendarme.

Son montant est fixé par arrêté. Fixé à 1 808 F par an (soit 150, 66 F par mois), il n'a pas fait l'objet d'une réévaluation récente.

- La prime de qualification technique des majors et adjudants-chefs de gendarmerie

Cette prime constituait l'essentiel des crédits de l'article 31-32-72 paragraphe 59. Elle y a été curieusement regroupée avec l'indemnité spéciale de musique destinée aux membres des formations musicales (qui n'est pas propre à la gendarmerie) et la prime de langue étrangère des sous-officiers de gendarmerie des brigades de frontières.

La prime de qualification des majors et adjudants-chefs est allouée à tous les sous-officiers qui ne bénéficient pas des primes précédentes (OPJ et brevetés, APJ), de telle manière que l'ensemble du corps des sous-officiers est couvert.

Le texte de base de la prime des majors et adjudants-chefs est le décret 54-359 du 26/05/1954, modifié par le décret 90-341 du 13/04/1990. Le montant, qui est de 2 636 F par an est rigoureusement aligné sur la prime spéciale OPJ.

Il est aisé de voir que les différentes primes de qualification, exclusives les unes des autres et couvrant ensemble tous les sous-officiers, sont en réalité la même prime sous des modalités différentes qui sont fonction du grade. Une rationalisation et une simplification de ces primes pourraient être utilement opérée.

Les indemnités

- L'indemnité journalière d'absence temporaire est la principale des indemnités spécifiques à la gendarmerie. Elle est fondée sur les décrets n° 76-6826 et 827 du 24 août 1976, ainsi que le décret n° 79-148 du 15 février 1979. Elle est versée aux militaires de la gendarmerie envoyés en mission en unité ou fraction d'unité hors de leur département de résidence sur réquisition de l'autorité civile. Son taux est fixé par arrêté ministériel et se trouve sensiblement majoré dans les TOM. Il est le même que dans la police nationale, soit 162 F/jour. Ce supplément de solde à caractère variable bénéficie essentiellement à la gendarmerie mobile, chaque fois qu'elle est appelée par l'autorité civile pour une opération de maintien de l'ordre, liée, soit à des troubles sociaux, soit à des manifestations sportives, culturelles ou religieuses exceptionnelles. Depuis 1996, l'IJAT fait seule l'objet du chapitre 34-07.

- Les autres indemnités de déplacement

Les autres indemnités liées aux déplacements sont regroupées au chapitre 34-06 § 60. L'utilisation de ces crédits est réglée par le décret n° 92-159 du 21 février 1992, complété par l'instruction ministérielle du 20 juillet 1992.

Le paragraphe 60 recouvre pourtant des dépenses de nature très différente :

- l'indemnité de maintien de l'ordre est très proche de l'IJAT. D'un montant qui représente 60 % de celle-ci, elle est versée aux gendarmes en opération de maintien de l'ordre proches de leur domicile, soit dans leur département, soit dans un département contigu (en région parisienne, les escadrons de gendarmerie mobile opérant à Paris, perçoivent l'IMO s'ils viennent de la première couronne, l'IJAT s'ils viennent de la deuxième ou de plus loin) ;

- les autres indemnités de déplacement sont représentatives de frais réels engagés, au moins en principe, par le militaire. C'est le cas principalement de l'indemnité de mission, attribuée aux militaires en déplacement et représentant leurs frais de nourriture et de logement, instituée par le décret 54-213 du 1er mars 1954, mise à jour en 1968 et 1992. Les gendarmes affectés aux unités de police judiciaire (brigades d'enquête) sont les plus gros consommateurs de ces indemnités. On citera aussi les indemnités de changement de résidence (§ 65) et de stage (§ 67) ;

- les " indemnités diverses " regroupées aux paragraphes 10-98 et 21-98 représentent pour la plupart des montants modestes de crédits :

. indemnité pour changement d'uniforme	330 000
. indemnité journalière d'habillement	6 680 000
. indemnité pour perte d'effets	300 000
. indemnité d'achats de sous-vêtements	266 000
. indemnité de première mise et d'entretien de bicyclette	306 000

L'indemnité journalière d'habillement, la plus importante, est en réalité un complément de rémunération, lié au fait que le gendarme est responsable de l'achat de sa tenue. Ces indemnités sont d'origine ancienne : l'indemnité pour perte d'effets est encore régie par le décret du 10 janvier 1912.

L'indemnité de première mise et d'entretien de bicyclette, dont le montant n'a pas évolué depuis 1966, n'a plus d'utilité, non seulement parce que les gendarmes ne se déplacent plus guère à bicyclette mais encore du fait que, quand ils le font encore, ils n'ont plus à l'acquérir sur leurs deniers.

Les indemnités diverses des paragraphes 10-98 et 21-98 pourraient être utilement globalisées ou rattachées à d'autres.

D'une façon plus générale, les primes et indemnités propres à la gendarmerie appellent une refonte et une simplification qui comporterait notamment l'intégration à la prime complémentaire de police à l'ISSP, la fusion des primes de qualification et la modernisation du régime indemnitaire.

A l'exception de quelques indemnités peu répandues et très mineures, la rémunération de la gendarmerie résulte donc de l'addition des primes propres à la condition militaire, communes aux autres militaires et des primes et indemnités propres à l'activité de police, communes avec la police.

Il en résulte un régime de rémunération incontestablement avantageux par rapport aux autres militaires – corrigé seulement par un avancement plus lent, et sensiblement analogue à celui de la police.

En définitive, leur situation pécuniaire est très proche de celle des fonctionnaires de police, sous la réserve de l'usage d'un logement gratuit par nécessité absolue de service. Dans la mesure où l'utilisation de ce logement par le gendarme, de quelque grade qu'il

soit, n'est pas une option mais une obligation, il n'est pas considéré comme un avantage en nature. Il ne figure donc pas dans le revenu imposable. En revanche les gendarmes payent l'eau au-delà d'un forfait, le téléphone pour leur ligne personnelle (distincte de celle du service), l'électricité, la taxe d'habitation et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

D. – L'évolution comparée des différentes catégories de personnel

Le tableau suivant fait apparaître l'évolution comparée des rémunérations des officiers et sous-officiers :

Année	Rémunération annuelle moyenne nette des officiers	Rémunération annuelle nette des sous-officiers
1992	241 579	149 413
1993	255 608	159 266
1994	273 061	162 933
1995	278 224	169 814
1996	283 741	173 773
1997	284 349	176 460
1998	289 974	180 341

D'après ces données, la rémunération moyenne des officiers a augmenté entre 1992 et 1998 de 20 %, celle des sous-officiers (toutes indemnités incluses) de 20,6 %. La rémunération nette moyenne des officiers se trouve en 1998 60 % au-dessus de celle des sous-officiers.

Le tassement de la hiérarchie des rémunérations, qui caractérise la fonction militaire en général se constate particulièrement dans la gendarmerie du fait que les niveaux extrêmes n'existent pas (hommes du rang) ou sont peu représentés (officiers généraux) et du fait de la possibilité qu'ont les simples gendarmes de faire des carrières longues où leur indice ne cesse de progresser.

L'examen de l'évolution moyenne des vingt plus hautes rémunérations (en France métropolitaine) ne contredit pas ce constat :

	Moyenne des 20 plus hautes rémunérations (net)
1996	35 851
1997	36 974
1998	37 540

En F par mois

Le tableau suivant, qui montre grade par grade les niveaux maximum, moyen et minimum de rémunération, confirme cette observation.

Rémunérations moyennes des différents grades de la Gendarmerie nationale
(solde globale nette mensuelle hors avantages familiaux)

Officiers généraux
(moyenne)

Général de division	42 923
Général de brigade	32 846

Officiers

	Maximum	Moyenne	Minimum
Colonel	34 235	29 229	22 439
Lieutenant-Colonel	28 565	22 516	19 288
Chef d'escadron	23 042	20 188	16 724
Capitaine	20 181	18 259	14 656
Lieutenant	16 914	14 561	12 967

Majors et Sous-officiers

	Maximum	Moyenne	Minimum
Major	17 403	16 410	15 139
Adjudant-chef	16 373	15 603	14 195
Adjudant	15 274	13 611	11 791
MDL-chef	13 554	12 611	10 372
Gendarme	13 822	11 426	8 327

Il n'existe pas de données comparatives pour les différentes composantes de la gendarmerie. On sait toutefois que le versement de l'IJAT (environ 1 500 F par mois en moyenne) ou, à défaut, de l'indemnité de maintien de l'ordre, améliore sensiblement la situation des gendarmes mobiles, généralement plus jeunes que leurs collègues de la gendarmerie départementale.

Hors le cas de la gendarmerie mobile, la solde des corps considérés comme d'élite n'est améliorée, quand elle l'est, que dans le cadre des textes applicables à l'ensemble des militaires : c'est le cas par exemple du groupement de sécurité et d'interventions de la gendarmerie nationale (GSIGN) ou des pilotes d'hélicoptère. Les

motocyclistes ou la garde républicaine ne jouissent d'aucune indemnité spécifique.

Les unités stationnées en Corse ne bénéficient que de l'indemnité compensatoire pour frais de transport en Corse (71-21) destinée à compenser les frais de transport entraînés par l'insularité, dont on a vu qu'elle avait été revalorisée. Cette règle s'appliquait aussi au GPS, aujourd'hui dissous.

Quant aux droits à pension, les années à la Réunion, dans les TOM et, plus récemment en Corse, comptent double. Les années passées dans les Antilles et la Guyane comptent pour 1,5.

On a vu qu'au sein de la gendarmerie, exercent un certain nombre de personnels au statut dérogatoire par rapport à celui des gendarmes mais analogue à ceux des autres armes se trouvant dans la même situation. On ne reviendra pas sur le cas particulier du corps de soutien. Les réservistes, les appelés - en voie d'extinction - et bientôt les volontaires ne posent pas de problème particulier. Les 1 868 civils sont gérés par le ministère de la défense, selon les règles propres à son personnel civil.

❖

La situation matérielle de la gendarmerie reflète la spécificité de ce corps, corps militaire employé à des tâches civiles.

Les adaptations du régime de travail des gendarmes effectuées à partir de 1989, inséparables de l'évolution de leur environnement, étaient sans doute indispensables. Elles ne pouvaient cependant qu'entraîner une dégradation du service, à moins de prendre des mesures de réorganisation pour en compenser l'effet sur la disponibilité. Du fait des rigidités propres à cette arme, héritées à la fois de l'histoire et des particularités de la géographie française, les mesures de redéploiement n'ont eu qu'un caractère limité. La création d'un corps de soutien à caractère administratif et technique n'a pas représenté, à cet égard, un progrès substantiel. En définitive, la seule solution a été l'augmentation des effectifs, importante au cours des dix dernières années, quoique portant d'abord sur les appelés et les volontaires.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

Personnels militaires de la gendarmerie

S'agissant des personnels militaires de la gendarmerie, la direction du budget partage les interrogations de la Cour sur l'intérêt de maintenir l'octroi gratuit d'un logement de service, la condition de gendarme étant aujourd'hui proche de celle d'un fonctionnaire de droit commun. Elle reconnaît également le bien fondé des observations de la Cour sur certaines rigidités de la gendarmerie, sur la nécessité, en matière de rémunération, de simplifier la réglementation indemnitaire et sur le choix du ministère de la défense de privilégier la création de corps de militaires pour assurer les fonctions administratives et techniques de soutien au sein de la gendarmerie.

La Cour explique par ailleurs, le maintien des surnombres de sous-officiers par le caractère non incitatif des pécules.

Il convient de noter cependant, que 555 pécules ont été attribués aux sous-officiers de la gendarmerie au titre de 1999 pour un coût total de 153,4 MF. Le montant unitaire moyen d'un pécule, qui s'établit à 276.468 francs, apparaît ainsi suffisamment attractif pour accompagner une déflation de 557 emplois de sous-officiers de la gendarmerie en 1999.

Réponse du Ministre de la Défense

Le rapport de la Cour, relatif aux personnels militaires de la gendarmerie nationale, évoque normalement, au-delà du statut et des effectifs de ces personnels, des questions de fond ayant trait à l'adaptation de la gendarmerie à ses missions civiles. Il faut noter à cet égard que celles-ci ne se résument pas au maintien de l'ordre et à la police judiciaire : elles englobent plus largement la sécurité des

personnes et des biens par des actions de prévention et de secours, tant en matière de lutte contre la délinquance que de sécurité routière.

Les parties descriptives du rapport, fort détaillées et argumentées, concernant les effectifs, leur emploi, leur évolution, leur répartition, leur rémunération appellent quelques observations ponctuelles récapitulées dans l'annexe jointe. Le ministère de la Défense partage entièrement les appréciations portant sur le bien-fondé de l'amélioration de l'encadrement de la gendarmerie par une augmentation du nombre des officiers, y compris des officiers généraux, sur le souci de rigueur budgétaire manifesté par la gendarmerie en matière d'évolution des effectifs et sur le respect des objectifs fixés par la loi de programmation militaire en la matière. Il est conscient de la nécessité exprimée par la Cour de refondre et simplifier les primes et indemnités propres à la gendarmerie. C'est ainsi que le ministre a demandé, à l'occasion de la 21ème session du conseil de la fonction militaire gendarmerie (CFMG) de procéder à une analyse du dispositif en vigueur et de proposer les améliorations souhaitables. Un groupe de travail ad hoc a été mis sur pied au sein du CFMG et les travaux sont en cours. L'étude sera poursuivie dans le cadre globale du ministère de la Défense

En posant la problématique de l'amélioration des conditions de travail et de vie des militaires de la gendarmerie, dont il ne conteste pas la nécessité au regard de l'évolution sociale générale, le rapport adresse des critiques de fond à la gendarmerie qu'il apparaît indispensable de nuancer en apportant des éclairages qu'on ne retrouve pas dans le texte.

En premier lieu, la gendarmerie n'aurait pas adapté suffisamment ses structures pour pallier la diminution de disponibilité pour le service consécutive aux réformes de 1989 – 90. Il faut observer liminairement que la phrase selon laquelle cette disponibilité est, depuis 1990, « plus un principe qu'une réalité » apparaît largement infondée. Le rapport admet d'ailleurs que le temps de service en 1999 était revenu quasiment au niveau de celui de 1988 : 9 heures 23 par semaine auxquelles il faut ajouter 6 heures 34 d'astreinte journalière (temps réel calculé sur la base de 204 jours de service par an). La remarquable mobilisation des militaires de la gendarmerie, qu'ils fussent en service ou non, lors des tempêtes de la fin 1999, fournit une illustration concrète de cet esprit de disponibilité qui a été apprécié de nos concitoyens. L'ampleur de la charge de travail des gendarmes a d'ailleurs conduit le ministre de la Défense à

annoncer un certain nombre de mesures favorisant le temps libre des personnels, lors de la réunion du CFMG du 28 février 2000. Ces mesures étaient assorties des moyens en investissement et en fonctionnement nécessaires pour obérer le moins possible la capacité opérationnelle des unités. L'adaptation des structures évoquée par le rapport de la Cour porte en fait sur la fermeture d'un nombre important de brigades en zone rurale. La non-mise en œuvre d'une telle mesure est portée au compte des « rigidités propres à la gendarmerie ». Mais dans le même temps, le rapport met très justement en relief l'attachement des élus et de la population aux services publics, le sentiment de dégradation du service qu'ils ressentent devant une moindre présence des gendarmes et le rôle des brigades de gendarmerie dans l'aménagement du territoire.

Il est un autre élément que le ministère de la Défense doit porter à la connaissance de la Cour : il s'agit du temps d'intervention, en cas d'accident ou d'agression, qui ne doit en aucun cas être supérieur à 30 minutes car les citoyens habitant en zone rurale doivent bénéficier eux aussi du principe d'égalité devant le service public. Tous ces éléments conduisent à maintenir un maillage territorial suffisant et notamment à conserver une brigade par canton. Même si 9 brigades rurales ont été dissoutes en 1999 – 2000 et si l'examen au cas par cas d'un certain nombre d'autres unités continuera d'être mené dans le cadre d'une concertation locale, c'est plutôt en modifiant ses modes de fonctionnement que la gendarmerie s'adapte, en zone rurale, à une situation contrainte. Les COG ont été créés en 1990 et voient leurs effectifs renforcés sur les années 2000 à 2002 ; la sectorisation progressive des territoires accompagnée du binômage ou du trinômage des brigades permet des « gains de productivité » par la mutualisation d'un certain nombre de charges. Parallèlement, la réorganisation des implantations territoriales en zone de police ou en zone mixte a été largement engagée. En 1999 et 2000, 7 compagnies et 30 brigades ont été supprimées ; dans le même temps 56 brigades en région parisienne ont vu leur effectif ramené à un militaire et certaines seront dissoutes après concertation avec les élus. Pendant la même période de deux ans, 72 unités nouvelles ont été créées en zone de gendarmerie, à l'exception de quelques brigades de prévention de la délinquance juvénile dont la compétence est départementale. Enfin, comme le note le rapport de la Cour, près de 2 100 militaires, en grande majorité des sous-officiers, ont été redéployés pour renforcer les brigades périurbaines les plus chargées depuis 1997, et cet effort sera poursuivi. Si la réorganisation qui vient

d'être décrite, et dont l'ampleur est certaine, ne répond pas entièrement au souhait de la Haute juridiction, ce n'est pas tant parce que la gendarmerie est « prisonnière de ses traditions et de ses contraintes propres » que parce qu'elle doit, très normalement, prendre en compte le sentiment des élus et plus encore les contraintes du service public dont elle a la charge.

En second lieu, la Cour craint que les réformes engagées, la mobilité et la création du corps de soutien, ne soient « un trompe l'œil » pour reprendre l'expression utilisée dans le rapport.

La Cour mentionne que la mobilité « ne pose pas de problème dans la gendarmerie mobile, ni dans les autres formations spécialisées où on ne fait en général pas carrière ». Elle indique en outre qu'« aucune évolution substantielle n'a été enregistrée à cet égard au cours des années récentes ». Ces affirmations doivent être relativisées.

D'une part, l'application universelle des règles régissant la mobilité ne manque pas de faire également débat en gendarmerie mobile.

D'autre part, la notion de progrès dans ce domaine ne peut être mesurée exclusivement par le taux de rotation, en particulier son caractère élevé ou son augmentation régulière. Le taux de mobilité des militaires est l'objet d'un suivi attentif car il est considéré comme une variable sur laquelle il convient d'agir pour garantir une gestion optimum des ressources humaines, au regard de ses effets en terme de condition militaire mais également pour des raisons financières. Il importe de rappeler que le ministre de la Défense a fixé, dans une directive n° 30798 du 15 juillet 1997, à 20 % des effectifs budgétaires des officiers et à 14 % des effectifs budgétaires des sous-officiers, le nombre maximum de mutations ouvrant droit à indemnités pour changement de résidence susceptibles d'être prononcées au cours d'une année calendaire, à l'exclusion des mutations liées à une première affectation à l'issue de la formation initiale, aux restructurations et au retour à la vie civile. Ainsi, en comptabilisant les seules mutations entrant dans ce seuil de mobilité :

- *le taux de mobilité des officiers de gendarmerie a été de 26 % en 1997, 27 % en 1998 et 28 % en 1999. Il est jugé trop fort et à titre de comparaison il est supérieur à celui des autres armées. Cette situation s'explique conjoncturellement avec la montée en puissance*

du corps (+ 50 % en 5 ans), les réformes en cours (création du corps technique et administratif par exemple) et l'ouverture de postes externes. Ces facteurs, générateurs de « chaînes de mutations » verront cependant leurs effets mécaniques se réguler naturellement. Cet indicateur va donc diminuer dans les années à venir pour se rapprocher de l'objectif fixé ;

- *le taux de mobilité des sous-officiers a été de 9 % en 1997, de 11 % en 1998 et de 12,5 % en 1999 à comparer au seuil de 14 % fixé par le ministre. Cette forte augmentation, sur une courte période est due principalement aux réformes en cours (mise en place du corps de soutien, mise en œuvre des mesures du conseil de sécurité intérieure,...). En revanche il est à noter que la réforme de la mobilité à échéance n'a représenté en 1999 qu'une part très faible de l'ensemble des mouvements dans la mesure où la montée en puissance de cette réforme a volontairement été étudiée pour se faire de manière très progressive afin de tenir compte des préoccupations des personnels.*

S'agissant de la création du corps de soutien, la Haute juridiction en détaille les inconvénients en s'interrogeant sur le fait qu'il pourrait s'agir d'une « mauvaise réponse à une vraie question ».

Le ministère de la Défense tient à rappeler que dans son référé n° 5813 du 09 septembre 1992, la Haute juridiction dans un souci d'efficacité, insistait sur l'intérêt que présentait « le remplacement, dans un certain nombre de postes, de sous-officiers de gendarmerie par des sous-officiers de la spécialité « emplois administratifs d'état-major », moins onéreux pour le budget de l'État, voire, dans certains cas par des personnels civils ». Le dispositif de l'époque comportait selon la Cour « trop d'effectifs non directement consacrés à l'exécution de la mission sur le terrain ». Le ministère de la Défense a entrepris ces réformes sans précipitation et après des études approfondies afin d'éviter que des bouleversements préjudiciables au bon fonctionnement de l'institution ne viennent perturber les grands équilibres souhaitables entre les différentes catégories de personnels. La réforme aura effectivement pour conséquence la mise en place d'un personnel compétent dans les domaines administratif et technique à un coût inférieur à celui des officiers et des sous-officiers de gendarmerie. Le ministère de la Défense prend note à cet égard de

l'interrogation de la Cour selon laquelle il aurait pu être préférable de faire bénéficier les militaires du corps de soutien, qui ne sont pas sujets à la disponibilité opérationnelle, de la concession de logement par nécessité absolue de service. Enfin, et conformément à la recommandation de la Cour, le ministère de la Défense établira un bilan précis et global des avantages et des inconvénients de la création de ce corps de soutien.

En troisième lieu, la Haute juridiction souligne que si des mesures continuent d'être prises pour rapprocher la condition du gendarme de celle du fonctionnaire de droit commun, la gratuité du logement par nécessité absolue de service apparaîtrait moins justifiée.

Il convient de souligner qu'en tout état de cause, le statut militaire du gendarme lui impose des contraintes spécifiques dont fait partie la disponibilité. C'est pourquoi le logement en caserne concédé par nécessité absolue de service est au coeur de l'organisation du service de la gendarmerie. L'exécution du service l'impose et le justifie car il est la condition de la disponibilité et non sa contrepartie. A titre d'exemple, quel sens aurait une astreinte à domicile si le gendarme devait mettre une heure ou plus à rejoindre son unité lorsqu'il est rappelé alors qu'une telle occurrence correspond nécessairement à une situation d'urgence ? Or les brigades étant en grande majorité de petites unités composées de 6 à 10 militaires, dont une partie est forcément en repos ou en permission, la position d'astreinte permet en cas de besoin de disposer immédiatement d'effectifs supplémentaires. Les officiers et sous-officiers de gendarmerie ne peuvent servir de la façon dont ils le font que dans la mesure où ils sont logés dans des conditions telles qu'elles assurent la disponibilité et l'efficacité reconnues et appréciées de la population, des élus, des autorités administratives et judiciaires. Le volume des effectifs engagés par la gendarmerie dans des délais extrêmement brefs, comme lors des tempêtes de décembre 1999 qui ont été évoquées précédemment, illustre cet état de fait. Les aménagements effectués dans l'organisation du service, en 1989-90 et en 2000, qui visent à éviter un trop grand décalage entre la condition des gendarmes et celle de leurs concitoyens, s'inscrivent dans ce dispositif propre à la gendarmerie dont la suppression les rendrait, dans une large mesure, impossibles. Enfin, sur un plan pratique, il faut souligner que le militaire et sa famille ne peuvent choisir ni leur lieu de résidence, ni leur type de logement, et qu'ils doivent accepter la vie en caserne. En conclusion, si l'on veut pérenniser la réactivité actuelle de la gendarmerie sans recourir à des recrutements massifs,

il importe de ne pas remettre en cause la concession de logement par nécessité absolue de service.

Enfin, la Cour considère que, faute d'avoir pu réformer ses structures, la gendarmerie a dû accroître ses effectifs pour pallier les conséquences des dispositions prises en faveur des personnels. Cette critique doit être considérablement nuancée. Sur un plan global, l'augmentation des effectifs militaires de 6 216 emplois (+ 6,86 %), entre 1990 et 2000, mise en exergue par la Cour n'a rien que de très normal. Le rapport admet que les charges se sont alourdies, notamment en matière de police judiciaire, de maintien de l'ordre et de concours à la justice, mais il passe sous silence deux autres facteurs d'importance. L'augmentation globale de la population en zone de gendarmerie que l'on peut évaluer à 1,514 millions d'habitant sur 10 ans, d'après le recensement de l'INSEE, soit 5,7 %, en constitue le premier. Le deuxième facteur a trait au changement dans la nature de la délinquance constatée par la gendarmerie, qui prend des formes de plus en plus urbaines comme en témoignent, depuis 10 ans l'augmentation des violences contre les personnes (+ 36 %) et celle des destructions – dégradations (+ 122 %). Cela est particulièrement vrai dans les zones périurbaines où la population augmente fortement et qui sont devenues un enjeu majeur pour la gendarmerie puisque les 950 brigades classées périurbaines correspondent à la moitié de la population de l'ensemble de la zone de gendarmerie. En outre, 184 brigades sont classées en zone sensible ou très sensible. Dans des zones de cette nature, le ratio de policiers par habitant est de l'ordre de 1 pour 500 habitants alors que, en raison de ses contraintes d'effectifs, la gendarmerie atteint difficilement 1 pour 700 (toutes unités confondues). Elle est en effet confrontée à un effet de cliquet qui ne lui permet pas de gagner beaucoup de postes dans les territoires en récession démographique qui sont étendus et à habitat dispersé, sauf à créer une grave inégalité devant le service public de sécurité.

Il faut par ailleurs souligner, comme le relève la Cour, que l'augmentation des effectifs se fait à coût budgétaire réduit puisqu'elle est constituée pour 69 % par des auxiliaires ou des volontaires. Ces personnels sont pour l'essentiel affectés dans des unités opérationnelles. Conscient du rôle que sont ainsi amenés à jouer les gendarmes adjoints volontaires, le ministre de la Défense a souhaité qu'ils aient des compétences judiciaires : la loi de 1997 leur donne la qualité d'agents de police judiciaire adjoints (APJ 21) et l'octroi en leur faveur de nouvelles compétences en matière de

sécurité routière sera prochainement proposé au Parlement. Par ailleurs, le ministre a fait en sorte que leur formation soit renforcée : cela a été le cas en septembre 2000 et un nouveau pas sera franchi en 2002.

Malgré ces différentes contraintes, recherche d'allègement des charges pesant sur les personnels, augmentation d'effectifs à peine supérieure à celle de la population et constituée en majorité par des auxiliaires et des volontaires, développement des zones périurbaines, nécessité du maintien d'un maillage territorial suffisant, la gendarmerie a pu faire face à sa mission justement parce qu'elle a mis en œuvre les réformes rappelées précédemment portant sur ses structures et sur son fonctionnement. C'est ainsi que, comme le note la Cour, les services d'initiative ont augmenté entre 1990 et 1998 : surveillance générale (+ 8,1 %) et sécurité routière (+ 17,2 %). Le ministère de la Défense insistera aussi sur l'élément fondamental suivant qu'on ne retrouve pas dans le rapport : la délinquance en zone de gendarmerie a diminué pour l'ensemble des faits constatés et, plus significativement, reste globalement maîtrisée, pour la délinquance de voie publique, celle qui touche le plus directement nos concitoyens ; malgré la hausse importante constatée en 2000, son niveau reste celui de 1993. Mais le ministère de la Défense a conscience que des limites sont en passe d'être atteintes et que dans les années à venir la gendarmerie nationale devra à la fois poursuivre ses réformes et bénéficier de recrutements de sous-officiers supplémentaires si elle veut être capable de continuer à assumer convenablement la sécurité de nos concitoyens.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Chapitre VI

La gestion des enseignants-chercheurs

Au cours de l'enquête qu'elle a menée lors du dernier semestre de l'année 1999 sur la gestion des enseignants-chercheurs, la Cour s'est intéressée à plusieurs aspects de cette gestion : la gestion des emplois et des moyens budgétaires, la gestion des personnes, les obligations de service et le vivier de recrutement. Elle a poursuivi au début de l'année 2000 ses investigations sur les rémunérations des personnels de l'enseignement supérieur.

Les observations effectuées à cette occasion se situent dans la continuité des travaux qui avaient conduit la Cour à adresser en 1989 au ministre chargé de l'enseignement supérieur un référé qui soulignait les lourdeurs du système et certaines carences de gestion. L'enquête de la Cour était intervenue à un moment où le décalage entre des effectifs d'étudiants en forte croissance et des emplois qui n'avaient pas été ajustés à l'explosion démographique pesait sur la gestion.

Le contexte démographique a depuis profondément changé. Les dispositions du statut des enseignants-chercheurs, issues du décret du 6 juin 1984 connaissent désormais une stabilité relative. L'enjeu principal de la gestion des enseignants-chercheurs paraît être la conciliation entre la liberté de l'enseignement supérieur, dont certains des aspects ont valeur constitutionnelle[79], l'autonomie des établissements et l'affirmation d'une politique nationale de l'enseignement supérieur qui se traduit encore aujourd'hui par la gestion centralisée des corps d'enseignants.

❖

I. – La gestion des emplois

A. – Les emplois et les crédits disponibles

La loi de finances ouvre chaque année des autorisations concernant les personnels de l'enseignement supérieur assurant des tâches d'enseignement et de recherche qui comportent des emplois et des crédits. La compréhension de ces autorisations s'avère difficile du

[79] Cf. décision du Conseil constitutionnel n°83-165 DC du 20 janvier 1984

fait de leur présentation. La connaissance de leur utilisation est au demeurant imparfaite.

1. – Les autorisations budgétaires

a) Les effectifs budgétaires de personnels titulaires figurant dans la loi de finances de 1999 (au chapitre 31-11) au titre de l'enseignement supérieur, y compris les emplois d'enseignants du premier et du second degré affectés à l'enseignement supérieur sont de 70 365. Ces effectifs ne rendent pas compte de la totalité des moyens des établissements d'enseignement supérieur inscrits au budget de l'État. En effet, sont inscrits aussi en loi de finances sur le chapitre 31-11 :

- 5 326 emplois de personnels contractuels, principalement lecteurs de langues étrangères et assistants (chefs de clinique) des CHU ;
- des crédits correspondant à la rémunération de 2500 attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) recrutés sur emplois de titulaires vacants
- et des heures complémentaires sur emplois vacants.

A ces moyens s'ajoutent :

- des crédits de rémunération des élèves des écoles normales supérieures et des personnels associés à temps partiel, ces deux catégories étant imputées sur le chapitre 31-96 ;
- les heures complémentaires individualisées en gestion dans la dotation de fonctionnement des universités sur le chapitre 36-11 ;
- les heures complémentaires et les autres crédits alloués directement par les universités sur leur budget (environ 2 milliards F).

Tableau 1 – Emplois et crédits budgétaires – enseignement supérieur – titre III – 1ère partie

	1996		1997		1998		1999	
31 - 11	effectifs	MF	effectifs	MF	effectifs	MF	effectifs	MF
Titulaires dont 1er et 2nd degré (§10)	68 839 13 529	15 125	70 344 14 025	15 832	70 553 15 167	16 337	70 365 15 134	16 716
Contractuels sur emplois de contractuels (§21)	1 548	171	1 415	164	1 287	146	1 233	138
Assistants CHU (§22)	4 030	430	4 058	432	4 058	438	4 093	447
Contractuels sur emplois vacants (§30)	93 + 4 000 ATER	592	93 + 4 000 ATER	592	93 + 4 000 ATER	598	2 500 ATER	583
Heures complémentaires (§60)		52		52		52		52
31 – 96								
Elèves ENS Elèves Chartes					2 840	105	2 864 168	321 6
Associés temps partiel	1 367	274	1 407	293	1 407	301	1 412	306
ATER							1 500	74

La compréhension des autorisations ouvertes en loi de finances s'avère malaisée pour quatre raisons.

La continuité du rattachement des emplois à des chapitres déterminés n'est pas assurée pendant la période examinée. A titre d'exemple, en 1998 des crédits correspondant à la rémunération d'élèves des écoles normales supérieures et de l'école des chartes sont ouverts au 31-96 en lieu et place des emplois précédemment inscrits sur le chapitre 31-11.

L'imputation budgétaire des crédits destinés à financer la rémunération des ATER n'est pas satisfaisante puisque partagée entre 2500 emplois prévus au chapitre 31-11 et l'inscription au chapitre 31-96 d'un crédit correspondant à la rémunération de 1500 ATER. Ce double rattachement, dû au fait que les établissements peuvent aussi utiliser des emplois de titulaires vacants pour recruter des ATER, ne permet pas à l'administration centrale de maîtriser le vivier de recrutement.

Si des crédits spécifiques sont ouverts au chapitre 31-96 pour le recrutement d'environ 1 400 associés à temps partiel (PAST), le budget voté ne comporte aucune estimation du nombre d'associés à temps plein ou d'invités dont la rémunération est gagée par des emplois de titulaires sur le chapitre 31-11.

Enfin, le financement de la rémunération des quelques 600 enseignants-chercheurs maintenus en activité après 65 ans n'est pas identifié dans la loi de finances.

b) La croissance des emplois d'enseignants-chercheurs, rapide au cours des dix dernières années, s'est ralentie de 1994 à 1999 mais demeure significative, puisque les effectifs de titulaires des corps des universités et des établissements à statut particulier ont crû de 9,4 % sur la période. Les emplois inscrits en loi de finances pour 2000 sont encore en augmentation de 1,3 %. La croissance des emplois d'enseignants du premier et surtout du second degré affectés dans l'enseignement supérieur a crû encore plus rapidement pendant cette période (de 1994 à 1999), le rythme, plus faible que pour les cinq années précédentes, ayant encore atteint + 25,5 %.

Cette croissance n'a toutefois pas empêché que des surnombres aient été autorisés en gestion. La consolidation de ceux-ci n'est intervenue que tardivement : 50 postes de professeurs associés créés en 1994 ont été consolidés en 1995 ; les 606 autres n'ont été consolidés qu'en 1996, comptant alors pour près de la moitié des créations d'emplois.

Un surnombre de 885 professeurs gagés sur des emplois de maîtres de conférences a par ailleurs été maintenu en gestion en 1999. Il fait suite à l'application de l'article 62 du statut qui prévoyait cependant qu' : « à titre transitoire et pendant une période de cinq ans (…), les maîtres de conférences peuvent être recrutés dans toutes les disciplines (…) en qualité de professeurs de 2ème classe dans la limite des emplois créés à cet effet par les lois de finances, s'ils comptent au moins huit ans d'ancienneté dans l'enseignement supérieur ». Or, l'opération n'a pas donné lieu à création d'emplois en loi de finances. Parallèlement, le ministère gage un millier d'emplois de professeurs pour le recrutement d'ATER. Dès lors, le nombre et les catégories d'emplois affichés en loi de finances ne correspondent pas aux emplois effectivement ouverts.

On observe enfin que les créations d'emplois sont intervenues de façon décalée par rapport à l'évolution de la démographie étudiante. Ce « lissage » qui, selon le ministère, était volontaire, a eu comme effet que le taux d'encadrement (emplois d'enseignants-chercheurs / étudiants) s'est dégradé sur la période 1987/1995, passant de 19,25 à 22,62, avant de s'améliorer très sensiblement au cours des cinq dernières années pour atteindre 18,88 à la rentrée 2000,

concomitamment au demeurant avec le début de la décroissance des effectifs d'étudiants.

2. – La gestion des emplois

La gestion des emplois reste centralisée au ministère, les crédits n'étant pas déconcentrés et les dépenses correspondantes ne figurant pas dans les comptes des établissements. L'administration centrale a l'entière maîtrise de l'ensemble des opérations de délégation d'emplois, d'affectation des personnels titulaires ou associés et de publication des postes vacants.

Or, de fait, les services ne disposent pas d'une information complète et sûre sur le lien emplois-postes-personnes. La Cour a constaté la difficulté du rapprochement des données de chacun des fichiers d'emplois et de personnel. Certes, un dispositif de contrôle national des emplois rapprochant les délégations et le niveau de consommation des emplois a été mis en place en 1997. Mais, malgré d'indéniables progrès, ce contrôle est effectué sur la base des déclarations des établissements universitaires et les résultats ne peuvent être considérés comme totalement fiables.

B. – La répartition géographique des emplois

La répartition géographique des emplois d'enseignants-chercheurs consiste, en amont de chaque rentrée universitaire, à établir les contingents d'emplois budgétaires d'enseignants qui seront notifiés aux établissements. La finalité de cette opération est donc d'assurer, à l'échelle de chaque établissement, un équilibre entre la demande de formation des étudiants et l'offre de formation des enseignants. Malgré d'indéniables progrès, cette procédure s'avère perfectible tant dans ses principes que dans sa mise en œuvre.

1. – Les principes de la répartition des emplois

La loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 relative à l'enseignement supérieur définit les principes de la répartition des emplois d'enseignants-chercheurs : concourir à l'aménagement du territoire et permettre de répartir équitablement les moyens sur la base de critères nationaux tout en prenant en compte la politique contractuelle engagée par le ministère avec les établissements.

Ces dispositions ne sont que partiellement respectées. La méthode utilisée en matière de répartition des emplois par le ministère n'est en effet pas fondée sur une approche territoriale et se réduit à une répartition des moyens entre établissements qui ne tient pas compte des enjeux à l'échelle des régions et des bassins de formation. Les contrats signés entre les établissements et leur tutelle ne comportent pas de volet relatif aux dotations en emplois budgétaires d'enseignants. Les taux d'encadrement pédagogique sont très hétérogènes, entre catégories d'établissement et au sein d'une même catégorie. Ainsi, pour l'année universitaire 1997-1998, on constatait des écarts très importants entre universités à dominante scientifique (15 étudiants par enseignant), universités à dominante littéraire (35) et universités à dominante juridique (40). Dans la catégorie des universités pluridisciplinaires, pour une moyenne de 24 étudiants par enseignant, trois universités avaient des taux d'encadrement de 35, 36 et 37 étudiants par enseignant.

Ces disparités doivent être d'autant plus relevées que l'enseignement supérieur a bénéficié, en une décennie, de créations massives d'emplois budgétaires qui auraient dû permettre de les réduire.

2. – La mise en œuvre : le modèle SAN REMO

Depuis 1993, le ministère utilise un outil mathématique, dénommé SAN REMO (système analytique de répartition des moyens), pour répartir les emplois d'enseignants-chercheurs.

a) Ce modèle particulièrement complexe vise, sur la base d'une analyse des besoins de chaque établissement, à calculer l'écart entre une dotation théorique et un potentiel réel en emplois budgétaires. Pour ce faire, le modèle SAN REMO compare la demande d'enseignement du côté des étudiants et l'offre d'enseignement du côté des enseignants, cette confrontation permettant de déduire les besoins pédagogiques restant à couvrir, car non assurés par le potentiel d'enseignement dont dispose l'établissement.

Depuis sa création, le modèle SAN REMO a connu de très nombreuses évolutions. Celles-ci qui, prises isolément, ont sans nul doute leur pertinence, contribuent à limiter les possibilités d'évaluer les effets de leur application dans le sens d'une réduction des déséquilibres entre les établissements. En effet, ces déséquilibres étant appréciés, d'une année sur l'autre, à l'aune de critères évolutifs, il est difficile de fonder une opinion objective sur l'efficacité du modèle

SAN REMO. Au demeurant, certains établissements ont connu une dégradation de leur taux de couverture d'enseignement au cours des trois dernières années, tel que calculé par le modèle SAN REMO. Si 61 universités ont vu s'améliorer leur taux, 20 autres ont connu une évolution contraire.

Aussi plusieurs éléments conduisent-ils à s'interroger sur la pertinence de ce modèle et sur la fiabilité de ses résultats :

Le calcul de la dotation théorique des moyens d'enseignement dont l'établissement devrait être doté, compte tenu de ses emplois d'enseignants existants et en vue de répondre de façon optimale à ses besoins d'enseignement, ne se fonde pas sur une projection de ses effectifs à la rentrée suivante mais sur des effectifs constatés deux années avant cette échéance. Dès lors, la baisse des effectifs d'étudiants, constatée depuis 1996, n'est pas prise en compte dans la réalité de son impact sur les besoins d'enseignement. En revanche, le calcul du potentiel supplémentaire d'emplois d'enseignants pour l'année universitaire en préparation se trouve de fait surestimé.

Le recensement des étudiants pris en compte n'est pas exempt d'incertitudes, toutes les inscriptions principales étant dénombrées, y compris des inscriptions de pure forme, telles celles d'élèves des classes préparatoires aux grandes écoles qui, inscrits en université pour obtenir des équivalences de diplôme, n'assistent à aucun cours. Le nombre de telles inscriptions peut être élevé, notamment à Paris et dans les grandes métropoles régionales et vient dans ce cas alourdir fictivement les effectifs d'étudiants et, de fait, accroître artificiellement les besoins en enseignants.

b) Comme le souligne le ministère, le modèle SAN REMO constitue un outil d'aide à la décision qui ne saurait dicter, à lui seul, les décisions qui sont prises en matière d'allocation des moyens aux établissements. Mais l'application qui est faite par le ministère des résultats du modèle ne montre pas de continuité dans les mesures de rééquilibrage.

Tout d'abord, les corrections qui sont apportées par la répartition des emplois sont limitées par le fait que seuls les moyens supplémentaires font l'objet d'une répartition : aucun redéploiement d'emploi d'enseignants-chercheurs n'a été opéré, depuis 1992, entre établissements. Cette absence de volontarisme, liée aux fortes réticences des établissements les plus dotés à se voir retirer des emplois, limite de fait la portée de cette procédure.

L'adaptation qualitative a été tout autant limitée lors de l'élaboration du plan de rattrapage des universités décidé en 1995 afin de remédier aux besoins les plus urgents. Or, à cette date, la mesure n'avait pas encore été prise de la décrue des effectifs d'étudiants, ni de ses effets contrastés sur les établissements. Ceci a conduit à allouer aux établissements 3 709 emplois d'enseignants de 1996 à 1998, sans prendre en compte l'évolution inégale des besoins des établissements au cours des exercices considérés.

En revanche, pour la préparation de la rentrée universitaire 1998, sur les 3 000 emplois inscrits au budget 1998, la moitié a été réservée aux universités, les autres emplois étant destinés aux IUT, IUFM et écoles d'ingénieurs afin de tenir compte d'éléments qualitatifs afférents à la politique scientifique des établissements, à la formation continue et aux axes prioritaires des contrats ou des projets d'établissement.

Enfin, s'agissant de la campagne pour 1999, l'application stricte du modèle SAN REMO démontrait que 899 emplois supplémentaires d'enseignants étaient nécessaires pour rééquilibrer l'ensemble des universités au regard de leur dotation théorique en emplois. En réalité, 1 061 emplois ont été délégués, certaines dotations ayant connu de fortes augmentations, voire doublé sinon décuplé comme ce fut le cas pour une université de l'Est. En revanche, des établissements ont vu leur dotation amputée au regard des dotations calculées par SAN REMO.

Globalement, on constate au demeurant que la mesure par le modèle SAN REMO de l'évolution du taux de couverture des besoins des établissements en emplois d'enseignants-chercheurs démontre que certaines universités ont connu une dégradation de ce taux.

	Taux de couverture 1997	Taux de couverture 1998	Taux de couverture 1999
Bordeaux II	86,15 %	77,95 %	79,00 %
Clermont-Ferrand I	69,96 %	63,58 %	63,16 %
Lille I	85,52 %	79,85 %	78,38 %
Montpellier I	76,41 %	70,33 %	65,56 %

Ces exemples conduisent à s'interroger sur la possible conjugaison d'un modèle purement quantitatif de gestion lourde et l'introduction au cas par cas d'ajustements qualitatifs, même inspirée par des motifs légitimes d'adaptation à la diversité des situations locales ou disciplinaires, en l'absence d'une règle du jeu claire.

C. – La gestion prévisionnelle des effectifs

Le pilotage de l'enseignement supérieur nécessite que les services ministériels disposent d'outils leur permettant de prévoir les évolutions à venir des effectifs d'enseignants-chercheurs. Or la préoccupation du ministère dans ce domaine est récente, les premiers travaux de modélisation ayant été initiés au début de la décennie 1990. Des progrès ont été accomplis depuis cette date, mais le développement de la gestion prévisionnelle des effectifs de l'enseignement supérieur se heurte à un déficit de connaissances statistiques sur ce secteur et aux limites du modèle de gestion prévisionnelle développé par le ministère.

1. – L'appareil statistique

Le système GESUP, mis en place au milieu des années 1980, qui permet d'effectuer un recensement du personnel enseignant exerçant dans les établissements de l'enseignement supérieur, est insuffisant. Les rubriques concernant les enseignants non titulaires, nombreux dans les établissements, ne sont ainsi pas renseignées. De plus, ce système a dû faire l'objet d'adaptations pour lui permettre de fonctionner au-delà de l'an 2000, les applications POPPEE et HARPEGE qui devaient prendre le relais dans un système plus complet n'étant pas opérationnelles.

Par ailleurs, une véritable gestion prévisionnelle des effectifs enseignants ne peut pas faire l'économie d'éléments statistiques cohérents et fiables permettant de confronter les évolutions du personnel avec les évolutions des effectifs d'étudiants et leur répartition par filière et discipline. Or, l'hétérogénéité des nomenclatures utilisées pour caractériser l'offre d'enseignement est une donnée et il sera très difficile, voire impossible d'atteindre une concordance complète entre les descriptifs des enseignements nécessaires à l'obtention des diplômes nationaux et les disciplines et profils souhaités par les établissements lors du recrutement des enseignants-chercheurs.

Le second préalable de la gestion prévisionnelle des effectifs enseignants du supérieur réside dans la connaissance précise des modalités d'organisation pédagogique des enseignements à l'échelon des établissements permettant de connaître la répartition des enseignements disciplinaires par niveau de formation, les volumes horaires dispensés par discipline et la taille des groupes d'étudiants.

Comme le note l'IGAEN en réponse à la Cour, dans le cadre des diplômes nationaux, il appartient à chaque université de définir librement ses enseignements dans des organisations nécessairement et heureusement mouvantes. Or, il n'existe pas de remontée d'informations des établissements d'enseignement supérieur sur les volumes horaires réellement dispensés par les enseignants. Seule l'application APOGEE, utilisée par les établissements et à laquelle les services ministériels n'ont pas accès, permettrait une telle analyse. Encore cette dernière serait-elle malaisée, les établissements ayant développé des applications locales d'APOGEE et rendu ainsi délicate une éventuelle consolidation des informations.

Aussi, en l'absence de données fines sur les modalités réelles d'organisation pédagogique, les services ministériels sont-ils contraints de raisonner à partir des maquettes pédagogiques établies lors des habilitations de formations et de diplômes, documents qui portent sur des planchers horaires qui peuvent être modulés par les établissements et qui ne reflètent donc pas la réalité.

2. – Les instruments de gestion prévisionnelle des effectifs

Au sein des services centraux du ministère, le développement de la gestion prévisionnelle des effectifs d'enseignants-chercheurs est très limité, un seul agent étant en charge de ce dossier pourtant essentiel.

La démarche de gestion prévisionnelle des effectifs d'enseignants-chercheurs s'est concrétisée par la création, en 1990, d'un modèle de prévision dénommé GESTPREV. Ce modèle, qui raisonne de façon globale par groupes de disciplines, n'offre pas un degré de finesse suffisamment grand pour déterminer avec précision les besoins en personnel au regard des évolutions et des orientations des étudiants.

Pour autant, ses résultats mettent en évidence les enjeux à venir de l'enseignement supérieur. Une étude conduite en 1998 sur les départs à la retraite des enseignants-chercheurs a fait apparaître que, jusqu'à 2012, 45 % des enseignants-chercheurs actuellement en fonction atteindront l'âge de 65 ans, dont 65,9 % des professeurs et 34,9 % des maîtres de conférence. Ces taux seront encore plus élevés dans certaines disciplines telles que la chimie avec une proportion de plus de 80 % pour les professeurs de cette discipline. Toutes choses

égales par ailleurs, les départs à la retraite devraient induire un besoin global de plus de 20 000 recrutements jusqu'en 2010.

En parallèle, les travaux de la direction de la programmation et de la prospective confirment, jusqu'en 2007, la décroissance de la démographie étudiante constatée depuis la rentrée universitaire 1996 : selon les hypothèses étudiées, notamment au regard des taux d'accès à l'enseignement supérieur et des taux de passage entre les cycles universitaires, la baisse des effectifs peut être estimée entre 25 000 et 50 000 étudiants à l'horizon 2006. A l'évidence, cette évolution ne devrait pas manquer d'induire une évolution corollaire des effectifs d'enseignants dont la mesure n'a pas encore été prise.

II. – La gestion des personnes

A. – Les particularités de la gestion des enseignants-chercheurs

Les principes de gestion des enseignants-chercheurs découlent de leur statut spécifique, qui en fait des fonctionnaires atypiques dont l'indépendance est particulièrement protégée. Les marges de manœuvre du ministère sur la gestion de ces personnels sont dès lors très étroites. Le rôle de l'administration est de mettre en place les moyens en emplois et non pas de gérer des ressources humaines, de garantir la bonne exécution des actes nécessaires au déroulement de la carrière des enseignants-chercheurs en évitant d'interférer avec celle-ci, de veiller au respect des autorisations budgétaires et des procédures réglementaires sans s'immiscer dans la vie des corps d'enseignants-chercheurs.

Les enseignants-chercheurs (maîtres de conférences et professeurs d'université) constituent une catégorie particulière de fonctionnaires de l'État. Leur indépendance et leur liberté d'expression sont garanties par un principe à valeur constitutionnelle sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires, les principes de tolérance et d'objectivité . Leurs fonctions s'exercent, dans l'intérêt même du service, dans un cadre juridique dérogatoire à celui qui prévaut habituellement pour les fonctionnaires. La loi dispose que leur recrutement et leur carrière ne dépendent ni du Gouvernement, ni de l'administration, ni des usagers de l'enseignement supérieur mais de leurs pairs, siégeant dans des instances représentatives de leurs corps. Les enseignants-chercheurs

sont inamovibles. Les instances statutaires qui les représentent ont le monopole des principales décisions individuelles – y compris disciplinaires - relatives à leur carrière.

Dans le prolongement de la réforme de 1968 sur l'autonomie des universités et surtout depuis la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, les instances nationales ont vu leur rôle diminuer au profit des instances locales. C'est ainsi que l'instance nationale, le Conseil national des universités (CNU), forte de 1.848 membres, n'intervient aujourd'hui, en propre, qu'au stade de la qualification, c'est-à-dire de la présélection des candidats au recrutement, et décide par ailleurs d'un peu plus de la moitié des promotions de grade des enseignants.

Ce sont en effet les établissements qui décident si les emplois vacants doivent être offerts au recrutement et qui déterminent eux-mêmes les profils des emplois. Ils choisissent librement parmi les enseignants ayant fait acte de candidature en réponse aux publications de poste. Les conseils scientifiques et les conseils d'administration arrêtent la moitié des promotions de grade.

La gestion des personnels enseignants-chercheurs est donc largement « décentralisée » au niveau des universités et repose sur les conseils d'administration, les conseils scientifiques et les commissions de spécialistes, toutes instances siégeant en formation restreinte aux seuls représentants de ces personnels, qui décident des mesures individuelles. Au niveau central comme au niveau déconcentré, les autorités administratives se bornent à valider par des actes administratifs les décisions prises par les instances représentatives nationale et locales.

Une telle répartition des compétences, outre qu'elle réduit considérablement les marges de manœuvre du ministère en matière d'adaptation des ressources aux besoins, s'accompagne de procédures lourdes, complexes et coûteuses et d'une faible capacité d'anticipation de l'administration centrale.

B. – Les déséquilibres entre régions et établissements

Le recrutement est l'apanage des établissements. Il n'est ainsi pas surprenant que les modalités selon lesquelles sont pourvus les postes d'enseignants-chercheurs soient très diverses selon les établissements, et que la situation comparée des régions au regard du critère de l'emploi effectif des enseignants-chercheurs soit elle aussi

très diverse. La faible mobilité des enseignants-chercheurs ne permet pas de la considérer comme un élément de correction de ces déséquilibres.

1. – Le recrutement

Un certain nombre d'établissements rencontre des difficultés dans le recrutement d'enseignants chercheurs titulaires. Ainsi, en 1999, sur un total de 38 universités comptant plus de 200 enseignants (en équivalent temps plein), si deux universités parisiennes comptent plus de 80 % d'enseignants-chercheurs dans leur effectif d'enseignants, huit universités en comptent moins de 55 %. Le même écart de retrouve dans les autres établissements d'enseignement supérieur. La comparaison des académies entre elles, bien qu'elle fasse cohabiter, notamment en Ile de France, des établissement très bien dotés et des établissements parmi les moins pourvus, montre des écarts importants entre Paris (plus de 70 % d'enseignants-chercheurs) et la Corse et les DOM (moins de 55 %).

Les trois causes de désaffection sont l'absence de candidatures (25 %), le rejet des candidatures par les instances locales (48 %) ou le désistement de lauréats admis simultanément dans plusieurs établissements (27 %).

Après la clôture des opérations de recrutement 1999, 26,1 % des emplois de professeurs d'université et 9,4 % des emplois de maîtres de conférences demeurent non pourvus. Les raisons profondes de cette désaffection sont sans doute à rechercher au cas par cas, établissement par établissement voire composante par composante. Quelques observations générales peuvent néanmoins être faites :

- Pour l'accès aux postes de professeur, le ministère impute ces difficultés à l'insuffisance du nombre de candidats qualifiés en particulier en langues et littératures étrangères (47 % des postes demeurent vacants), au haut niveau d'exigence des instances quant au profil des candidats et enfin à la moindre mobilité des candidats dont l'âge moyen de recrutement est de 44 ans.

- Pour le recrutement de maîtres de conférences, le ministère met en avant l'échec de certains concours réservés dont les candidats ne parviennent finalement pas à remplir les conditions requises pour l'emploi ainsi que le manque de candidats en sciences et techniques des activités sportives, en sciences de gestion et en sciences de l'information et de la communication.

Il est également intéressant de constater que certaines zones géographiques sont moins affectées que d'autres par ces phénomènes.

Ainsi, les académies les plus attractives sont celles du sud et de la région parisienne. Outre l'attrait traditionnel des académies méridionales, l'aura des pôles d'enseignement et de recherche d'Ile de France est incontestable et permet d'attirer de nombreux candidats à la mutation ou de pourvoir les postes ouverts aux concours avec facilité. Les académies septentrionales et les îles éprouvent en revanche beaucoup plus de difficultés de recrutement. Les DOM et la Corse demeurent sinistrés à cet égard et font donc plus largement appel à des personnels non titulaires.

Certes, tous les postes ouverts ne sont pas occupés en raison de l'absence ou de l'insuffisance des candidatures, notamment dans certaines disciplines pour lesquelles le vivier est insuffisant ou du fait de l'inadéquation du profil des candidats aux thématiques de recherche développées dans l'établissement. Mais on remarque à l'inverse que des établissements gèlent une partie parfois non négligeable de leurs emplois vacants. On comptait ainsi, à la rentrée 1999, 508 emplois de maîtres de conférence et 625 emplois de professeurs vacants gelés, non publiés. Le ministère laisse cette faculté aux établissements dans un double but :

- permettre le recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) ainsi que d'enseignants associés ou invités.
- favoriser, le moment venu, la réintégration des titulaires, lorsque ceux-ci sont en détachement, en disponibilité ou en congé de longue durée.

Si le statut des enseignants chercheurs prévoit la préservation de l'emploi jusqu'à l'expiration de la première période de détachement et si des considérations sociales peuvent justifier qu'il en soit fait de même pour les agents en congé de longue durée, il semble plus contestable que les quelque 350 enseignants en disponibilité bénéficient d'une telle garantie.

On observe en fait, lors des contrôles d'établissements et globalement, comme l'admet l'IGAEN, une « frilosité » des universités à déclarer leur postes vacants, pour faciliter les recrutements internes et répondre ainsi aux besoins des enseignants, parfois avant ceux des étudiants.

Les déséquilibres régionaux ne paraissent guère susceptibles de se réduire dans la mesure où les régions qui, structurellement, ont les plus faibles taux d'occupation de leurs emplois par des enseignants-chercheurs titulaires sont aussi celles qui attirent le moins de candidats aux concours.

Le pourcentage d'enseignants non titulaires (ATER, lecteurs, maîtres de langues, invités, associés) par rapport aux effectifs d'enseignants chercheurs (personnels du second degré exclus) varie de 19 à 40 % selon les académies.

Le ministère indique orienter son action sur l'augmentation du vivier des candidats dans les disciplines déficitaires, sur le renforcement de la recherche dans les pôles où elle est insuffisante et enfin sur une meilleure information des établissements quant à leur position relative en matière de ressources humaines.

Cette situation, fruit des mécanismes de gestion par établissement et par discipline, ne pourrait être corrigée que par l'administration centrale, à condition qu'elle mette en place des modalités de contractualisation qui permettraient, dans le respect des dispositions statutaires, de s'assurer que les potentiels enseignants fournis aux universités sont en concordance avec l'évolution des charges d'enseignement et du service des étudiants. Il incombe en effet à l'État de veiller à ce que l'offre d'enseignement soit pilotée par la demande de service d'enseignement aux étudiants et non par la demande des seuls enseignants, liée au prestige et à la localisation des établissements.

2. – La mobilité

Une analyse de la mobilité interne des enseignants-chercheurs présents en 1985 montre que 72,5 % des professeurs et 89,3 % des maîtres de conférences n'ont connu ni mobilité géographique, ni mobilité fonctionnelle au cours des quinze dernières années, en dépit pour nombre d'entre-eux de leur accès au corps supérieur. Les pourcentages sont respectivement de 80,5 % et 91,4 % entre 1990 et 1998 et de 89,8 % et 95 % entre 1994 et 1998.

En 1999, 11 % des postes vacants ont été pourvus par mutation (448 sur 4.099). Le taux de mobilité constaté cette année-là était de 1,7 % pour le corps des professeurs et de 0,7 % pour les maîtres de conférences.

Peu d'enseignants-chercheurs sont en position de détachement hors de leur corps d'origine. On en compte quelque 5 à 600 soit 1 % de l'effectif des corps. Ces derniers accueillent très peu de fonctionnaires en détachement : seulement 30 postes ont été pourvus par cette voie en 1998 et 32 en 1999 soit respectivement 0,6 % et 0,8 % des postes vacants. En mai 1999, on comptait 100 professeurs et 70 maîtres de conférences accueillis en détachement soit 0,3 % des effectifs totaux.

Si le statut prévoyait initialement, pour les candidats professeurs, une obligation de mobilité, ce dispositif a été abrogé dès 1987 au motif que sa mise en œuvre était peu compatible avec la nécessaire continuité des travaux des équipes de recherche.

Le ministère déclare souhaiter une politique plus active de mobilité. Il fait valoir les nouvelles dispositions législatives sur l'innovation et la recherche qui permettent notamment aux enseignants-chercheurs de participer, en qualité d'associé ou de dirigeant, à la création d'une entreprise de valorisation de ses recherches ou d'y apporter son concours scientifique. D'autres dispositifs tels que la délégation, la mise à disposition ou le détachement offrent un cadre juridique à la mobilité.

Toutefois, les résultats mentionnés ci-dessus traduisent un faible brassage des populations d'enseignants chercheurs. Le développement de la recherche dans certains pôles universitaires faiblement attractifs, tant en matière de recrutement que de mobilité, rend pourtant nécessaire l'articulation des politiques d'aménagement du territoire en équipements ou centres de ressources avec une politique active de la mobilité.

C. – Des procédures lourdes et coûteuses

La carrière des enseignants est jalonnée par des étapes faisant intervenir de nombreuses instances collégiales et suivant des procédures très complexes. Les processus sont lourds et coûteux. Certaines règles ne permettent pas un traitement équitable des personnels concernés.

1. – La qualification

Pour se présenter aux concours de recrutement d'enseignant-chercheur, les postulants doivent non seulement être titulaires d'un

doctorat ou d'une habilitation à diriger des recherches mais aussi être préalablement inscrits, pour les concours par établissement, sur une liste de qualification dressée par le Conseil national des universités (CNU) et valable 4 ans.

Le ministère estime à 22 500 le nombre de candidatures, ce qui correspond, du fait de l'intervention de deux rapporteurs pour chaque dossier, à l'examen chaque année de 45 000 dossiers par les 1 848 membres du CNU. La validité quadriennale de la liste permet d'éviter les réinscriptions systématiques. La procédure de qualification est cependant inévitablement coûteuse, non seulement en indemnisation des frais engagés par les membres du CNU mais surtout en temps d'examen des dossiers.

En 1998 a été rétablie une procédure nationale unique de pré-sélection. Les dossiers retenus représentent, en 1999, respectivement 53 % et 56 % des candidatures des maîtres de conférences et des professeurs. Compte tenu des candidatures multiples, respectivement 64,5 % et 66,8 % des candidats ont été qualifiés. La campagne 1999 a ainsi permis de qualifier environ 10.500 personnes (8.655 maîtres de conférences et 1.865 professeurs) qui sont venus s'ajouter aux quelque 27.000 personnes qualifiées les années précédentes et toujours habilitées à présenter leur candidature à l'un des 4.200 postes offerts.

Le taux d'échec élevé (près de 50 % des dossiers sont rejetés) est probablement en partie le résultat d'une information insuffisante des candidats sur les critères de jugement retenus par chacune des sections du CNU. Le principe de communication des observations des rapporteurs sur les dossiers refusés n'est pas systématiquement respecté faute, parfois, de rapports suffisamment étayés ou présentables.

2. – Le coût du recrutement

Il y a deux catégories de concours de recrutement d'enseignants-chercheurs : des concours ouverts par établissement en vue de pourvoir un ou plusieurs emplois dans les diverses disciplines et des concours nationaux d'agrégation de l'enseignement supérieur réservés au professorat dans les disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion.

Si les concours sur emploi n'appellent pas de remarques particulières, en revanche la longueur de la procédure et le coût des concours d'agrégation justifieraient que l'ensemble des jurys puissent

réfléchir à une simplification de la procédure de sélection qui concilie exigence de qualité du concours et allégement des épreuves.

Les concours d'agrégation durent une année. Le coût des seules vacations de jury du premier concours d'agrégation pour les années 1997 et 1998 est de 5,86 MF pour 639 candidats. A titre de comparaison, l'indemnisation du jury de l'ENA était de 3 MF pour 900 candidats présents. L'indemnisation des membres de jury s'échelonne entre 80.000 F et 195.000 F. A ces dépenses, il convient d'ajouter les frais de déplacement des jurys, estimés à environ 3,9 MF pour 1997 et 1998 ainsi que le coût de gestion du dispositif. Le coût en temps de travail est de plus de 18.000 heures de membres de jury pour le concours externe, soit 28 h 30 par candidat.

Les jurys appellent périodiquement l'attention sur la lourdeur de la sélection et ont pu faire des propositions d'allègement de la procédure. Le ministère fait observer qu'une des quatre épreuves de sciences de gestion et de sciences économiques a été supprimée mais qu'en « sciences juridiques, la communauté universitaire semble plus réticente à cet allègement ».

3. – L'avancement

La gestion du dispositif de promotion est particulièrement complexe et implique la participation d'un nombre important d'acteurs. Outre les services centraux qui veillent au bon déroulement des opérations, fixent les possibilités d'avancement et assurent la gestion notariale du dispositif, les instances locales (conseil scientifique pour les professeurs, conseil d'administration pour les maîtres de conférences) et nationale (C.N.U) interviennent en fonction de la voie à laquelle les promotions se rapportent.

Il existe en effet trois voies de promotion : la première (voie 1) pour la grande majorité des enseignants-chercheurs, la seconde (voie 2) pour ceux qui appartiennent à des établissements à effectif restreint et la troisième (voie 3) pour ceux qui exercent des fonctions administratives ou pédagogiques particulières. Les deux dernières voies sont l'apanage du seul C.N.U. Le nombre de promotions du contingent local, prononcées préalablement sur propositions des conseils scientifiques ou d'administration, ne peut être supérieur à celui des promotions prononcées au titre du contingent national. En dessous du seuil de 50 enseignants-chercheurs ou 30 professeurs, les

enseignants-chercheurs voient leur dossier examiné en voie 2. Le conseil concerné se borne alors à donner un avis.

L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) a mis en lumière la diversité des procédures locales de sélection, plus ou moins transparentes et plus ou moins participatives. L'importante mobilisation du service de gestion de personnel, la lourdeur des travaux des rapporteurs chargés de l'étude des dossiers d'avancement, la multiplicité des réunions des instances, la perplexité des universitaires sur la capacité de ces mêmes instances à évaluer les qualités pédagogiques et plus encore les responsabilités institutionnelles des enseignants-chercheurs ont conduit l'IGAEN à « s'interroger sur l'intérêt de procédures aussi complexes » et sur la pertinence du maintien de deux échelons, local et national, dans ces conditions.

La Cour partage ces interrogations sur le maintien d'un examen annuel des candidatures à deux niveaux qui, pour le premier essayerait d'anticiper sur les décisions de l'autre et pour le second de corriger celles du premier.

Conscient des rigidités du dispositif, et sensible aux observations des responsables de petits établissements relevant de la voie 2 (I.E.P., E.N.S, ENSI…) se plaignant de la faiblesse des contingents de promotion qui leur étaient alloués, le ministère a décidé en 1999, la fusion des voies 1 (nationale) et 2 pour que les sections du C.N.U. puissent utiliser indifféremment les contingents de promotions attribués pour des candidats « collés » au niveau local et pour les candidats de la voie 2. Si l'objectif était de permettre de promouvoir les plus méritants et de mieux répondre à l'excellence des candidatures d'enseignants d'établissements réputés mais défavorisés par leur taille, la légalité en était manifestement douteuse.

La voie 3 enfin relève d'une procédure très lourde comportant un recensement spécifique des agents qui souhaitent en être exclus et un traitement spécifique au niveau du C.N.U. Le maintien d'une procédure à laquelle près de la moitié des bénéficiaires (43,9 % en 1999) renonce par écrit, dont le taux de promotions constaté est identique aux autres voies, pose question. On peut au demeurant observer que la suppression de la voie 3 a été proposée à plusieurs reprises[80]. A défaut d'être supprimée, cette voie pourrait n'être

[80] cf. rapport du recteur Quenet – 1994- et rapport général de l'IGAEN –1998-

maintenue que pour les seuls présidents, directeurs ou administrateurs d'établissements d'enseignement supérieur.

Certaines règles appliquées à cette occasion sont en outre inéquitables.

La répartition des contingents de promotion est effectuée au prorata du nombre des promouvables et notifiée par l'administration centrale aux établissements à la mi-mars et aux sections et aux groupes du C.N.U. à la mi-avril. Plus de 1.000 enseignants-chercheurs (6 % des promouvables) sont ainsi, chaque année, techniquement écartés du dispositif d'avancement, en contradiction avec le principe d'égalité de traitement des agents d'un même grade. Une révision du dispositif statutaire actuel permettrait de rétablir l'équité.

L'article 40 du statut a bien prévu que « lorsque le nombre des enseignants-chercheurs affectés à un établissement est inférieur à 50, l'ensemble des avancements est prononcé sur proposition de la section compétente du Conseil national des universités après avis du conseil d'administration de l'établissement ». Mais le statut n'a pas envisagé la situation assez fréquente où le nombre de promouvables d'un établissement est faible alors que le nombre total d'enseignants-chercheurs ou de professeurs est supérieur aux seuils réglementaires. Dans cette situation, l'établissement peut ne pas être attributaire de promotions et les candidatures des promouvables ne sont pas examinées au niveau local. C'est particulièrement sensible pour ce qui concerne le passage à la classe exceptionnelle de professeur pour lequel un tiers des établissements ayant des promouvables se voient privés de toute possibilité de promotions.

Le problème se pose dans des termes similaires, mais de façon plus marginale, au niveau national, pour les sections du C.N.U. à faible effectif qui ne sont pas systématiquement attributaires de contingents de promotions.

Il peut même advenir qu'un agent promouvable ne voie sa candidature examinée ni au niveau local, ni au niveau national lorsqu'il appartient à un établissement et à une section du C.N.U. qui ne disposent d'aucune possibilité de promotion.

Il conviendrait que tous les effectifs concernés soient soustraits de la voie 1 et rattachés à la voie 2. Le nombre de promotions de la voie 1 serait réduit à due proportion.

Enfin, le constat des résultats des promotions montre que les taux de promotion des femmes à chacun de grades d'enseignants-chercheurs sont systématiquement inférieurs à celui de leurs collègues masculins. Les promotions paraissent particulièrement lentes pour les femmes.

D. – La gestion prévisionnelle des carrières

Il n'existe pas aujourd'hui d'informations globales et fiables sur les candidatures au recrutement, au détachement ou à la mobilité. Cette lacune représente un handicap certain pour la mise place d'une gestion prévisionnelle des carrières. Cette situation est en partie paradoxale, le ministère ayant mis en place des mécanismes assurant un vivier de candidatures pour des corps qui recrutent des candidats ayant déjà un certain âge .

1. – La gestion prévisionnelle des carrières

La direction des personnels enseignants dispose d'un fichier de personnels (GESUP) pour les actes de gestion courante, dès lors que leur réalisation (recrutement, mutation, avancement) est certaine. Il comporte de nombreuses informations sur les personnels en fonctions au cours des quinze dernières années. En revanche, les candidatures au recrutement, au détachement et à la mobilité ne font pas l'objet d'un système d'information central. Le ministère ne dispose pas de données statistiques sur l'origine géographique ou disciplinaire des candidats, leur profil ou leurs caractéristiques individuelles.

Un premier progrès vient d'être enregistré avec la mise en place de l'application ANTARES sur Internet à l'occasion du lancement de la procédure d'inscription sur la liste de qualification 2000 aux fonctions de maître de conférences et de professeur. A cette occasion, le ministère recueille des informations détaillées sur ces candidatures (état civil, coordonnées, situation professionnelle, situation au regard du vivier –allocataire de recherche, allocataire moniteur, ATER, post-doctorant-, diplômes, mode de financement de la thèse…). Il devrait donc être possible à l'avenir de comparer les profils des qualifiés et des lauréats de concours. Cette information sera essentielle pour apprécier l'efficience des divers modes de financement du vivier des enseignants-chercheurs et des filières de formation au métier.

Il n'est cependant pas prévu d'étendre un tel outil d'information quantitative et qualitative aux autres opérations de gestion.

Les universités sont seules à connaître des candidatures à la mutation, au détachement ou au recrutement et sont souvent submergées par les dossiers dont le nombre avoisinerait 100.000 annuellement. Dans bien des cas d'ailleurs, seules les UFR détiennent ce type de données.

L'analyse de la situation relative des universités au regard en particulier de leur pouvoir d'attractivité, des désirs manifestés par leurs propres enseignants-chercheurs et du sort qui leur est réservé dans les opérations de recrutement ou d'avancement, est dès lors très incomplète. La répartition des compétences de gestion entre les deux niveaux central et déconcentré n'ayant pas été accompagnée d'une mise en commun des informations, l'administration est privée d'éléments d'information qui lui permettraient de jouer un rôle plus actif pour corriger éventuellement les déséquilibres constatés et améliorer l'utilisation des moyens budgétaires.

2. – L'origine du recrutement

Le tableau 2 permet d'observer qu'en dépit de l'âge tardif de recrutement des enseignants chercheurs (en moyenne, 44 ans pour les professeurs et 33 ans pour les maîtres de conférences), huit sur dix sont directement issus de l'enseignement supérieur. Lors du recrutement pour 1999, plus de la moitié des nouveaux maîtres de conférences étaient issus de l'enseignement supérieur. Les ATER et les moniteurs n'en représentaient toutefois que 39,4 %.

Les directeurs de recherche et les chargés de recherche des établissements scientifiques et techniques sont peu nombreux à accéder aux emplois d'enseignants-chercheurs. Globalement, les chercheurs des grands organismes de recherche ne représentent que 2,6 % des recrutés. Moins d'un nouveau maître de conférences sur cinq exerçait précédemment une activité privée, en France ou à l'étranger, ou était sans emploi.

Le ministère considère néanmoins que l'enseignement supérieur fait ainsi preuve d'une « grande ouverture » et que « l'accent est mis sur le renforcement de l'accès des chercheurs et sur le développement du recrutement des professionnels ». Il semble qu'il faille plutôt conclure que l'ouverture de l'enseignement supérieur s'opère à travers « l'association » ou « l'invitation » de professionnels extérieurs plutôt que par leur intégration dans les corps de professeurs ou de maîtres de conférence.

Tableau 2 – Origine des maîtres de conférences recrutés en 1999

Origine	Effectifs	%
ATER non fonctionnaires	717	31,5 %
ATER enseignants ou fonctionnaires (1)	138	6,1 %
Moniteurs	41	1,8 %
Lecteurs, maîtres de langues	4	0,2 %
Post doctorants	285	12,5 %
Allocataires ou boursiers	13	0,6 %
Sous total enseignement supérieur	1 266	55,6 %
Enseignants, chercheurs et autres agents publics en activité (2)	642	28,2 %
Activité privée ou à l'étranger	275	12,1 %
Sans profession (y compris ex ATER), chômeurs	163	7,2 %
Sous total « autres origines »	1 012	44,4 %
TOTAL des réponses à l'enquête	2 278	100 %

(1) 105 agrégés, 13 certifiés, 9 autres enseignants titulaires, 11 autres fonctionnaires exerçant les fonctions d'ATER
(2) 270 agrégés, 74 certifiés, 81 autres enseignants titulaires, 51 chercheurs, 98 autres fonctionnaires, 68 vacataires et contractuels

3. – La gestion du vivier

Le dispositif dit de « jouvence universitaire » a été mis en place en 1989 pour, précisément, constituer un vivier de titulaires du doctorat destinés aux carrières de l'enseignement supérieur. Ce dispositif est organisé autour de deux mécanismes d'aide à la préparation de thèse et à la préparation des concours de recrutement : le monitorat d'initiation à l'enseignement supérieur et le recrutement des attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER). Il pourvoit près de 40 % des postes au recrutement annuel et environ la moitié des maîtres de conférence est issue de ce vivier.

Les ATER effectuent un service à temps plein rémunéré (12 200 F bruts mensuels) ou un service à mi-temps. Ils sont environ 5 500 au total choisis parmi plus de 40.000 candidatures annuelles. Les ATER sont soit des fonctionnaires de catégorie A, généralement agrégés du second degré, préparant un doctorat dans le cadre d'un contrat de 3 ans, soit d'anciens moniteurs ou des étudiants qui viennent de soutenir ou qui vont présenter leur thèse avant un an et qui bénéficient d'un contrat d'un an éventuellement renouvelé une fois. Ces derniers sont ainsi « fidélisés » jusqu'aux épreuves des concours

afin d'éviter une déperdition des candidatures potentielles au recrutement de maîtres de conférences.

Il ne s'agit pas de formules de pré-recrutement, les concours étant ouverts à tous les docteurs sans discrimination, mais d'une préparation aux concours d'enseignant-chercheur dans des conditions matérielles satisfaisantes.

L'absence de système d'information, notamment sur les taux de réussite aux concours de chaque catégorie mentionnée dans le tableau ou sur le cursus antérieur de chacun des candidats, rend difficile l'évaluation du dispositif de jouvence. Tout juste peut-on affirmer que la qualité d'ATER ainsi que celle de moniteur normalien est un passeport utile pour l'accès au corps de maître de conférences.

Si les ATER ont statistiquement plus de chances d'intégrer un corps d'enseignant-chercheur que les moniteurs et plus encore que les allocataires de recherche, ils sont également les plus menacés, en cas d'échec, du risque de devenir chômeur ou en situation précaire au terme de leur contrat.

Près de 2000 ex-ATER percevaient une allocation pour perte d'emplois au 1er mars 1999 (en progression de 10 % par rapport à l'année précédente). Dans la mesure où l'on compte 4.800 ATER non fonctionnaires, 40 % des ATER seraient ainsi, à l'issue de leur contrat, en situation précaire. Ce résultat est inquiétant et mériterait réflexion, d'autant qu'il semble, sous réserve d'une enquête plus approfondie de la part du ministère, que les ATER seraient plus « fragiles » sur le marché de l'emploi que les doctorants.

Le danger serait de recruter les ATER en privilégiant leur apport en matière d'enseignement plutôt que leur rôle de futur enseignant-chercheur ou professionnel de la recherche

E. – L'application du régime disciplinaire

En matière disciplinaire aussi, les enseignants-chercheurs ne relèvent que de leur pairs, l'administration disposant de très peu de pouvoirs. Le nombre de sanctions reste apparemment très limité. Le régime des hospitalo-universitaires est totalement dérogatoire et permet de maintenir une rémunération en l'absence de service fait.

a) Les dispositions combinées de la loi de 1984, du décret du 14 novembre 1990 relatif au CNESER et du décret du 13 juillet 1992 composent le régime disciplinaire de ces enseignants.

Les personnels enseignants des CHU relèvent quant à eux de dispositions spécifiques. En effet, la loi de 1984 n'est pas revenue sur une des dispositions figurant à l'article 5 de l'ordonnance de 1958 qui crée une « juridiction disciplinaire » unique au niveau national. Le décret du 24 février 1984 portant statut des personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires définit le régime des sanctions, nettement différent de celui des autres enseignants-chercheurs.

Une différence majeure concerne la suspension. D'une part, les deux ministres peuvent conjointement décider la suspension ; ils décident à quelle quotité de traitement la personne suspendue a droit pendant la suspension ; la durée de la suspension n'est pas limitée ; en revanche, faute d'une décision de la juridiction dans le délai de trois mois, l'intéressé retrouve son plein traitement (sans reprendre l'exercice suspendu) ; dans le cas d'une décision de relaxe ou dans le cas d'une sanction égale ou inférieure à l'avertissement, la personne a droit au remboursement de la différence de traitement. D'autre part, la juridiction nationale peut décider la suspension (à mi-traitement ou sans traitement) sans qu'une limite de temps soit fixée à la suspension. Ainsi, un professeur peut être suspendu avec ou sans traitement, ou encore à mi-traitement sans limite de temps.

Un tel cas n'est pas théorique : une suspension a été décidée récemment par la juridiction disciplinaire, sans terme défini et à mi-traitement.

b) Les statistiques disponibles montrent que les sanctions disciplinaires sont rarement mises en œuvre. Les décisions dont la sous-direction de gestion des personnels enseignants a eu à connaître depuis 1995 (c'est-à-dire celles qui ont une incidence sur la situation de l'enseignant concerné, donc en pratique toutes sauf l'avertissement) sont au nombre de 9 : aucune en 1995 et 1996 ; 4 en 1997, 2 en 1998 (dont un avertissement) et 3 en 1999, la commission compétente pour les PU-PH ayant prononcé un acquittement. Un seul cas répertorié concerne un cumul non autorisé

Le faible nombre de sanctions, rapporté à une population nombreuse, ne peut qu'être relevé. Ce constat se double de celui de l'absence d'informations du ministère sur les procédures engagées n'ayant pas débouché sur une sanction, absence plus marquée encore pour les cas pouvant donner lieu à sanction et n'ayant été à l'origine d'aucune procédure.

III. – Obligations de service et rémunérations

A. – Le service des enseignants-chercheurs

Les enseignants-chercheurs ont une triple mission : enseignement, recherche et administration des établissements. Selon les termes de la loi de 1984, ils « participent à l'administration des établissements, et contribuent au développement et à la diffusion des connaissances et à la recherche ». Les établissements portent la responsabilité de veiller à l'application des textes qui encadrent ces activités ; de ce point de vue, le contrôle apparaît souvent succinct, voire défaillant.

1. – Les « obligations de service »

Le décret portant statut des enseignants-chercheurs de 1984 n'évoque la recherche que sous la forme de son encadrement. Les obligations de recherche ne sont pas sanctionnées par une disposition législative ou réglementaire : s'il est vrai que l'activité de recherche est prédominante comme critère de promotion, les dispositions qui ont pu exister en matière d'examen des activités de recherche des enseignants-chercheurs sous forme de la production d'un rapport périodique, notamment au moment de l'avancement de grade, ont été abrogées.

Les textes sont en revanche très précis en matière d'obligations d'enseignement aux étudiants : à chaque catégorie d'enseignant correspond une obligation de fournir par année un nombre d'heures de cours, avec des équivalences calculées pour les autres formes de service d'enseignement ; travaux dirigés et travaux pratiques. Les enseignants-chercheurs sont ainsi astreints à donner annuellement 128 heures de cours, ou 192 heures de travaux dirigés (TD) ou 288 heures de travaux pratiques (TP), ou encore toute autre combinaison sur la base des coefficients ainsi dégagés.

Comme le notait l'IGAEN dans son rapport de 1997, les universités prennent des libertés plus ou moins grandes avec la réglementation ou certaines obligations de service : les enseignants ne sont pas astreints à signer des déclarations d'emploi du temps, la durée de l'année universitaire est « évaluée souplement », les durées de référence sont modulées pour certaines catégories d'enseignants sans référence à la réglementation.

La Cour a pu, à diverses reprises constater les mêmes défaillances : les universités n'effectuent pas un strict contrôle du respect des prescriptions réglementaires et vérifient rarement que les obligations de service ont été remplies. Quelques universités ont bien entrepris de mettre en place des procédures pour fixer le service des enseignants, mais les contrôles montrent que la fiabilité des outils utilisés n'est pas totale.

Le rappel opéré à cet égard par la circulaire ministérielle du 27 octobre 1999 s'avère donc opportun. Mais force est de constater qu'aucun texte de nature réglementaire ne fixe les règles de procédure en matière de contrôle de l'application des règles, ni ne précise les sanctions attachées à leur non-respect.

2. – Les heures complémentaires

Les articles 1 et 2 du décret 83-1175 du 23 décembre 1983 stipulent que les personnels dans les EPSCP et les établissements d'enseignement supérieur qui sont chargés d'assurer un enseignement complémentaire (cours, TD et TP), sont rémunérés *« à l'heure effective ».* Ces modalités de rémunération concernent aussi les intervenants extérieurs.

L'accroissement de ces heures complémentaires en termes financiers a alarmé, à juste titre, le ministère : malgré la volonté d'en limiter le nombre et alors même que le nombre d'enseignants augmentait, la consommation a poursuivi une croissance rapide. Certaines universités arrivent cependant à maîtriser leurs dépenses et il convient de noter que, malgré les difficultés rencontrées, la plupart des établissements se sont astreints à un minimum de vigilance. Les pressions budgétaires exercées par le ministère sont probablement à l'origine de ce début de maîtrise.

Mais, de manière générale, les contrôles montrent que le recours aux heures complémentaires permet souvent soit d'améliorer la rémunération des enseignants, soit de faire face à des situations non prévues par la réglementation. Comme a pu le faire de son côté l'IGAEN, la Cour a constaté les différences existant entre composantes d'une même université tant en matière de consommation d'heures complémentaires que de principes appliqués. Elle a relevé les montants irréalistes d'indemnités perçus par certains enseignants

(supérieurs à 300 heures)[81], l'octroi d'heures complémentaires à des enseignants bénéficiant par ailleurs de décharges de service. L'irrégularité la plus flagrante et la plus répandue concerne l'octroi d'heures complémentaires à titre d'indemnisation de tel ou tel service, et notamment de l'acceptation par les enseignants-chercheurs d'enseigner dans les antennes délocalisées.

La circulaire du 5 novembre 1999 vise ainsi précisément « la moralisation et la maîtrise des heures complémentaires ». Elle reste cependant très sibylline sur l'ensemble des remarques qu'appelle l'utilisation des heures complémentaires à d'autres fins que la rémunération des enseignements complémentaires.

3. – Les indemnités de fonction

Le système indemnitaire des enseignants-chercheurs a été complètement revu en 1990. Il est essentiellement composé de la prime de recherche et d'enseignement supérieur, allouée à tous les enseignants-chercheurs et de trois primes, exclusives l'une de l'autre et allouées selon des procédures différentes, chacune correspondant à un type de fonction pouvant être exercée de manière principale par les enseignants-chercheurs : administration, recherche et formation. L'étude des conditions dans lesquelles les universités appliquent les textes réglementaires appelle quelques observations.

- Les établissements ont une grande liberté en matière de prime de charges administratives. Les contrôles opérés dans les universités ont montré que la réglementation est parfois mal appliquée par les établissements. Si une université a décidé de fusionner la prime administrative et la prime pédagogique, en contradiction totale avec les textes, souvent les établissements ne respectent pas l'obligation de décision annuelle ou le calendrier prévu pour la prise de décision concernant l'octroi de ces primes.

Une circulaire du 2 mai 1995 donne instruction aux recteurs d'exercer le contrôle des décisions. Les contrôles organiques opérés par la Cour ne lui permettent pas de garantir que ces instructions, dont la procédure de mise en œuvre n'est au demeurant pas précisée, sont effectivement appliquées.

---

[81] L'obligation horaire maximale, en travaux pratiques, étant de 288 heures par an pour un enseignant-chercheur et de 384 heures pour un enseignant du second degré affecté dans l'enseignement supérieur

- La prime d'encadrement doctoral et de recherche est attribuée par le ministère, sur proposition des établissements. Si aucune anomalie n'a été détectée en ce qui concerne l'interdiction de percevoir la prime en cas de cumul d'emplois publics, dont le respect est du ressort de l'administration centrale, le contrôle par les établissements des règles et obligations liées à cette prime ne fait l'objet d'aucune précision de la part de l'administration.

- La prime de responsabilités pédagogiques se substitue à la prime pédagogique (décret du 4 octobre, arrêté du même jour et surtout circulaire du 12 novembre 1999). Le texte de 1999 introduit une nouveauté d'importance : sont reconnues, au-delà des obligations horaires d'enseignement, les responsabilités pédagogiques autres et notamment les formes de prise en charge des étudiants aujourd'hui répandues, où l'enseignement devant les étudiants n'est plus la seule modalité de réponse aux besoins de formation.

Ces innovations devraient avoir comme conséquence de donner une place plus importante à cette prime que la précédente, liée à l'obligation d'effectuer des heures complémentaires, dont le régime était confus. Surtout, elles comblent une lacune qui était prétexte à l'utilisation d'heures complémentaires pour des activités qui, n'étant pas d'enseignement, n'y ouvraient pas droit.

Tableau 3 - Primes et indemnités liées à l'exercice de fonctions

Allouées aux enseignants-chercheurs		Budget 2000 (MF)
Prime de recherche et d'enseignement supérieur	Décret n°89-775 du 23 octobre 1989	452,6[82]
Primes de charges administratives	Décret n°90-50 du 12 janvier 1990	45,6
Primes d'administration		17,3
Prime d'encadrement doctoral et de recherche (quota : 10 000 en octobre 2000)	Décret 90-51 du 12 janvier 1990	242,0
Prime de responsabilités pédagogiques (rentrée 99)	Décret n°99-855 du 4 octobre 1999	85,8
Indemnité de sujétion spéciale pour service à la mer	Décret n°79-267 du 30 mars 1979	0,5
Indemnité pour charges administratives des personnels d'inspection	Décret n°90-427 du 22 mai 1990	4,8
Indemnité des directeurs d'études cumulants	Décret n°83-809 du 7 septembre 1983	3,8
Indemnité de charges administratives des directeurs et directeurs adjoints des IUFM	Décret n°91-1108 du 24 octobre 1991	3,3
Indemnité des directeurs scientifiques	Décret n°90-223 du 8 mars 1990	0,9
Indemnité de charges administratives en faveur des chefs de mission académique à la formation des personnels	Décret n°92-204 du 28 février 1992	0,9
Indemnité allouée aux enseignants chercheurs effectuant pour le compte des administrations de l'État et de leurs établissements publics à caractère administratif des missions d'expertise	Décret n°99-343 du 4 mai 1999	Non budgété
Indemnité de sujétions spéciales attribuée à certains personnels de direction d'établissements d'enseignement ou de formation.	Décret n°89-443 du 28 juin 1989 ; Arrêté du 1er mars 2000.	0,2
Indemnité de responsabilité de direction d'établissement attribuée à certains personnels de direction d'établissements d'enseignement ou de formation.	Décret n°89-444 du 28 juin 1989 ; Arrêté du 9 mai 1996.	0,2
Indemnité de fonctions particulières à certains professeurs des écoles	Décret n°91-236 du 28 février 1991	0,2
Allouées aux enseignants du secondaire		
Prime d'enseignement supérieur	Décret n°89-776 du 23 octobre 1989	83
Indemnité forfaitaire spéciale au personnel enseignant (EPS)	Décret n°72-28 du 11 janvier 1972	0,2
Enseignements complémentaires	Décret n°83-1175 du 23 décembre 1983	2 091,7
Indemnité exceptionnelle	Décret n°97-215 du 10 mars 1997	1,7

82 y compris prime d'enseignement supérieur (pour les enseignants du secondaire)

83 crédit commun aux primes de recherche et d'enseignement supérieur et aux primes d'enseignement supérieur

B. – Les rémunérations

Les rémunérations principales et les indemnités des enseignants-chercheurs sont versées directement par l'État et les dépenses ne sont pas imputées sur les budgets des établissements, à la différence des heures complémentaires et d'autres rémunérations, notamment celles qui correspondent à la formation continue. Les investigations menées au premier semestre 2000 par la Cour en matière de rémunérations publiques avaient comme objectif d'analyser la structure des rémunérations des enseignants-chercheurs directement liées à l'exercice de leur activité. Une académie, Toulouse, a servi d'échantillon pour cette analyse[84].

Le montant des crédits ouverts au titre des rémunérations dans le budget de l'enseignement supérieur en 1999 était de 18,125 milliards F, les enseignants-chercheurs comptant pour 6,17 milliards F. Au titre des indemnités (hors autres indemnisations) sont inscrits environ 2,5 milliards de francs , mais sur ce montant, une partie est destinée à des personnels non titulaires, associés ou invités : on peut estimer à moins de 2 milliards les crédits correspondant aux indemnités des quelques 55 000 enseignants-chercheurs.

Les corps des enseignants-chercheurs ont un échelonnement indiciaire qui est compris : pour les maîtres de conférence entre l'indice majoré 453 (soit 75 points de plus qu'un agrégé débutant) et l'échelle lettre A (soit l'indice terminal d'un agrégé hors classe), et pour les professeurs entre l'indice majoré 657 (soit l'indice de début de carrière d'un professeur agrégé hors classe) et pour 1631 d'entre eux, les échelles-lettres D et E. Ils bénéficient de la prime de recherche et d'enseignement supérieur, pour un montant de 7 247 F par an. Les autres primes représentent des montants qui vont de 2 930 F (part de base de la prime de responsabilité pédagogique) à 56 588 F (montant le plus élevé de la prime d'administration).

Dans l'enseignement supérieur, la part des primes directement liée à l'activité des enseignants-chercheurs dans leurs rémunérations demeure modeste. Comme dans l'enseignement scolaire cette part s'est accrue au cours de la période 1989-1999 : de 3,1 % à 5,1 %. Si l'on ajoute les heures complémentaires versées aux enseignants-

84 Seules les rémunérations publiques versées dans l'académie ont été prises en compte, excluant toutes les rémunérations versées par d'autres académies, ainsi que les rémunérations de formation continue. Les résultats ont été corroborés par des analyses similaires effectuées sur les données de l'académie de Créteil.

chercheurs par les universités[85], la part relative des primes et indemnités des enseignants titulaires se situerait à environ 10 % de la rémunération globale.

Ces estimations ont été corroborées par une étude effectuée à partir des rémunérations versées aux 2 819 enseignants-chercheurs de l'académie de Toulouse en 1999 (les enseignants-chercheurs de médecine ont été exclus de cette enquête, leur rémunération obéissant à des règles particulières).

Il ressort de cette étude que les heures complémentaires constituent la principale source de rémunérations accessoires des maîtres de conférences, devant la prime de recherche et d'enseignement supérieur et la prime d'encadrement doctoral et de recherche (qui sont les primes représentant le montant de crédits le plus important, cf. tableau).

En revanche, pour les professeurs, la principale source de rémunérations accessoires est constituée non pas par les heures complémentaires mais par la prime d'encadrement doctoral et de recherche et la prime de recherche et d'enseignement supérieur. S'y ajoutent la prime d'administration, la prime pédagogique et des indemnités de sujétions spéciales.

85 Calcul fait à partir des comptes financiers, en estimant la part des enseignants-chercheurs dans le personnel enseignant recevant des heures complémentaires..

Tableau 4 : Rémunérations observées en 1999
(académie de Toulouse)

Maîtres de conférence							
Effectif observé	Indices	Indice moyen observé	Traitement moyen	Primes et indemnités moyennes	SFT	Rémunération brute moyenne observée	% de primes
2ème classe 388	453/563	518	171 700	h.c. 11 100 r.e.s. 7 300 divers 2 200	1 900	194 200	10,6 %
1ère classe 919	622/820	707	234 400	h.c. 12 600 r.e.s. 7 300 divers 2 900	3 800	262 900	9,4 %
Hors classe 143	657/gr A	881	291 900	h.c. 11 000 r.e.s. 7 000 divers 7 000	700	317 600	7,9 %
Professeurs							
2ème classe	657/gr A	862	285 500	h.c. 8 300 r.e.s. 6 800 enc. doct. 7 400 divers 4 600	3 800	316 400	8,6 %
1ère classe	820/gr C	1083	358 900	h.c. 5 400 r.e.s. 6 300 enc. doct. 14 900 divers 5 300	2 600	393 400	8,1 %
Classe exceptionnelle 85	Gr D/gr E	1267	419 900	h.c. 1 600 r.e.s. 5 600 enc. doct. 16 900 divers 7 100	700	454 500	7,4 %

h.c. : heures complémentaires
r.e.s. : prime de recherche et d'enseignement supérieur
enc.doct. : prime d'encadrement doctoral et de recherche
S.F.T. : supplément familial de traitement

Le taux global observé (9,0 %) est proche du taux national résultant de l'analyse de la dépense (10 % y compris les heures complémentaires). La différence s'explique par le fait que les personnels enseignants de l'académie de Toulouse sont généralement plus âgés –et donc plus anciens dans la carrière- que la moyenne nationale ; leur taux de primes est relativement plus faible.

La comparaison entre les rémunérations du décile d'enseignants-chercheurs le plus élevé et celles du décile dont les rémunérations sont les plus basses montre que plus on avance dans les corps, moins les heures complémentaires sont nombreuses et

introduisent une discrimination entre les rémunérations. Le tableau ci-après résume les constats effectués à partir du traitement statistique effectué sur les données relatives à l'académie de Créteil, isolant les heures complémentaires effectuées dans l'académie de la rémunération nette liée à l'activité principale.

Cette comparaison statistique correspond à des situations individuelles diversifiées :

Tableau 5 : Heures complémentaires : situation comparée des premier et neuvième décile des enseignants-chercheurs

	1er décile		9ème décile	
	Moyenne HC	Rémun. nette	Moyenne HC	Rémun. nette
MC 2	44 700	177 500	4 700	137 200
MC 1	44 500	244 300	6 300	175 300
MC hors classe	30 600	270 200	5 600	221 400
Pr 2	29 800	307 400	6 400	214 900
Pr 1	10 900	399 900	12 600	268 900

Le tableau 6 récapitule les données issues de l'analyse effectuée par la Cour sur les rémunérations des enseignants de l'enseignement supérieur dans l'académie de Toulouse.

Il permet de dresser un constat, confirmé dans d'autres études ponctuelles : si l'on s'en tient aux seules rémunérations publiques liées à l'activité principale et aux heures complémentaires effectuées dans les établissements supérieurs de l'académie, (hors cumuls d'emplois ou de rémunérations externes publiques ou privées), les personnels du second degré affectés dans l'enseignement supérieur bénéficient de rémunérations accessoires et complémentaires plus élevées que leurs collègues enseignants chercheurs.

Tableau 6 : rémunération des enseignants du supérieur

Grades (Midi-Pyrénées)	Effectif	Moyennes – (en milliers F)							% primes + NBI [86]
		Traitement (1)	NBI (2)	I.R. (3)	S.F.T. (4)	Primes		Total (1) à (6)	
						Activité[87] (5)	Heures compl.[88] (6)		
Professeurs certifiés (cl. normale)	148	179940			2787	7957	23490	214174	14,7 %
Professeurs certifiés hors classe	49	245030			863	8318	25143	279354	12,0 %
Professeurs agrégés (cl. normale)	300	219108			3844	8669	19523	251144	11,2 %
Professeurs agrégés (hors classe)	39	300209			1833	9971	21166	333179	9,3 %
Maîtres de conférences (2ème cl.)	388	171699			1917	8400	11082	193098	10,1 %
Maîtres de conférences (1ère cl.)	919	234415			3782	10591	12578	261366	8,9 %
Maîtres de conférences (hors cl.)	143	291877			733	12705	10998	316313	7,5 %
Professeurs d'université (2ème cl.)	385	285478			3777	16574	8334	314163	7,9 %
Professeurs d'université (1ère cl.)	364	358941			2553	24725	5403	391622	7,7 %
Professeurs d'université (Cl.except.)	85	419946			864	30403	1625	452838	7,1 %
Effectif total	**2820**	253944						282294	**9,0 %**

Seuls ont été retenus les effectifs comportant au moins 40 agents par grade.

[86] Primes et indemnités liées à l'activité / Rémunération brute globale

[87] Il s'agit des seules primes liées à l'activité (travaux supplémentaires, productivité, enseignement et jury, sujétions spéciales, technicité…)

[88] Il s'agit des heures complémentaires données dans les établissements d'enseignement supérieur de la même académie

C. – Les cumuls

Dans son rapport public de 1983, la Cour faisait observer que « les textes en vigueur sont loin d'être toujours respectés ». En matière de cumuls d'emplois publics et de cumuls de rémunérations publiques, il demeure aujourd'hui de nombreuses anomalies.

1. – Le cumul d'emplois publics

Le ministère recensait en 1999 vingt deux cas de cumuls d'emplois. La faiblesse de ce chiffre laisse à penser que les situations de cumul sont très inégalement déclarées.

La réglementation ne paraît pas appliquée de manière rigoureuse. L'examen des dossiers a en effet montré que lorsque le ministère est saisi d'une demande, souvent avec retard, il délivre généralement son autorisation puis la renouvelle avec constance pendant toute la durée qu'il sied à l'intéressé, en dépit du caractère exceptionnel et limité dans le temps que devraient revêtir de telles situations. Une autorisation a été accordée régulièrement mais prorogée alors même que son objet initial avait cessé. Lorsque le ministère n'accorde pas l'autorisation, il ne prend aucune disposition pour s'assurer que ce refus est respecté. Les arrêtés d'autorisation sont systématiquement rétroactifs, ce qui vide de sens le principe d'autorisation préalable

Par ailleurs, dans plusieurs cas, les conditions dans lesquelles le service est accompli par les personnes concernées ne paraissent pas avoir été contrôlées : cumul de deux emplois et d'autres activités annexes, cumul d'un emploi d'enseignement dans une établissement et d'un emploi de recherche dans un autre.

La Cour a par ailleurs constaté que des enseignants-chercheurs avaient été nommés sur des emplois de direction dans des établissements nationaux, sans que les actes nécessaires au règlement de leur situation, détachement ou autorisation de cumul d'emploi, soient intervenus.

2. – Le cumul de rémunérations publiques

Comme pour tous les fonctionnaires, les activités des enseignants-chercheurs doivent être autorisées et des comptes de cumul doivent être ouverts sur lesquels sont portées les rémunérations

provenant d'activités complémentaires, le total des rémunérations ne pouvant excéder deux fois le traitement principal (le surplus donnant lieu à écrêtement).

Depuis l'arrêté du 15 décembre 1997 portant délégation de pouvoirs en matière de recrutement et de gestion des enseignants chercheurs, les présidents et les directeurs des établissements publics d'enseignement supérieur ont délégation de pouvoir en ce qui concerne notamment « les autorisations de cumul de rémunérations ».

En cette matière, les établissements, à l'évidence peu avertis, ne connaissent pas les règles permettant l'application effective de la réglementation. Une enquête effectuée par la Cour auprès d'une vingtaine d'universités a montré combien étaient répandues la méconnaissance des règles en vigueur, la mauvaise tenue des comptes et, dans les cas de dépassement du plafond, l'absence d'émissions de titres de reversement dans les délais. Les services éprouvent d'importantes difficultés de suivi des activités secondaires et de prise en compte des rémunérations accessoires ; ils sont très indécis sur la déduction de la CSG, de la contribution pour le remboursement de la dette sociale et pour la contribution de solidarité. La majorité prend en considération, à tort, un traitement net de ces éléments. Ils sont partagés pour l'imputation des primes allouées au titre de l'activité principale. Deux universités ne prennent pas en compte les heures complémentaires effectuées dans l'université d'affectation.

Ces lacunes expliquent que l'écrêtement soit exceptionnel pour des corps pourtant particulièrement sollicités pour des activités complémentaires.

3. – L'exercice d'activités privées par les enseignants-chercheurs

Lors de contrôles des universités, la Cour avait remarqué que certains enseignants exerçaient des activités privées lucratives sans autorisation. A cette occasion, il est apparu que la réglementation relative aux cumuls qui prévoit un régime en partie exceptionnel pour les enseignants-chercheurs est suffisamment imprécise pour faire obstacle à un contrôle réel de son application.

Le décret-loi de 1936 qui a posé les règles fondamentales en matière de cumuls d'activités, d'emplois et de rémunérations des fonctionnaires prévoit des exceptions au principe général d'interdiction de cumul d'une activité privée avec l'emploi public. L'une d'elles est générale et concerne donc tous les fonctionnaires :

elle dispose que tout agent peut effectuer des expertises ou donner des consultations s'il y est autorisé par le ministère ou le chef de l'établissement dont il dépend. L'autre est spécifique aux enseignants, ceux-ci ayant la faculté « d'exercer les professions libérales qui découlent de la nature de leur fonction » ; aucune formalité d'autorisation ou de déclaration préalable n'est imposée dans ce cas.

De manière générale, il est très difficile de s'assurer qu'un agent public n'exerce pas d'activités privées. En ce qui concerne les enseignants-chercheurs, le fait qu'ils bénéficient d'un régime particulier rend d'autant plus malaisé le contrôle que les termes mêmes de la réglementation ne sont guère précis.

C'est ce que reconnaît implicitement le ministère de l'éducation nationale, qui s'est livré à une exégèse des textes à la demande de la Cour. Il ressort de cette analyse que le terme de « profession libérale » ne se réfère pas aux seules professions réglementées, et vise plus largement, selon une interprétation jurisprudentielle, un activité caractérisée, selon les termes du ministère, par un régime juridique garantissant l'indépendance de celui qui l'exerce c'est-à-dire une activité qui ne soit pas commerciale, ou ne donne pas lieu à perception d'un salaire, sauf lorsqu'une disposition législative ou la jurisprudence reconnaissent le caractère libéral à une activité exercée sous forme salariale.

Il en résulte que l'application des dispositions exceptionnelles ne peut céder que devant une analyse très fine et au cas par cas non seulement du contenu, mais des modalités d'exercice de très nombreuses activités privées exercées par les enseignants-chercheurs. Or, l'absence d'autorisation prévue par ce régime exceptionnel prive de leur capacité d'action les présidents d'université, à qui incomberait, selon le principe fondamental posé par le décret-loi de 1936, de veiller à la compatibilité des activités privées avec l'accomplissement de l'intégralité des tâches afférentes à leur fonction d'enseignant-chercheur. Le dispositif n'est ainsi pas complet, qui permettrait à l'administration de faire application, le cas échéant, des diverses sanctions prévues par la réglementation.

La loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche introduit une clarification importante en instituant le « concours scientifique », consultance de longue durée permettant aux agents d'accompagner la valorisation de leurs propres travaux par une entreprise privée et de faire bénéficier celle-ci de l'expérience acquise

et de leur expertise. Mais ce cadre juridique ne concerne qu'une partie des activités privées.

La Cour ne peut ainsi que regretter l'imprécision des règles, en rappelant que le ministère de la recherche avait en 1983, en réponse à une intervention de la Cour sur ce même sujet, souhaité introduire le principe de déclaration préalable pour toute activité privée des enseignants-chercheurs, mais que cette promesse est restée lettre morte.

❖

La gestion des enseignants-chercheurs est un processus complexe, dans lequel administration centrale, établissements et instances universitaires ont chacun un rôle propre. Aujourd'hui, les présidents d'université ont des compétences sur un nombre restreint d'actes de gestion au total peu significatifs. Il faut rappeler à ce sujet que les rémunérations des personnels enseignants ne figurent pas dans les comptes des établissements d'enseignement supérieur, mais sont imputés directement sur le budget de l'État.

En revanche, les conseils d'administration, les commissions de spécialistes des établissements d'enseignement supérieur et le CNU jouent un rôle majeur tant dans la définition des besoins en matière d'enseignement que dans le recrutement des enseignants-chercheurs et la gestion des postes. C'est en effet aux établissements qu'il revient d'opérer les choix dont dépendra la publication de postes à pourvoir et ce sont eux qui détiennent le pouvoir effectif de recruter les enseignants-chercheurs. Les critères de choix laissent, ainsi que le montrent les contrôles d'établissements, une grande place à des appréciations individuelles ou d'opportunité sur lesquelles il ne revient pas à la Cour de se prononcer.

Cependant, le contenu de l'offre de formation et sa répartition sur le territoire sont dépendants des choix opérés en matière de postes et de personnes. Les relations qui s'établissent dans ce domaine entre les établissements et l'administration centrale représentent donc un enjeu majeur pour l'enseignement supérieur. Au même titre que les habilitations de diplômes et la contractualisation entre le ministère et les établissements, la gestion des enseignants-chercheurs participe aux équilibres subtils qui permettent de préserver liberté de l'enseignement, autonomie des établissements et pilotage par le ministère.

Chapitre VII

La gestion des emplois et personnels enseignants du second degré

Après avoir analysé en 1999 la politique de recrutement des enseignants au niveau du ministère de l'éducation nationale et constaté le décalage entre les emplois budgétaires autorisés et les effectifs réels, conséquence de recrutements supérieurs aux besoins, la Cour s'est penchée, dans le cadre d'une enquête approfondie menée dans cinq académies (Rennes, Nantes, Limoges, Versailles et Nancy-Metz) sur la gestion des enseignants du secondaire au niveau des rectorats. Elle tire de cet examen les principales constatations suivantes :

1. Aucune des académies contrôlées n'est en mesure de fournir à une date donnée le nombre exact des enseignants qu'elle est chargée de gérer et leur répartition en fonction de leur affectation et de leur discipline. Cette méconnaissance – qui fait écho à celle existant au niveau central – est révélatrice d'un système qui n'est ni maîtrisé ni contrôlé.

2. La complexité des opérations de conversion des *emplois budgétaires autorisés* par le Parlement en *postes implantés* dans les établissements d'enseignement est telle qu'elle ne garantit plus le respect de l'autorisation budgétaire initiale. Cette mécanique inflationniste est le fruit de diverses opérations de constitution de moyens (heures supplémentaires, quotités d'heures libérées par des professeurs travaillant à temps partiel…) qui permettent de créer artificiellement des postes et d'utiliser le volant disponible d'enseignants recrutés par excès au niveau central.

3. Paradoxalement, la souplesse ainsi obtenue ne garantit pas pour autant la satisfaction des besoins d'enseignement. Le nombre des disciplines (350) et leur cloisonnement, la lourdeur des procédures d'affectation, le fait que les enseignants soient de plus en plus « monovalents » et refusent d'enseigner dans des disciplines proches de la leur, la difficulté pour les chefs d'établissements de pouvoir obtenir des enseignants des heures supplémentaires sont autant de causes qui expliquent que puissent coexister des professeurs sans élèves et des élèves sans professeurs (dans des disciplines où les enseignants ne sont pas en nombre suffisant).

4. La situation des enseignants du secondaire, telle qu'elle résulte des obligations de service fixées par le décret de 1950, est caractérisée par le fait que plus le concours initial est réputé difficile, plus la rémunération est élevée et plus le nombre d'heures

d'enseignement à effectuer est faible : un professeur agrégé effectue généralement quinze heures, un professeur certifié dix-huit, un professeur de lycée professionnel entre vingt et vingt-deux. Cette situation est aggravée par l'attribution, qui n'est jamais contrôlée, de décharges de service de nature diverse qui amputent leurs obligations statutaires. Pour autant, il est fréquent que des enseignants qui bénéficient d'une heure de décharge, par exemple pour « heure de première chaire », effectuent également une heure supplémentaire pour compléter leur service.

Le système des heures supplémentaires est parfois utilisé pour octroyer à des enseignants un avantage financier, comparable à celui que constituent les primes pour d'autres catégories de fonctionnaires.

5. Malgré l'existence de moyens de remplacement croissants (titulaires spécifiquement affectés en zone de remplacement, jeunes enseignants titulaires en surnombre, maîtres auxiliaires….), le remplacement des professeurs absents est loin d'être correctement assuré en raison de la complexité du système d'affectation par zones et du cloisonnement des disciplines.

6. La gestion très déconcentrée des recrutements et de l'affectation des maîtres de l'enseignement privé permet aux recteurs d'imposer un strict respect des enveloppes financières et des postes créés. Il n'existe aucune possibilité de création de postes en dehors de l'enveloppe attribuée classe par classe à l'établissement et tous les enseignants bénéficient d'un contrat de travail qui est limité au nombre d'heures d'enseignement nécessaire à l'établissement.

7. L'évolution des effectifs des élèves (qui doivent baisser de 250 000 d'ici à 2006), l'accélération des départs en retraite (41 % des enseignants d'ici à 2006), la nécessité de revoir la carte des formations et d'assurer une meilleure gestion des compétences des enseignants au regard des missions qui leur sont confiées imposent la mise en place urgente d'une gestion prévisionnelle des moyens et des personnels et l'ouverture d'une réflexion sur les règles de gestion des enseignants du second degré, qu'il s'agisse des règles de mutations, des modalités d'affectation ou du contenu des obligations de service.

Introduction

Le premier rapport public sur la fonction publique, publié l'année dernière, avait analysé la gestion, au niveau central, des autorisations d'emplois et de crédits relatives au personnel enseignant du secondaire. La Cour avait, à cette occasion, également examiné la politique de recrutement de ces personnels. Elle avait souligné le décalage croissant entre le nombre d'emplois budgétaires disponibles et les effectifs d'enseignants titulaires[89], sans qu'aucune politique n'ait été clairement élaborée pour mettre un terme à cette dérive. La Cour avait enfin relevé l'insuffisante maîtrise des recrutements, globalement et par discipline.

Ainsi que cela était annoncé, cette première enquête s'est poursuivie par un examen de la gestion des emplois et personnels enseignants du secondaire dans les rectorats. Cinq académies ont été plus particulièrement examinées : Rennes, Nantes, Limoges, Versailles et Nancy-Metz. Des informations plus succinctes ont été réunies par écrit sur les vingt et une autres académies métropolitaines.

Il s'agissait de savoir comment se traduit concrètement, dans les académies, l'absence de maîtrise des recrutements et des effectifs constatée au niveau national et comment se réalise localement l'adéquation entre les emplois budgétaires et les effectifs d'enseignants.

Une fois identifiées au niveau local les conséquences des décisions prises par l'administration centrale, il a paru utile d'examiner la façon dont les rectorats assurent chaque année, en vue de la rentrée scolaire dans les collèges et les lycées, la répartition des moyens d'enseignement qui leur sont délégués entre les établissements de l'académie et comment les modalités de service des enseignants du second degré influent sur ces décisions.

Au cours de cette deuxième phase de ses travaux, la Cour n'a pas étudié les procédures qui conduisent à arrêter, dans chaque académie, les créations ou fermetures de classes, d'options ou de filières, ainsi que la répartition géographique et disciplinaire des

89 De cet écart entre les emplois budgétaires et les agents titulaires rapportés en « équivalents temps plein » résulte le nombre d'enseignants en « surnombre budgétaire ».

moyens. Ces décisions, regroupées sous le nom de « carte des formations », feront l'objet d'une prochaine enquête.

Elle a en revanche analysé les premières conséquences de la réforme des affectations, qui ont été déconcentrées dans les rectorats[90]. Les travaux menés par la Cour se sont déroulés concomitamment à la mise en œuvre de cette réforme, au moment où les services rencontraient d'importantes difficultés pratiques liées pour la plupart au démarrage des nouvelles procédures. Le bilan ne pourra en être véritablement dressé que dans deux ou trois ans. Il sera alors utile de voir si les recteurs ont su tirer parti de cette nouvelle compétence pour procéder plus rapidement, et avec une meilleure efficacité, aux affectations des enseignants dans les établissements et opérer, comme le ministère le souhaite, une véritable transformation qualitative de la gestion des personnels.

A l'issue des travaux déjà menés, il apparaît que les mécanismes très complexes de gestion des emplois dans les académies aboutissent finalement à perdre la maîtrise du respect des autorisations budgétaires données par le Parlement. Les règles de gestion des personnels enseignants du secondaire étant par ailleurs commandées par les contraintes qui résultent de l'application des dispositions statutaires, mais aussi par les usages qui privilégient la reconduction des situations acquises au détriment de mesures plus qualitatives, la satisfaction des besoins recensés dans les établissements n'est pas toujours assurée de façon satisfaisante. Ainsi, alors qu'il existe un sureffectif national d'enseignants dans certaines disciplines, il n'est pas toujours possible de pourvoir les postes vacants dans les établissements.

Les importantes réformes qui viennent d'être engagées supposent, pour aboutir, une profonde transformation tant des instruments que des objectifs de gestion dont se doteront les échelons déconcentrés.

90 Procédure dite « du mouvement déconcentré ».

I. – L'organisation administrative

A. – Les contraintes de gestion

1. – L'importance des effectifs d'enseignants et d'élèves

Les personnels enseignants titulaires du second degré sont au nombre de 420 000 en 1998, auxquels s'adjoignent 51 000 contractuels. Sur ce total, 397 000 enseignants titulaires, soit 88 % d'entre eux, ont effectué au cours de l'année scolaire 1997-1998 un service d'enseignement devant élèves, dans un établissement du second degré. Ce nombre est en augmentation : ils étaient 323 500 dix ans auparavant (rentrée 1987), 349 600 cinq ans auparavant (rentrée 1992) et 361 000 à la rentrée 1996.

Le service public d'enseignement est également assuré grâce au concours des 92 000 enseignants des établissements du secteur privé sous contrat, dont 64 000 « titulaires »[91] et 28 000 auxiliaires et contractuels.

Ces enseignants, secteur public et secteur privé confondus, ont accueilli 5 503 000 élèves à la rentrée 1997. Le nombre des élèves scolarisés dans l'enseignement secondaire a diminué de 171 000 entre 1993 et 1999 et de 1 % entre 1994 et 1997 ; d'après les prévisions, cette tendance devrait s'accentuer : une baisse de 250 000 élèves, soit 5 %, est attendue dans le second degré entre 1997 et 2006.

La répartition des élèves du secteur public entre les 26 académies est très inégale : l'académie de Versailles accueille 427 700 élèves en 1998-1999, celle de Limoges 53 300, soit 8 fois moins.

Les établissements privés accueillent 21 % des élèves. Cette proportion est stable depuis 30 ans.

Le budget permettant de rémunérer les enseignants du second degré peut être évalué à 125 milliards de francs, charges sociales et pensions comprises.

---

91 Il s'agit de maîtres contractuels rémunérés sur des échelles indiciaires d'enseignants titulaires

2. – Les dispositions statutaires propres aux enseignants

Le terme « d'enseignant » recouvre à la fois un statut et une fonction. Les deux notions peuvent être disjointes. On peut évaluer à 12% le nombre d'enseignants qui n'enseignent pas dans les établissements du second degré. Certains sont en congé de longue durée, ou affectés dans des services administratifs. D'autres exercent des fonctions de direction dans les établissements, enseignent à l'université ou dans les IUFM[92]…

Les neuf corps différents d'enseignants du secondaire sont tous dotés de statuts spécifiques dont les dispositions diffèrent sensiblement, notamment en ce qui concerne les obligations de service, qui peuvent varier de 8 heures à 23 heures de cours par semaine. Ces obligations sont exclusivement fondées sur le statut : un agrégé affecté en collège doit assurer 15 heures d'enseignement alors qu'un certifié en lycée effectuera 18 heures de cours. Le déroulement de la carrière est également différent d'un corps à l'autre.

3. – Le calendrier des rentrées scolaires

La gestion des emplois et des personnels est organisée en fonction de la rentrée scolaire, date à laquelle tous les postes en établissements doivent être pourvus, quelles que soient les variations d'effectifs d'élèves, les modifications de la carte des formations, les arrivées ou départs de professeurs dans l'académie. La préparation de la rentrée scolaire est une procédure lourde, constituée d'une suite d'opérations administratives complexes qui doivent s'enchaîner dans des délais relativement brefs.

Ce calendrier serré s'accommode mal des contraintes budgétaires. La nécessité de réussir la rentrée est une priorité qui, combinée à la volonté de donner au mieux satisfaction aux vœux de mutation exprimés par les enseignants, a souvent relégué au second plan la rigueur nécessaire dans la gestion des moyens budgétaires.

---

92 IUFM : Institut Universitaire de Formation des Maîtres

B. – Les services administratifs chargés de la gestion des emplois et des personnels

1. – L'organisation administrative dans le second degré public

Les rectorats assurent matériellement la gestion des enseignants du second degré : avancement, formation continue, gestion des congés et des temps partiels, incidences sur les payes. Les chefs d'établissement sont pour leur part responsables de l'organisation des services d'enseignement dans leur établissement et de l'utilisation des moyens, principalement exprimés en heures, qui leur sont alloués.

Depuis la déconcentration du mouvement intra-académique[93], les rectorats ont également la responsabilité des opérations d'affectation de ces personnels, dans les établissements ou en zone de remplacement. Cette réforme, qui confirme le rôle central des rectorats dans la gestion des personnels enseignants, a été opérée dans le courant de l'année scolaire 1998-1999, pour la rentrée 1999. Si cette réforme présente l'avantage de rapprocher les centres de décision des établissements, elle n'a cependant pas permis de clarifier la répartition des compétences entre les différents échelons de l'administration.

La gestion des moyens et des personnels demeure partagée entre le ministère, les rectorats et les inspections académiques, selon des frontières dont la logique, en matière de gestion des personnels, est parfois incertaine :

- La gestion des personnels est plus ou moins déconcentrée selon le corps de rattachement des enseignants. A l'exception des PEGC[94] et des maîtres auxiliaires, pour la gestion desquels les rectorats ont toute compétence, le ministère effectue encore directement de nombreux actes de gestion, et notamment le recrutement, la titularisation, le détachement, la radiation, certaines sanctions, la promotion de corps et les mutations hors académies. Pour

[93] Il s'agit de la procédure permettant à un enseignant de changer d'affectation. On distingue le mouvement intra-académique, qui a trait au changement de poste au sein d'une même académie, et le mouvement inter-académique, qui permet également à l'enseignant de changer d'académie. Organisé une fois par an, ce mouvement permet également d'affecter les nouveaux professeurs.

[94] Professeur d'enseignement général des collèges

les agrégés et les professeurs de chaire supérieure[95], la compétence ministérielle s'étend également à l'avancement d'échelon et de grade ;

- La gestion des emplois budgétaires est assurée par les rectorats pour ce qui concerne les lycées et lycées professionnels et par les inspections académiques pour ce qui concerne les collèges ;

- Depuis la déconcentration du mouvement, toutes les affectations dans les établissements d'enseignement relèvent de la compétence du recteur, à l'exception des affectations des professeurs de chaire supérieure, qui demeurent prononcées par le ministre.

Bien que la gestion des personnels enseignants du second degré soit principalement de la compétence des académies, les crédits de rémunération ne sont pas déconcentrés, même lorsqu'il s'agit des enseignants contractuels dont le recrutement est de la seule compétence du recteur.

2. – Les outils de gestion

Dans toutes les académies contrôlées par la Cour, le dénombrement exact des enseignants, à une date donnée, et leur répartition en fonction de leur affectation ou de leur position administrative s'est avéré impossible.

Chaque service académique utilise ses propres statistiques, qui reposent sur des définitions qui lui sont spécifiques, et ne sont généralement pas connues des autres services. Quatre grands systèmes informatiques sont utilisés : la base « Emplois – Postes – Personnels » pour la gestion administrative et financière des personnels enseignants; l'application dénommée « Contrôle national des emplois », qui permet de comparer la consommation des emplois budgétaires aux délégations consenties; l'enquête « masse indiciaire » qui retraite les données de la paye; et enfin la « base relais » qui permet de connaître le détail des services confiés aux enseignants et dont les données sont principalement saisies par les chefs d'établissement.

Ces systèmes coexistent indépendamment les uns des autres et leurs résultats ne sont pas rapprochés par les services académiques. Il

95 Les professeurs de chaire supérieure enseignent dans les classes préparatoires aux grandes écoles.

est dans ces conditions souvent impossible de disposer d'indicateurs cohérents en matière de gestion des personnels.

Par ailleurs, les fichiers recensant l'ensemble du personnel enseignant du second degré et permettant de suivre leur carrière ou leur affectation ne sont pas toujours correctement tenus. Dans plusieurs académies, des retards importants dans la mise à jour des fichiers ont été constatés. L'absence d'interconnexions des systèmes informatiques renforce l'hétérogénéité des données statistiques disponibles.

Enfin, les services gestionnaires maîtrisent mal les procédures informatisées qu'ils utilisent. L'architecture globale de ces procédures n'est connue que des seuls informaticiens et la formation dispensée dans les académies est partout insuffisante. La succession rapide des systèmes informatiques a laissé les agents administratifs désemparés : ils n'ont pas le temps de s'approprier des outils de plus en plus complexes et sans cesse modifiés. Dans chaque rectorat, le nombre d'agents qui maîtrisent ces systèmes et sont capables d'administrer les bases de données et de structurer l'information pour en faire un outil d'aide à la décision est, au mieux, limité à une ou deux personnes. Les services sont donc généralement démunis face au moindre incident.

3. – La gestion du secteur privé sous contrat

La gestion des enseignants du secteur privé est plus simple parce qu'elle est plus décentralisée. Elle accorde ainsi un rôle beaucoup plus important au chef d'établissement, en lui conférant notamment le pouvoir de recruter ses enseignants. Cette disposition a pour principal mérite d'assurer localement une adéquation presque totale entre les besoins d'enseignement et le corps professoral de l'établissement. Contrairement au secteur public, il n'y a pas d'enseignants en sureffectif dans le secteur privé.

Ces personnels bénéficient d'un large alignement de leur statut sur les dispositions applicables aux enseignants du secteur public, en vertu du principe de « parité sociale » posé par la loi Guermeur en 1977. Agents de droit public, ils sont rémunérés par l'État, mais sur un chapitre budgétaire particulier.

Dans l'enseignement catholique, qui représente 96 % de l'enseignement privé, la gestion des enseignants repose en partie sur les services des directions diocésaines qui assurent notamment une mission de coordination des besoins des établissements. Elles exercent

avec le recteur une compétence partagée sur le recrutement et l'affectation des enseignants : le recrutement ne peut être effectif sans l'accord du chef d'établissement mais le contrat de travail est signé par le recteur, tout comme l'arrêté d'affectation.

II. – La gestion des emplois

La complexité des opérations qui caractérisent la gestion des emplois budgétaires ne permet pas d'assurer une correspondance entre les emplois ouverts en loi de finances et les postes implantés dans les établissements d'enseignement du second degré. En l'absence de directives du ministère, chaque académie procède à des retraitements des emplois budgétaires qui lui sont délégués dans des conditions qui, comme le reconnaît le ministère, ne permettent pas de garantir le respect de l'autorisation budgétaire. Ces procédures n'ont pas non plus permis, malgré leur souplesse, de créer un nombre de postes suffisant pour y nommer tous les enseignants. Des solutions ponctuelles ont été trouvées, qui aboutissent en pratique à rompre tout lien entre les emplois budgétaires et les postes sur lesquels sont nommés les enseignants titulaires.

A. – La répartition des emplois entre les académies

1. – L'autorisation budgétaire donnée par le Parlement

Les emplois d'enseignants ouverts par le Parlement en loi de finances sont répartis par corps et par grade. Le nombre de catégories ainsi créées est particulièrement important, notamment dans les collèges où les personnels d'enseignement et d'éducation, soit 171 318 emplois au total, sont répartis sur 23 lignes différentes, auxquelles il faut ajouter le corps des professeurs d'éducation physique et sportive, qui comporte lui même six grades. A chaque ligne budgétaire correspond une « fourchette indiciaire », soit un certain niveau de rémunération.

Cette présentation est très éloignée de la réalité des postes implantés dans les établissements, qui sont principalement répartis par discipline. Elle complique singulièrement le suivi effectif de la consommation des emplois budgétaires, qui vont devoir subir de profondes transformations pour être utilisables comme support d'affectation dans les collèges et les lycées.

2. – La répartition par le ministère des emplois budgétaires entre les académies

Bien que le Parlement ouvre en loi de finances des emplois budgétaires, le ministère délègue dans les académies des emplois « fonctionnels » qui ne sont plus répartis par corps et grade mais par type d'établissement : collèges, lycées et lycées professionnels. Les emplois fonctionnels ainsi constitués sont délégués aux académies par la direction de l'enseignement scolaire (DESCO).

La répartition des emplois fonctionnels entre les rectorats est opérée en deux temps : l'administration centrale procède d'abord à un rééquilibrage géographique des dotations existantes, puis à l'attribution éventuelle de nouveaux moyens. Mais pour l'essentiel, la répartition des emplois entre les académies est d'abord le fruit d'une reconduction massive des moyens antérieurs, sans que les disparités constatées entre les académies soient véritablement corrigées.

a) Le rééquilibrage géographique des moyens existants

Ce rééquilibrage entre les académies, qui est effectué à moyens constants au niveau national, doit permettre de tenir compte des évolutions démographiques qui affectent les effectifs d'élèves dans chaque académie. Ces ajustements sont précédés d'un « état des lieux », qui consiste à dresser une carte des académies en mesurant pour chacune d'elles l'écart entre les besoins recensés et les emplois budgétaires déjà attribués. Les besoins sont évalués sur la base d'un critère dit « normatif », qui rapporte le nombre d'heures d'enseignement nécessaires pour assurer les programmes, les dédoublements de classe, les options et les enseignements facultatifs, au nombre d'élèves. Le résultat est pondéré par un indicateur qualitatif, prenant en compte les disparités sociales, mais dont l'impact était limité en 1999 à 3,2 % des moyens. A l'issue de cette première phase, la DESCO procède à des retraits d'emplois dans les académies excédentaires et à des allocations supplémentaires dans les académies déficitaires.

Cette carte montre que certaines académies sont sous-dotées : il manque d'après ce calcul 390 emplois dans l'académie de Versailles, soit 1,24 % des besoins, et 143 emplois dans l'académie de Rennes, soit 1,1 % des besoins. D'autres, au contraire, sont sur-dotées : Limoges compte 126 emplois de plus, soit 2,9 % en plus par rapport à son besoin normatif et Nancy-Metz 174 emplois, soit 1,1 % de ses

besoins. L'académie de Paris dispose d'un potentiel supérieur de 2,8 % à ses besoins.

Les ajustements ainsi opérés demeurent de faible ampleur. Bien qu'ils ne concernent à ce stade que les besoins dits "normatifs", et qu'ils ne tiennent pas compte des particularités de chaque académie, les écarts constatés sont résorbés à un rythme très lent: dans l'état actuel des pratiques observées, il faudrait plus de 12 ans pour satisfaire les seuls "besoins normatifs" de l'académie de Versailles, et presque 20 ans pour ramener les moyens de l'académie de Nancy-Metz à ses besoins normatifs actuels.

b) L'attribution de moyens nouveaux

Les moyens nouveaux sont déterminés par type d'établissement : collèges, lycées, lycées professionnels. Le contrôle de la Cour montre qu'en 1999, ces moyens ont été répartis entre les académies en application de règles peu rigoureuses. Tous les besoins supplémentaires ont été intégralement couverts ; en revanche, les baisses ont été amorties en appliquant des coefficients pondérateurs de 0,6 en lycée professionnel et de 0,7 en lycées et en collèges. Les retraits d'emplois ont dans tous les cas été limités à 0,8 % du stock de chaque académie.

Seule l'existence d'un grand nombre d'enseignants en sureffectif, résultat d'un recrutement excédant les besoins réels dans certaines disciplines, a permis de limiter les retraits d'emplois tout en donnant satisfaction à toutes les demandes de création. Compte tenu de la démographie du corps enseignant, marquée par la perspective de très nombreux départs en retraite au cours des cinq prochaines années, une telle décision ne peut avoir qu'un caractère exceptionnel, sauf à créer des besoins qui ne pourront qu'être difficilement satisfaits dans un avenir proche.

Quoi qu'il en soit, cette mesure a permis aux recteurs, en 1999, de maintenir des postes dans des établissements dont le nombre d'élèves diminuait, de conserver certaines options malgré des effectifs très faibles, et d'offrir des postes à des enseignants dont le nombre excède, dans certaines disciplines ou sur certaines zones géographiques, les besoins recensés par la carte des formations. Elle n'est pas de nature à inciter les académies à une gestion rigoureuse de leurs moyens budgétaires.

c) La répartition des moyens du secteur privé

Le Parlement ouvre chaque année des crédits pour assurer la rémunération des maîtres du secteur privé. Ces crédits ne sont pas assortis d'un nombre déterminé d'emplois budgétaires, cette notion n'étant pas utilisée dans le secteur privé. Les services académiques peuvent ainsi réaliser plus facilement l'adéquation entre les moyens disponibles et les besoins recensés classe par classe.

Les crédits sont répartis en fonction du nombre d'heures d'enseignement, dont le montant résulte de l'actualisation d'une enquête effectuée en 1991 - 1992 par le ministère. Cette enquête a consisté à dresser une « carte » de la répartition des moyens entre les académies, et des heures réellement utilisées. Elle est actualisée chaque année pour tenir compte des créations et suppressions de classes sous contrat d'association. Contrairement au secteur public, aucun coefficient de pondération n'est prévu, ni pour tenir compte des disparités sociales, ni pour atténuer les effets des baisses d'effectifs d'élèves.

Les ouvertures de nouvelles classes sous contrat sont subordonnées à la disponibilité des crédits correspondants, exprimés en nombre d'heures. Ces heures d'enseignement constituent une enveloppe rigoureusement limitative, attribuée par le ministère à chaque académie, et répartie par le recteur entre les classes sous contrat d'association. Les enseignants sont recrutés pour occuper un poste déterminé, après accord du chef d'établissement. Les contrats de travail correspondants ne sont signés par le recteur que dans la mesure où ils s'inscrivent dans la dotation horaire. La décision administrative d'affectation n'est prise par le recteur, sous forme d'un arrêté, qu'une fois l'ensemble de ces conditions réunies.

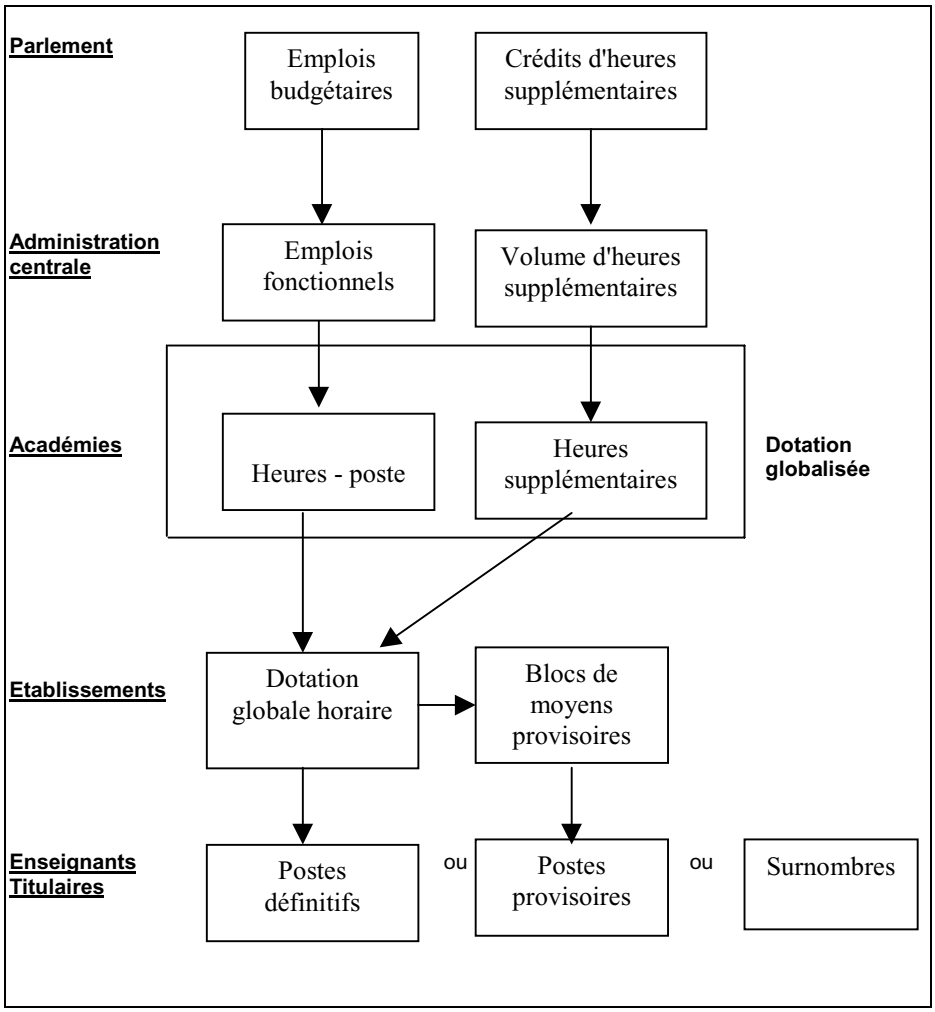
A la différence du secteur public, le recteur assure ainsi sous son autorité la répartition des moyens entre 1er et 2sd degré, et entre collèges, lycées et lycées professionnels. Sa marge de manœuvre est donc plus importante et la gestion plus souple. Ces crédits, contrairement aux crédits de rémunération des enseignants titulaires du secteur public, sont d'ailleurs déconcentrés.

3. – La transformation des emplois en postes dans les académies

Avant de pouvoir être utilisés comme "support" pour la nomination des enseignants, les emplois fonctionnels délégués aux académies subissent d'importantes transformations : ils sont d'abord

convertis en heures, attribuées aux établissements sous forme de « dotation horaire globale ». Ces heures sont ensuite regroupées pour constituer les postes sur lesquels seront affectés les enseignants nommés dans l'établissement. A la différence des emplois, les postes tiennent compte des modalités de service des enseignants qui les occupent : décharges partielles de service, temps partiel, service partagé sur plusieurs établissements ...

La mécanique de création des postes



N.B. : depuis la rentrée 1999, tous les postes d'enseignants titulaires sont considérés comme définitifs, quel que soit leur financement.

Définitions

Par **emplois budgétaires**, on entend les emplois d'enseignants du second degré ouverts chaque année en loi de finances sur le chapitre 31-93 du budget de l'enseignement scolaire. Ces emplois sont ouverts par corps et par grade.

Les **emplois fonctionnels** résultent de la ventilation des emplois budgétaires d'enseignants par catégorie d'établissement (lycées, lycées professionnels, collèges).

Les **heures-poste** résultent de la conversion des emplois fonctionnels en heures, sur la base de taux dont les modalités de calcul varient d'une académie à l'autre et selon les catégories d'établissement. Ces heures-poste sont regroupées pour constituer, avec les heures supplémentaires, la dotation globale horaire de chaque établissement.

La **dotation globale horaire** (DGH) d'un établissement comprend les heures-poste et les heures supplémentaires. Le chef d'établissement répartit cette dotation en fonction des besoins d'enseignement et des personnels affectés dans l'établissement. Cette dotation est contraignante. Si la DGH est insuffisante par rapport au nombre d'enseignants affectés dans l'établissement, des postes provisoires sont créés par le rectorat.

Les **blocs de moyens provisoires** (BMP) sont constitués soit d'heures supplémentaires gagées (les crédits correspondant ne sont donc pas utilisés pour payer des heures supplémentaires mais pour financer des postes provisoires), soit de rompus de temps partiels (quote-part non utilisée d'un emploi), soit des postes définitifs demeurés vacants à l'issue du mouvement et transformés en BMP pour y affecter un maître auxiliaire.

Les **surnombres** sont les enseignants titulaires affectés dans un établissement mais pour lesquels il n'a été possible de constituer ni un poste définitif, ni un poste provisoire. Depuis la rentrée 1999, ces enseignants sont affectés en zone de remplacement mais ils continuent à être rattachés à des établissements pour leur gestion administrative. En dehors des périodes où ils effectuent effectivement des remplacements, le chef de leur établissement de rattachement peut leur demander d'effectuer des tâches de nature pédagogique ou administrative.

Les **zones de remplacement** sont des circonscriptions géographiques infra-académiques, dont la carte est établie par le recteur. Une académie moyenne compte une quinzaine de zones de remplacement, dont les contours tiennent notamment compte des temps de transport et des moyens de communication (réseau routier, existence de transports collectifs…). Tous les enseignants titulaires appelés à effectuer des remplacements sont nommés sur une de ces zones. A la demande de l'académie, ils peuvent être éventuellement conduits à assurer un remplacement dans une zone limitrophe à la leur.

a) La conversion des emplois en heures

Les modes de conversion des emplois fonctionnels en heures traduisent de façon imprécise l'autorisation budgétaire initiale : ils diffèrent d'un rectorat à l'autre, l'administration centrale ne donnant aucune directive pour procéder à ces calculs.

A Versailles, l'académie utilise, par souci de simplification, un taux uniforme de 18 heures. A l'inverse, l'académie de Limoges a défini 10 types d'emplois allant de 8 à 23 heures. Certains rectorats avouent hésiter sur les bases de calcul à retenir. Dans un cas, l'enquête a montré que les taux utilisés pour convertir les emplois en heures avaient été calculés sur des bases fausses, ce qui modifiait sensiblement le taux de conversion.

Certains rectorats font des réserves : ils conservent des heures afin de pouvoir répondre à d'éventuelles demandes urgentes exprimées au moment de la rentrée. L'académie de Nancy-Metz conserve ainsi 900 heures, soit 50 emplois. D'autres au contraire considèrent que les sureffectifs d'enseignants actuellement constatés leur permettent de ne pas prendre de telles précautions. C'était le cas de l'académie de Rennes en 1998.

Certains rectorats intègrent, dans le calcul du taux de conversion des emplois en heures d'enseignement, la perte de potentiel horaire due à la modification de la structure des corps d'enseignants : disparition du corps des professeurs d'enseignement général des collèges (PEGC), dont le rendement horaire était supérieur à la moyenne, et augmentation du nombre d'agrégés, dont le rendement horaire est inférieur à la moyenne. Cette perte de potentiel résulte de l'augmentation du nombre d'enseignants soumis à des obligations hebdomadaires de service moins importantes. Cependant, les modalités de prise en compte de ces déperditions sont variables : certaines académies évaluent cette perte de façon forfaitaire, 12 emplois par an pour le rectorats de Rennes, 8 pour celui de Limoges. D'autres, telle l'académie de Nancy-Metz, n'intègrent pas cet élément dans leurs calculs.

Mais, d'une manière générale, beaucoup d'académies sous-estiment les effets de cette modification de la structure des corps d'enseignants lorsqu'elles convertissent les emplois qu'elles reçoivent de l'administration centrale en dotation horaire qu'elles allouent aux établissements. Elles distribuent ainsi à ces derniers plus d'heures

qu'elles n'en reçoivent en fait. Ce mécanisme les conduit à constituer artificiellement des postes d'accueil sans support budgétaire réel.

b) La transformation des heures en postes

Les heures attribuées à chaque établissement permettent de constituer les postes sur lesquels sont nommés les enseignants de l'établissement. Jusqu'à la déconcentration du mouvement, les postes dits « définitifs » étaient financés au moyen des heures résultant de la transformation des emplois budgétaires, et les postes dits « provisoires » étaient financés par des moyens temporaires, notamment des fractions d'emplois rendues disponibles par le passage à temps partiel d'un enseignant. Conformément à la nature du financement, les postes définitifs étaient occupés par des enseignants titulaires nommés à titre définitif, et les postes provisoires étaient occupés soit par des enseignants titulaires affectés pour un an, soit par des maîtres auxiliaires.

Depuis la déconcentration du mouvement, tous les enseignants titulaires doivent être affectés à titre définitif. Il a donc été nécessaire de créer autant de postes définitifs que de titulaires, quelle que soit la ressource budgétaire initiale. Des postes dits « définitifs » sont désormais financés comme des postes provisoires, ou même totalement privés de financement budgétaire, lorsque l'enseignant à affecter est en « surnombre », aucun support budgétaire n'ayant pu être constitué pour financer son poste.

c) Le secteur de l'enseignement privé

Dans le secteur privé, des postes sont également créés en utilisant les heures attribuées à l'établissement. Il n'existe cependant ni distinction entre postes provisoires et définitifs, ni aucune possibilité de création de postes en dehors de l'enveloppe d'heures attribuée classe par classe à l'établissement. La répartition des moyens au niveau académique repose sur des bases contractuelles, dans le cadre de la commission de concertation académique présidée par le préfet et qui associe sur une base tripartite les représentants de l'État, les collectivités territoriales et les représentants des établissements d'enseignement privé. Cette commission donne un avis sur toute question relative à la répartition des moyens.

Tous les enseignants bénéficient d'un contrat de travail qui est limité au nombre d'heures d'enseignement nécessaires à

l'établissement. Il n'existe donc ni enseignants en sous-service (enseignants dont le nombre d'heures de cours est inférieur à leur obligation de service), ni enseignants en sureffectifs (enseignants qui n'ont pu être affectés, tous les postes ayant déjà été pourvus dans leur discipline).

Il n'est cependant pas possible de moduler d'une année sur l'autre la quantité d'heures effectuée par un enseignant sans son accord. Il n'est pas certain que l'application de cette disposition protectrice demeure à terme compatible avec le respect du budget d'heures alloué à l'enseignement privé dans les académies.

B. – L'augmentation des enseignants en surnombre

1. – L'élargissement du nombre de postes disponibles

Malgré les marges de manœuvre dont disposent les rectorats pour créer le plus grand nombre possible de postes à partir d'un nombre d'emplois donnés, les moyens d'enseignement qui sont délégués dans chaque académie ne permettent pas de créer suffisamment de postes pour y affecter tous les enseignants. L'administration a donc cherché par plusieurs moyens à disposer d'un nombre de supports d'affectation supérieur à celui qui résulterait de cette seule transformation des emplois délégués. Le volume de postes provisoires ainsi créés demeure cependant encore insuffisant et certains enseignants sont ainsi en "surnombre" dans les établissements.

En 1997, le ministère a pris deux mesures permettant de desserrer ces contraintes : en premier lieu, les gages antérieurement constitués sur les emplois d'enseignants titulaires pour financer des postes de maîtres auxiliaires ont été levés. Ce basculement a permis de libérer effectivement 4 800 emplois supplémentaires d'enseignants titulaires. En second lieu, le ministère a gagé des crédits normalement destinés à la rémunération des heures supplémentaires pour financer des postes dits "provisoires". Chaque année, depuis 1997, 20 % des crédits normalement destinés à rémunérer des heures supplémentaires sont ainsi gelés pour financer la constitution de postes destinés aux enseignants titulaires.

Une étude a été menée dans chaque académie à la rentrée 1997, avec l'aide de l'inspection générale de l'administration du ministère, pour identifier, établissement par établissement, les heures

supplémentaires qui pouvaient être agrégées pour constituer des postes provisoires. Les heures supplémentaires correspondantes ont été soustraites de la dotation des établissements, et utilisées pour gager budgétairement les postes ainsi créés.

Ces gages ont par exemple permis de financer 278 postes provisoires dans l'académie de Nantes au cours de l'année scolaire 1997 – 1998, 532 dans l'académie de Versailles et 224 dans l'académie de Nancy-Metz en 1998 – 1999. Au total, un peu moins de 5 560 postes provisoires supplémentaires ont ainsi été créés dans les académies.

Cette opération de transformation d'heures supplémentaires en postes provisoires a contribué à rompre le lien qui existait auparavant entre les emplois fonctionnels délégués à l'académie et les postes implantés dans les établissements. Depuis 1997, des enseignants titulaires peuvent être nommés sur un poste qui ne correspond pas à un emploi budgétaire autorisé par le Parlement dans le cadre du chapitre budgétaire de rémunération des enseignants titulaires du second degré et dont le financement est assuré par des crédits inscrits sur un autre chapitre budgétaire, celui des heures supplémentaires.

Cette transformation des heures supplémentaires a permis d'augmenter le nombre de postes provisoires dans les académies pour faire face à l'augmentation brutale des « titulaires académiques ». Cette catégorie d'enseignants regroupait jusqu'en 1999 tous les titulaires qui ne pouvaient être nommés à titre définitif, le nombre de postes correspondant étant insuffisant. Les enseignants répertoriés dans la catégorie des titulaires académiques étaient au nombre de 13 800 en 1992 et 38 800 à la rentrée 1997.

Les académies ont enfin utilisé une troisième méthode pour augmenter le nombre de postes provisoires, consistant à agréger toutes les fractions d'emplois rendues disponibles par le travail à temps partiel d'un certain nombre d'enseignants titulaires. Les modalités de calcul retenues pour déterminer les quotités d'emploi libérées par les temps partiels sont cependant critiquables : elles sont fondées sur la quotité physique de temps libéré, et non sur la quotité financière qui lui est généralement inférieure. Ainsi, un enseignant qui travaille à 80 % de son temps va libérer une quotité d'emploi de 20 %, alors qu'il est rémunéré à hauteur de 90 % de son traitement et que le financement libéré n'est donc égal qu'à 10 % de son emploi, soit la moitié. Cette pratique a conduit à surévaluer sensiblement le nombre de postes disponibles dans chaque académie.

2. – Le suivi de la consommation des emplois

a) La mesure des dépassements budgétaires est imprécise

Le nombre d'emplois délégués par le ministère dans une académie varie selon les sources. A Rennes, Nancy et Versailles, des écarts ont été constatés entre les données dont dispose le contrôleur financier central du ministère et les budgets des services académiques. Ces écarts portaient respectivement sur 15, 52 et 568 emplois. Ils sont demeurés inexpliqués.

Paradoxalement, alors que la transformation des emplois en heures puis en postes constitue une procédure complexe qui mobilise plusieurs directions de l'administration centrale et un service spécifique dans chaque rectorat, les modalités de conversion demeurent approximatives.

Comme le souligne le ministère, "la saturation progressive des emplois de titulaires, puis la décision prise en 1997 d'offrir une garantie de réemploi à une grande majorité de maîtres auxiliaires ont perturbé le fonctionnement de ce système de gestion des moyens, qu'il faudrait sans doute aujourd'hui repenser".

Enfin, la constitution d'un grand nombre de postes provisoires, puis la décision, dans le cadre de la déconcentration du mouvement, de nommer à titre définitif des enseignants titulaires sur ces postes rebaptisés "définitifs" pour la circonstance, ont abouti en pratique à la disparition du lien entre l'autorisation parlementaire initiale et les postes implantés dans les établissements.

Dans ces conditions, la mesure précise des dépassements budgétaires demeure un objectif difficile à atteindre.

b) Les outils de suivi de la consommation des emplois sont insuffisants

Les chiffres relatifs à la consommation des emplois sont connus tardivement dans les académies, plusieurs mois après la rentrée : le logiciel utilisé, dénommé « contrôle national des emplois », donnait en effet, jusqu'en 1998, une seule fois par an, en mars, un état de la consommation des seuls emplois délégués, arrêtée à la date de 1er janvier précédent. Depuis 1999, les académies établissent un tableau de suivi mensuel, transmis au contrôleur financier déconcentré. La correspondance entre les emplois délégués et les

postes implantés dans les établissements est analysée par une autre étude, dénommée "Enquête Masse Indiciaire", qui permet de comparer le nombre d'emplois délégués avec le nombre d'emplois consommés par les affectations prononcées ou par les agents rémunérés. Comme la précédente, elle ne donne cependant qu'une photographie a posteriori de la situation et ne constitue en rien un outil d'aide à la décision des gestionnaires académiques.

Les services académiques ne disposent donc d'aucun moyen pour évaluer la consommation prévisionnelle des emplois. Ils ne sont pas en mesure d'anticiper l'effet sur les emplois des décisions ayant trait à la gestion du personnel. Les responsables du suivi des emplois dans les académies ne peuvent que constater a posteriori l'impact des décisions prises par les divisions chargées de gérer le personnel enseignant.

Un logiciel, récemment introduit dans les rectorats et dénommé « Nouvelle Gestion des Moyens » (NGM), aurait dû permettre d'améliorer ce suivi en introduisant une notion de « budget », avec un caractère limitatif. Cependant, l'obligation de nommer désormais tous les enseignants titulaires sur des postes définitifs, quel que soit le nombre d'emplois délégués, a coupé court à cet effort de rigueur budgétaire.

De plus, NGM tient compte du caractère rétroactif des décisions de gestion : les décisions administratives relatives aux affectations, aux temps partiels, au changement de grade comportent généralement une date d'effet rétroactive qui modifie a posteriori le niveau de consommation des emplois. Ce faisant, les services académiques ont eu l'impression que la mise en place de ce logiciel les privait des quelques chiffres fiables dont ils disposaient antérieurement, ceux-ci étant toujours susceptibles d'être modifiés.

En définitive, comme le relève le ministère de l'Education nationale, "à vouloir réaliser, avec le même outil informatique, un système de gestion souple permettant de ménager l'autonomie des établissements et un système de contrôle de gestion garantissant le respect de l'autorisation budgétaire, sans tenir compte suffisamment de la complexité de l'organisation pédagogique du second degré, on a bâti un dispositif qui ne satisfait que partiellement à chacun de ces deux objectifs".

Dans ces conditions, force est de constater que les administrations académiques, qui constituent pourtant le niveau

essentiel de gestion des moyens, ne disposent pas encore des outils qui leur assureraient une maîtrise satisfaisante de ces procédures.

c) Les conditions d'une régulation du système ne sont pas encore réunies

Le décret 96-629 du 16 juillet 1996, qui institue auprès de chaque trésorier payeur général de région un contrôle financier déconcentré (CFD), connaît une application souvent tardive et difficile. Les opérations de contrôle ne peuvent démarrer qu'une fois le CFD et le rectorat d'accord sur le stock d'emplois et les effectifs d'enseignants par corps et par grade. A l'automne 2000, ces opérations de dénombrement n'étaient pas terminées dans tous les rectorats. Il n'est pas non plus possible de recouper les données transmises par les rectorats aux CFD avec les données issues de la paye, les systèmes étant incompatibles. Cette confrontation est pourtant nécessaire pour valider les bilans académiques de consommation des emplois.

Dans ces conditions, la mise en place d'un visa du CFD sur les actes de gestion des titulaires est loin d'être encore effective. En revanche, l'institution d'un visa sur les recrutements d'enseignants non-titulaires constitue une avancée certaine.

De même, la mise en place des CFD a fait ressortir la nécessité, à l'occasion du contrôle des emplois, de restaurer un contrôle de régularité sur les actes de gestion des enseignants du second degré. L'automatisation des procédures de gestion financière, les problèmes de qualification et de formation des agents des services académiques, la priorité donnée dans certaines académies à d'autres tâches que le contrôle des éléments de paye rendent d'autant plus nécessaire le renforcement du contrôle juridique, affaibli depuis la mise en œuvre des nouvelles procédures informatisées.

En témoignent les nombreuses régularisations qui doivent être opérées sur des traitements liquidés sur des bases erronées, mais néanmoins mis en paiement pendant parfois plusieurs mois durant, avant la détection de l'anomalie. L'émission des titres de recettes correspondants constitue une charge de travail importante pour les services académiques, dont ils s'acquittent dans de nombreuses académies avec un retard préjudiciable à la récupération des sommes indûment versées. L'instauration d'un contrôle plus vigilant de la

régularité des actes de gestion permettrait de résoudre en amont cette difficulté.

3. – L'augmentation des enseignants en surnombre

Malgré l'augmentation du nombre de postes implantés dans les établissements, des enseignants demeurent en situation de surnombre dans les académies. Ces surnombres s'analysent, au niveau local, comme un dépassement des moyens d'enseignement délégués à l'académie. Ils tiennent principalement à l'augmentation du nombre d'enseignants contractuels mais concernent également, dans les établissements, des enseignants titulaires. Cette situation s'explique par les rigidités qui affectent la gestion des enseignants, et qui tiennent principalement à la faible mobilité géographique de ces personnels et au grand nombre de disciplines d'enseignement.

En janvier 1999, la différence entre le nombre d'emplois délégués et le nombre d'emplois consommés, sur le chapitre 31-93, s'établissait à 5771 emplois pour les 26 académies métropolitaines. Sur ces 26 académies, 6 seulement sont en situation de sous-consommation des moyens qui leur sont attribués. Les 20 autres sont en sur-consommation et connaissent donc des dépassements des moyens d'enseignement qui leur avaient été délégués.

Ces surnombres représentent plus de 4% des moyens attribués dans les académies de Besançon, Rennes et Bordeaux, soit, pour cette dernière académie, près de 850 surnombres.

III. – La gestion des personnels

Pour affecter les enseignants sur les postes implantés dans les établissements scolaires, les académies doivent non seulement tenir compte des caractéristiques du poste mais également de nombreux autres paramètres, au premier rang desquels figure la diminution sensible du nombre d'heures d'enseignement pouvant être financées par un emploi budgétaire, du fait du rendement décroissant de ces emplois.

Les modalités spécifiques d'organisation du service des enseignants, caractérisées notamment par des obligations horaires qui diffèrent suivant leur statut et des décharges partielles de service de nature très diverses, sont également contraignantes et les dispositions

réglementaires qui permettraient d'adapter plus rapidement les moyens aux besoins ne sont pas suffisamment utilisées.

Aussi, pour garantir localement une souplesse qui reste indispensable, le recrutement d'agents non titulaires demeure un moyen privilégié. Ces recrutements sont cependant effectués alors que les académies ne sont pas en mesure, préalablement, de garantir une gestion rigoureuse des personnels titulaires dont elles disposent.

A. – Le potentiel d'heures d'enseignement

1. – Le rendement des emplois

Les enseignants sont regroupés par corps, dont l'appartenance est le plus souvent déterminée par le concours de recrutement. Plus le concours initial est réputé difficile, plus la rémunération est élevée et plus le nombre d'heures d'enseignement à effectuer est faible. Les obligations de service sont ainsi très variables : un professeur agrégé effectue généralement 15 heures de cours par semaine, un professeur certifié 18 heures, un professeur de lycée professionnel 20 heures ou 22 heures…

D'une académie à l'autre, on constate une grande diversité de la structure par grade, ce qui se traduit par une forte dispersion du rendement moyen des emplois[96]. Dans les collèges comme dans les lycées d'enseignement général, le rendement le plus faible est observé dans l'académie de Paris, où le nombre d'agrégés est particulièrement important : il n'atteint que 15,3 heures.

Dans toutes les académies contrôlées, le rendement horaire des emplois est en diminution. Dans l'académie de Limoges, ce rendement est passé en un an, de 1997 à 1998, de 18,44 heures à 18,38 heures, ce qui, appliqué au nombre d'emplois délégués, équivaut à une perte de 20 emplois. Dans l'académie de Nancy-Metz, pour les seuls lycées, il a diminué de 17,9 heures en 1994 à 17,23 heures en 1998, soit une perte de 191 emplois en quatre ans. Dans l'académie de Nantes, le rendement horaire des emplois a diminué en cinq ans de 1,23 heures, soit 1180 emplois, représentant une perte de potentiel égale à 8% des moyens délégués à l'académie.

---

96 Nombre moyen d'heures d'enseignement correspondant à un emploi : ce calcul est généralement fait a posteriori, en rapportant le nombre total d'heures d'enseignement effectuées par une catégorie d'enseignants au nombre d'emplois qu'ils occupent.

Les promotions d'enseignants dans la catégorie immédiatement supérieure, qui ont permis d'améliorer la rémunération des enseignants et de leur offrir un déroulement de carrière plus attrayant, ont eu un effet à la baisse sur le rendement en heures des emplois. L'arrêt du recrutement des « PEGC », ces anciens instituteurs qui exerçaient en collège, et dont l'obligation de service était de 21 heures hebdomadaires, a également contribué à cette diminution. Enfin, les obligations de service de plusieurs catégories d'enseignants ont été diminuées : le service hebdomadaire des professeurs des lycées professionnels (PLP)[97], des PEGC et des maîtres auxiliaires (MA) est passé de 21 heures à 18 heures. L'académie de Nantes a calculé que, sur la base des effectifs d'enseignants de l'année scolaire 1982-83, cette diminution équivaut en 1996-97 à une perte de 19 000 heures d'enseignement (11 000 heures pour les PEGC, 6 500 heures pour les PLP et 1 500 heures pour les MA).

2. – Les décharges de service

Les « heures de décharge » viennent en diminution du nombre d'heures de cours dues par un enseignant. L'administration distingue les « activités à responsabilité de l'académie » (ARA) qui correspondent à l'exercice du droit syndical, garanti par la loi, ainsi qu'aux enseignements donnés dans le cadre de la formation continue, les « heures de pondération » qui sont dues lorsque le nombre d'élèves dans la classe dépasse un certain seuil, et les « activités à responsabilité de l'établissement » (ARE), qui sont attribuées aux enseignants pour tenir compte d'obligations particulières (entretien des laboratoires de sciences ou de langue), ou des modalités de service (nombre d'heures dispensées en classe Terminale, année de préparation à l'examen du baccalauréat).

Le nombre d'heures attribuées au titre des ARE est particulièrement important. Il équivaut, par exemple, à 267 emplois dans l'académie de Limoges, à 600 emplois dans l'académie de Rennes, à 635 emplois dans l'académie de Nancy-Metz, à 745 emplois dans l'académie de Nantes et à 1486 emplois dans l'académie de Versailles.

Dans certaines académies, la liste des décharges est inutilement longue et correspond en fait à des situations acquises que l'académie

---

97 Il s'agit des enseignements théoriques. Pour les enseignements pratiques, les obligations ont également diminué, passant de 26 à 23 heures par semaine.

hésite à modifier : il existe actuellement 34 types d'ARE différentes utilisées dans l'académie de Nantes, alors qu'il n'y en a que 17 dans l'académie de Rennes ou de Nancy-Metz.

Dans certains cas, ces heures de décharge s'analysent plus comme des avantages statutaires que comme la compensation d'une réelle surcharge de travail. Les chefs d'établissement, qui confectionnent les emplois du temps et sont responsables de l'attribution des ARE, considèrent le plus souvent qu'ils sont liés par la reconduction des situations antérieures.

L'organisation des emplois du temps dans les lycées permet ainsi de garantir à une très grande majorité des enseignants le bénéfice de la décharge dite « heure de première chaire », accordée lorsqu'au moins six heures d'enseignement sont effectués au cours de la semaine dans une classe de première ou de terminale. Dans les lycées d'enseignement général dont la situation a été examinée par la Cour, plus de 80% des enseignants en bénéficient. Cette seule décharge représente 216 emplois dans l'académie de Rennes, 219 dans l'académie de Nantes, 70 dans l'académie de Limoges, 238 dans l'académie de Nancy-Metz, 468 dans l'académie de Versailles.

Les heures de « cabinet d'histoire », d'entretien du laboratoire de technologie ou du laboratoire de langues vivantes ainsi que les trois heures de décharge systématiquement accordées aux professeurs de sport au titre de l'animation des activités sportives extra-scolaires (heures UNSS) ne correspondent pas toujours à des tâches identifiées : si dans certains cas, la charge réelle peut être plus lourde, les investigations menées par la Cour montrent également qu'elle est parfois inexistante. Le caractère effectif de ces travaux n'est cependant pas contrôlé par l'administration.

Ces décharges ont enfin été utilisées pour prendre en compte, imparfaitement, les évolutions du métier d'enseignant. Comme le rappelle le ministère, "les activités pédagogiques des enseignants se diversifient, ce qui, en l'absence d'une redéfinition des textes réglementaires qui régissent leurs obligations de service, conduit à faire apparaître comme des décharges de service de nouvelles modalités du métier d'enseignant autre que le cours magistral devant une classe". Cette nécessaire refonte des dispositions statutaires applicables aux modalités de service des enseignants n'est cependant pas encore intervenue, ni même engagée.

3. – Les heures supplémentaires

La possibilité ouverte aux chefs d'établissement de demander aux enseignants d'effectuer des heures supplémentaires est étroitement encadrée. La réglementation distingue les « heures supplémentaires année » (HSA), qui permettent de compléter le service hebdomadaire d'un enseignant pour tenir compte des besoins d'une classe, et les « heures supplémentaires effectives » (HSE) qui sont attribuées ponctuellement pour rémunérer une activité spécifique.

En ce qui concerne les HSA, le décret du 25 mai 1950 fixant le service hebdomadaire du personnel enseignant des établissements du second degré prévoyait dans son article 3 que :

« Dans l'intérêt du service, tout professeur peut être tenu, sauf empêchement pour raison de santé, de faire en sus de son maximum de service deux heures supplémentaires donnant droit à rétribution spéciale au taux réglementaire. »

Les investigations menées par la Cour auprès de certains chefs d'établissement ont révélé qu'il n'était pas toujours aisé de faire appliquer cette disposition, de nombreux enseignants ne souhaitant pas allonger leur temps de service. Alors qu'il aurait sans doute été nécessaire de rappeler cette obligation, le décret du 13 octobre 1999 en a réduit la portée, en limitant à une heure au lieu de deux l'obligation faite aux enseignants du second degré.

Dans le contexte actuel marqué par les sureffectifs, l'impact de cette modification peut apparaître limité, les établissements disposant globalement de moyens non utilisés. En réalité, compte tenu du cloisonnement disciplinaire et de la faible mobilité géographique des personnels, cette mesure, qui consiste à diminuer de moitié la marge de manœuvre des chefs d'établissement, est préjudiciable à une gestion économe des moyens : le recours aux heures supplémentaires constitue en effet le seul moyen dont ils disposent pour adapter l'obligation de service d'un enseignant aux besoins horaires d'une classe.

En pratique, les heures supplémentaires sont parfois utilisées pour octroyer à des enseignants un avantage financier, comparable à celui que constituent les primes pour d'autres catégories de fonctionnaires. En contravention avec la réglementation, des heures supplémentaires sont ainsi attribuées à des enseignants qui n'y ont pas droit (enseignants à temps partiel) ou distribuées dans des conditions irrégulières (répartition en fin d'année des heures supplémentaires non

utilisées, paiement d'heures supplémentaires à des enseignants chargés de fonctions administratives, notamment dans les services académiques …)

De même, l'enquête menée par la Cour a permis de constater que nombre d'enseignants qui bénéficient d'une heure de décharge, par exemple pour « heure de première chaire » en première et terminale, effectuent également une HSA pour compléter leur service.

Au-delà de ces irrégularités, les heures supplémentaires ne font pas l'objet d'un suivi budgétaire suffisant. Au sein de l'administration centrale, deux directions, la DAF et la DESCO, quatre sous-directions et une douzaine de bureaux sont concernés à des titres divers par ces heures supplémentaires, depuis la détermination du montant des crédits jusqu'à leur répartition et leur contrôle.

Les irrégularités constatées dans la gestion des heures supplémentaires traduisent également le décalage qui n'a cessé de croître entre la conception des obligations de service, telles qu'elles résultent des décrets du 25 mai 1950, et l'évolution des conditions d'exercice du métier d'enseignant. Alors que la conception du service hebdomadaire demeure limitée aux heures de cours effectuées par un enseignant dans sa discipline, les méthodes de travail évoluent rapidement. L'exercice du métier d'enseignant doit désormais tenir compte de l'émergence du travail de groupe, de l'utilisation de nouveaux supports audiovisuels ou informatiques, de la multiplication des travaux décloisonnés assurés conjointement par plusieurs professeurs d'une même classe, de la nécessité, parallèlement, d'assurer une plus grande coordination entre les différentes disciplines, de la création des dispositifs de soutien individualisé aux élèves en difficulté... Cette diversification des pratiques d'enseignement n'étant pas prise en compte dans les obligations réglementaires de service, seule l'attribution d'heures supplémentaires permet de rémunérer le travail fourni par les enseignants concernés. Outre que cette rémunération est généralement forfaitaire, ce qui est contraire à la réglementation relative au paiement des heures supplémentaires, son montant varie de façon aléatoire d'un établissement à l'autre, puisqu'il n'existe aucun barème en la matière.

L'analyse de ces évolutions montre que le système actuel d'attribution des heures supplémentaires ne peut être apprécié isolément de tous les avantages qui ont été octroyés progressivement en matière d'obligations de service : réduction régulière du nombre d'heures hebdomadaires, minorations et majorations de service pour

effectifs faibles ou pléthoriques, décharges horaires diverses de plus en plus nombreuses, … Ces dispositions se sont accumulées, superposées, rigidifiées. Elles font aujourd'hui obstacle à une gestion plus transparente des services, compliquent singulièrement le suivi budgétaire des moyens et ne facilitent pas la prise en compte des besoins des établissements.

B. – Les règles de gestion des personnels enseignants

L'évolution des besoins se traduit chaque année par des modifications de la carte des formations. Le nombre d'enseignants, globalement supérieur aux besoins recensés dans les établissements, devrait a priori permettre de réaliser sans heurt ces nécessaires adaptations. Cependant, le cloisonnement disciplinaire et le morcellement géographique, la lourdeur des procédures d'affectation et la difficulté de recourir aux heures supplémentaires constituent autant d'obstacles à ces évolutions, de sorte que le système de gestion en place aboutit à faire coexister des recrutements en surnombre avec une insuffisance des effectifs d'enseignants recrutés dans certaines disciplines. Ainsi, malgré une mobilisation de crédits supérieure aux autorisations budgétaires, la satisfaction des besoins des établissements n'est pas pleinement assurée.

1. – La généralisation de la monovalence

Seuls deux corps d'enseignants du second degré sont statutairement polyvalents : les PEGC et les PLP. La quasi-totalité des enseignants exercent leur métier dans leur discipline d'affectation, qui est généralement celle de leur recrutement. Or, le cloisonnement disciplinaire est extrême puisqu'on ne compte pas moins de 350 disciplines différentes. Aussi, comme le souligne le ministère, "la généralisation de la monovalence complexifie encore un peu plus la gestion des personnels".

Cet éparpillement ne constituerait cependant pas un réel obstacle à la fluidité des affectations si les textes qui ouvrent la possibilité d'affecter un enseignant dans une discipline proche mais néanmoins différente de la sienne, étaient appliqués.

Le décret 50-581 du 25 mai 1950 prévoit que « les professeurs qui n'ont pas leur maximum de service dans l'enseignement de leur spécialité et qui ne peuvent pas le compléter dans un autre établissement d'enseignement public de la même ville peuvent être

tenus, si les besoins du service l'exigent, à participer à un enseignement différent . »

Le ministère ne détient aucune statistique, ni sur l'utilisation des compléments de service, ni sur l'affectation des enseignants dans des disciplines différentes de leur discipline de recrutement. Au terme des contrôles menés par la Cour dans cinq académies métropolitaines, il apparaît cependant que ces deux possibilités sont peu utilisées.

L'administration a en effet considéré qu'il ne pouvait s'agir d'une obligation imposée aux enseignants et a introduit une condition qui ne figurait pas dans le décret, celle de la nécessité d'obtenir leur accord préalable. Cet ajout important a conduit en pratique les chefs d'établissement et les services académiques à s'interdire le plus souvent de recourir, même ponctuellement, à cette possibilité.

L'absence de polyvalence des enseignants peut conduire, dans le même établissement, à la coexistence d'enseignants en sous-service[98] dans certaines disciplines, et d'heures d'enseignement non assurées dans d'autres matières. Comme pour les compléments de service et les changements de discipline, le ministère et les rectorats ne disposent d'aucune information quantitative permettant d'évaluer le nombre d'heures perdues en raison des sous-services. Les instructions menées par la Cour dans une dizaine d'établissements de l'académie de Nantes ont montré que, si ces sous services sont généralement limités à une heure, parfois deux, leur fréquence est cependant importante. Les sous-services peuvent, dans certains grands établissements, concerner une trentaine de professeurs et représenter une quarantaine d'heures d'enseignement perdues.

2. – Le système de mutation

En 1998, 110 000 enseignants ont participé au mouvement national, soit près de 25% des effectifs. Cette forte mobilité pourrait constituer un facteur de souplesse dans la gestion. Elle traduit en fait une certaine insatisfaction des enseignants par rapport à leur affectation. L'administration centrale et les rectorats sont contraints de mettre en place de lourdes infrastructures pour traiter chaque année ce grand nombre de dossiers.

Les taux de mobilité connaissent des variations sensibles d'une académie à l'autre : certaines académies sont plus demandées que

[98] Le nombre d'heures de cours effectué est inférieur à l'obligation hebdomadaire

d'autres et, une fois nommés, les enseignants en sortent peu. D'autres au contraire accueillent, au moins dans certaines zones plus difficiles, des enseignants, souvent débutants, qui souhaitent rapidement trouver une autre affectation.

Ce taux de mobilité s'élève à 15 % dans l'académie de Versailles alors qu'il n'est que de 6 % dans l'académie de Nancy-Metz, pour une moyenne nationale de 7 %.

En 1998, la procédure de traitement des demandes de mutation des enseignants du second degré a été profondément modifiée : jusqu'alors, les demandes étaient toutes traitées par l'administration centrale. Les fiches de vœux, établies par les enseignants en novembre et décembre, étaient centralisées au ministère en janvier. En février, la liste des postes offerts au mouvement était arrêtée. Il fallait cependant attendre le mois de juin pour connaître les affectations définitives. Les rectorats prenaient alors le relais et procédaient à l'affectation des titulaires académiques, des maîtres auxiliaires et des stagiaires. Une partie des affectations nationales étaient revues par le recteur, des correctifs locaux s'avérant nécessaires. En 1997, ces « délégations rectorales » ont représenté 15 % des affectations ministérielles.

Depuis la rentrée 1999, ce « mouvement » est largement déconcentré dans les rectorats : toutes les affectations inter-académiques continuent à être traitées par le ministère en avril. Ne représentant qu'un peu plus de 25 % des demandes de mutation, leur traitement peut être mené plus rapidement. En mai-juin débute le traitement des affectations intra-académiques qui est désormais de la compétence des rectorats et doit être terminé fin juin. Seuls les professeurs de chaire supérieure, qui enseignent dans les classes préparatoires aux grandes écoles, continuent d'être affectés par l'administration centrale.

L'ensemble des opérations est donc beaucoup plus ramassé dans le temps, et se termine deux mois plus tôt. Le ministère espère que ce resserrement du calendrier permettra de réduire très sensiblement le nombre des affectations « en urgence », effectuées dans les jours qui précèdent ou qui suivent la rentrée.

Cette déconcentration n'élimine cependant pas toutes les causes d'ajustements tardifs des affectations aux besoins. Tous les ans, un certain nombre d'enseignants ne rejoignent pas leur poste le jour de la rentrée et en perturbent ainsi le bon déroulement. 2500 enseignants, en attente d'une décision de détachement ou d'affectation dans

l'enseignement supérieur pour la plupart, ne se sont pas présentés dans leur établissement le jour de la rentrée 1999. Le calendrier des décisions relatives aux affectations n'est donc pas encore satisfaisant. De plus, la décision de donner satisfaction aux demandes de détachement ou de mise à disposition formulées par les enseignants n'est pas conditionnée par la satisfaction préalable des besoins des établissements. Certains recteurs considèrent qu'un refus serait de facto assimilable à une sanction et préfèrent procéder à des embauches de maîtres auxiliaires dans les disciplines concernées.

Si la procédure a changé, les règles régissant les mutations demeurent identiques. Un enseignant titulaire nommé sur un poste définitif doit être volontaire pour changer d'affectation. Le recteur ne peut procéder à des changements autoritaires d'affectation que dans le cas particulier des suppressions de poste : l'enseignant est alors « victime de la carte des formations ». Ces mesures de carte des formations concernent chaque année un nombre très faible d'enseignants : à Rennes, à la rentrée 1998, 47 enseignants ont été ainsi affectés, soit 0,3% des enseignants de l'académie.

La satisfaction des demandes de mutation demeure exclusivement fondée sur le barème. Bien que la stricte application de ce barème ne soit pas requise par les textes régissant la gestion des affectations, le ministère s'en était fort peu écarté lorsqu'il avait encore la responsabilité des affectations. Un bilan ultérieur de cette réforme dira si les rectorats sont plus à même de faire prévaloir d'éventuelles particularités locales pour échapper au caractère systématique de ce barème. Le ministère n'a cependant donné aucune directive particulière aux rectorats pour leur permettre de s'engager en ce sens, ni conçu aucune procédure ni aucun outil de gestion spécifique qui permettrait aux recteurs d'être mieux armés que l'administration centrale pour faire prévaloir cette position dans les instances paritaires.

Les procédures de gestion qualitative demeurent extrêmement limitées : seuls les « postes à exigence particulières », permettent depuis leur création à la rentrée 1999 de procéder à des nominations qui prennent en considération le « profil du poste » et l'expérience ou le savoir-faire particulier de l'enseignant. Ces postes, principalement utilisés dans les zones d'éducation prioritaire, sont cependant répertoriés selon une typologie nationale et leur implantation est arrêtée par le recteur après avis des instances paritaires. Ils sont encore

peu utilisés : l'académie de Rennes a créé 152 PEP, l'académie de Nancy - Metz 200.

Il y a beaucoup moins de demandes de mutations dans le secteur privé : le taux de mobilité y est cinq à six fois moins élevé, de l'ordre de 5 %. Cette situation résulte des conditions de recrutement et d'affectation, qui sont assurés localement par les chefs d'établissement, en tenant exclusivement compte des besoins de l'établissement et des situations personnelles des enseignants.

Le barème

Le barème vise à garantir un principe fondamental, celui de l'égalité de traitement des personnels enseignants. Il permet d'arrêter un certain nombre de règles permettant de classer les demandes de mutation. Son application n'est cependant pas obligatoire : l'autorité administrative demeure libre de ne pas le suivre.

Depuis la déconcentration du mouvement, il faut distinguer le barème inter-académique et les barèmes académiques :

Le barème inter-académique est défini nationalement. Il se compose des éléments suivants :

- La situation du candidat au moment de sa demande de mutation (ancienneté d'affectation, ancienneté de service, affec-tation en ZEP[99] ou en établissement sensible).

- La situation individuelle (vœu préférentiel, priorité médicale)

- La situation familiale (enfants, rapprochement de conjoints)

La structure du barème académique est définie nationalement :

- Une première partie est composée des éléments du barème inter-académique,

- Une deuxième partie est commune à toutes les académies : elle traduit les politiques nationales en valorisant certains types de vœux (établissements à condition d'enseignement particulières, agrégés demandant un lycée). Elle traduit également les priorités ouvrant droit à réintégration dans l'académie d'origine ou après une mesure de carte scolaire.

- Une troisième partie est propre à chaque académie : elle permet de valoriser des « postes à exigence particulières » (PEP). Cette partie fait néanmoins l'objet d'un encadrement national qui porte sur la typologie de ces postes, et permet de répertorier les postes selon les conditions d'exercice (poste en ZEP), les modalités d'exercice (poste en EREA[100] ou en

[99] ZEP : Zone d'éducation prioritaire

[100] EREA : Etablissement régional d'enseignement adapté.

SEGPA[101]) et les compétences requises (sections européennes et sections de techniciens supérieurs). La carte des PEP est soumise à l'avis des comités techniques paritaires académiques.

Chaque paramètre bénéficie d'un certain nombre de points, dont l'addition permet de déterminer un ordre de satisfaction des demandes de mutation lors de leur examen en commission paritaire.

C. – L'absentéisme et le dispositif de remplacement

Des dispositions spécifiques ont été prises en 1998 pour tenter d'agir sur les causes de l'absentéisme des enseignants et améliorer le taux de remplacement. Les rectorats demeurent cependant encore mal outillés pour répondre dans des conditions satisfaisantes aux demandes formulées par les chefs d'établissement. L'amélioration actuelle des moyens affectés au remplacement est plus la résultante de l'augmentation non maîtrisée du nombre d'enseignants en sureffectif que la traduction d'une politique académique reposant sur une analyse fine des besoins locaux.

1. – Les outils de mesure de l'absentéisme

Les absences dont la durée prévisible est inférieure à quinze jours ne donnent pas lieu à la nomination d'un remplaçant. C'est pourquoi elles ne sont pas systématiquement déclarées par les chefs d'établissement et demeurent mal connues des services académiques.

Les rectorats ne procèdent à la nomination de remplaçants que pour les absences d'une durée prévisible supérieure à quinze jours. Ce délai de carence est même parfois porté à un mois, comme dans l'académie de Versailles. Il appartient alors au chef d'établissement de trouver éventuellement un remplaçant, en faisant appel aux enseignants de son établissement. Il apparaît cependant que les enseignants refusent souvent d'effectuer des heures supplémentaires dans ce cadre et de bouleverser leur emploi du temps habituel. Une importante difficulté résulte de l'enchaînement des absences qui, initialement prévues pour une durée inférieure à quinze jours, sont en fait reconduites de semaine en semaine. Dans ce cas, l'articulation des réponses apportées par l'académie et les chefs d'établissement n'est pas satisfaisante.

101 SEGPA : Section d'enseignement général et professionnel adapté.

Les chefs d'établissements peuvent également échanger entre établissements géographiquement voisins des informations utiles à la gestion du remplacement. Ces relations ne sont cependant pas institutionnalisées : la création de « bassins d'éducation » est souvent évoquée dans les projets académiques mais n'est pas encore opérationnelle.

Les académies contrôlées par la Cour ne disposent d'aucun outil permanent de recueil systématique des informations relatives à l'absentéisme. Certains rectorats, comme Rennes, Nancy et Nantes, ont cependant fait récemment des tentatives pour mieux cerner les causes d'absentéisme et quantifier les heures d'enseignement perdues, mais il s'agit encore de sondages ponctuels, menés à titre expérimental.

Lorsque les données sont connues, au moins en ce qui concerne les absences de plus de 15 jours, elles sont cependant fréquemment exprimées en nombre de jours d'absence. Or le service d'un enseignant se mesure en heures. Les académies ne sont donc pas en mesure de calculer un « taux d'absentéisme » des enseignants dans les établissements du second degré.

A Nancy cependant, le rectorat est parvenu à évaluer ce taux, qui équivaudrait à environ 7 % des heures figurant à l'emploi du temps. Des différences importantes ont été constatées entre les disciplines (les taux d'absence sont plus élevés dans les disciplines littéraires que scientifiques) et entre les types d'établissement (les taux sont plus élevés dans les collèges et les lycées que dans les lycées professionnels). Selon cette étude, 70 % des absences ne seraient pas remplacées.

2. – Les moyens de remplacement

Les moyens affectés au remplacement sont constitués de trois catégories d'enseignants : des enseignants titulaires spécifiquement affectés en zone de remplacement, des jeunes enseignants titulaires en sureffectif, qui n'ont pu être nommés sur poste en établissement, et des maîtres auxiliaires.

Les personnels enseignants chargés du remplacement sont affectés dans une des zones de remplacement de leur académie. Le zonage, conjugué au cloisonnement des disciplines enseignées, aboutit à une grande dispersion de ces moyens. Dans certaines zones, il n'y a parfois aucun remplaçant dans certaines matières.

Depuis 1999 cependant, un remplaçant peut être appelé à effectuer un remplacement dans une zone limitrophe de celle dans laquelle il est affecté et certains rectorats, comme celui de Nantes, utilisent systématiquement cette possibilité. Dans tous les rectorats, la carte des zones géographiques a été revue mais, dans certains cas, cette modification a abouti à une sensible augmentation du nombre de zones, ce qui va à l'encontre de la souplesse d'affectation recherchée.

Les moyens affectés au remplacement, qui avaient récemment diminué, connaissent depuis quatre ans une augmentation sensible mais conjoncturelle, qui résulte mécaniquement de l'augmentation du nombre d'enseignants en sureffectif. Au niveau national, le nombre d'enseignants en sureffectif a doublé en quatre ans et peut atteindre dans certaines académies 8 % des moyens totaux qui lui sont attribués. Dans l'académie de Nantes, par exemple, le nombre d'enseignants titulaires affectés en zone de remplacement a augmenté de 72,5 % en deux ans, entre la rentrée 1997 et la rentrée 1999. De ce fait, les nouveaux moyens ne correspondent pas forcément aux besoins des académies par discipline et par zone géographique. Au contraire, l'afflux d'enseignants en sureffectif dans les zones de remplacement concerne des matières dont les besoins sont par définition déjà largement pourvus dans les établissements.

Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que le taux effectif d'utilisation des moyens affectés au remplacement soit parfois très faible : à Versailles, il est évalué à 65 % mais varie en fonction des matières et des statuts. Dans certaines disciplines, ce taux est particulièrement bas : 5,7 % en russe ; 37,8 % en philosophie. De façon générale, le taux d'utilisation des titulaires remplaçants est nettement plus faible que celui des maîtres auxiliaires : 57,1 % contre 66,8 %. Soumis à des conditions d'emploi plus précaires, les maîtres auxiliaires acceptent plus facilement de procéder à des remplacements. Dans l'académie de Nancy-Metz, le taux de remplacement atteint des taux très bas dans certaines matières, qui sont parfois celles dans lesquelles le potentiel de remplacement est très important. Dans l'académie de Nantes, le taux s'élève à 62,1 %, et à 66,4 % si l'on exclut les disciplines excédentaires, qui comptent par définition des moyens supérieurs aux besoins réels. Dans 14 des 46 disciplines utilisées en zone de remplacement, le taux d'utilisation est inférieur à 50 %.

Compte tenu de la perspective des départs en retraite en grand nombre ces prochaines années, on peut craindre de plus que

l'augmentation des moyens affectés au remplacement d'enseignants absents soit de courte durée. Une amélioration de l'outil statistique, permettant de mieux connaître le taux d'absentéisme réel, constitue en tout état de cause un préalable à tout effort d'amélioration de la gestion des remplacements.

3. – Le remplacement dans le secteur privé

Dans l'enseignement privé, il appartient au chef d'établissement de recruter un remplaçant lorsqu'un enseignant est absent. Lorsqu'ils relèvent de l'enseignement catholique, les chefs d'établissement disposent, dans certaines directions diocésaines, d'un fichier de remplaçants par discipline.

Les remplacements ne sont cependant pas toujours assurés dans de bonnes conditions : dans l'académie de Rennes, le taux de remplacement des absences est ainsi en diminution, en raison de la nécessité de financer sur la dotation horaire allouée à l'enseignement privé les garanties contractuelles[102] dont bénéficient désormais les maîtres qui enseignent dans les établissements relevant de l'enseignement catholique. A Rennes, les heures supplémentaires à la disposition des chefs d'établissement ne représenteraient plus qu'environ 4 % de la dotation horaire des établissements, contre 8 % auparavant.

Le remplacement, tel qu'il est organisé dans le secteur privé, demeure moins coûteux que dans le secteur public, en raison de la plus grande précarité des personnels : les remplaçants qui interviennent dans le secteur privé ne sont payés que pour le remplacement effectué, sur la base de contrats à durée déterminée, alors que le secteur public emploie principalement en zone de remplacement des titulaires payés à l'année.

D. – Les facteurs de souplesse du système

La nécessité de pourvoir tous les postes d'enseignants malgré les rigidités de gestion justifie en principe que le système conserve des marges de souplesse. La présence dans les académies d'enseignants titulaires qui ne peuvent être affectés sur un poste définitif *(titulaires*

102 Cette disposition permet notamment de garantir à chaque maître du privé le maintien, d'une année sur l'autre, du nombre d'heures d'enseignement prévu dans son contrat de travail initial.

académiques), ainsi que la possibilité de recourir à des enseignants non titulaires, maîtres auxiliaires, contractuels ou vacataires, permettent de répondre rapidement à des besoins ponctuels exprimés dans les établissements.

1. – Les titulaires académiques

La catégorie des « titulaires académiques » (TA) a officiellement disparu à l'occasion de la réforme du mouvement national, applicable à la rentrée 1999 puisque tous les enseignants titulaires sont désormais affectés sur des postes réputés définitifs. Ces titulaires académiques sont désormais intégrés dans la nouvelle catégorie des « titulaires sur zone de remplacement», au même titre que les enseignants titulaires qui effectuent en permanence des remplacements.

Les TA sont répartis dans les académies par décision ministérielle et représentent 60 % des jeunes enseignants en première affectation. Le nombre de ces TA a constamment augmenté : ils étaient 13 800 en 1992, et 38 800 en 1997. Dans toutes les académies leur nombre a doublé et parfois même triplé entre 1994 et 1999. Pour les académies contrôlées par la Cour, ils représentent en 1999 entre 9 % et 12,5 % de l'effectif des enseignants titulaires effectuant un service d'enseignement en établissement du second degré.

	Rennes	Nantes	Limoges	Versailles	Nancy-Metz
Effectif 1994	1002	546*	173	1782	875
Effectif 1999	1958	1850	540	3271	1614
En % des titulaires	12,5%	11,5%	10,5%	10%	9%

* Pour l'académie de Nantes, ce chiffre correspond à l'année 1992

Dans certaines académies, l'augmentation du nombre de TA, qui ne correspondait pas à des besoins identifiés dans les établissements scolaires, a également permis de doubler les effectifs de remplaçants :

	Nantes	Limoges	Rennes	Versailles
Effectif de remplaçants	938	360	1511	1564
% de TA	33,6%	57 %	40,5 %	25,5 %

L'augmentation du nombre de TA ne résulte cependant pas d'une volonté délibérée de conserver des facteurs de souplesse dans les académies. Il est la conséquence mécanique du mauvais calibrage des concours de recrutement au niveau national. Cet afflux de

personnel, dont une partie demeure sans affectation, a plutôt eu pour conséquence, dans les académies, de reporter les nécessaires décisions de rationalisation des moyens et des affectations. Ce relatif confort de gestion a également permis de reporter des décisions de rationalisation de la carte des formations (fermeture d'options, regroupement de filières…).

Jusqu'en 1998, les TA étaient les seuls enseignants titulaires à être affectés par le recteur, et non par le ministère, ce qui permettait de répondre plus efficacement et plus rapidement aux demandes des chefs d'établissement. De plus, les TA n'étaient pas affectés sur des postes définitifs, mais sur des postes provisoires liés à la durée de l'année scolaire.

Depuis la déconcentration du mouvement, tous les enseignants titulaires sont affectés par le recteur sur des postes définitifs. Toute modification concernant ces postes passe donc désormais par une « mesure de carte scolaire », après avis du comité technique paritaire. Cette procédure, qui garantit mieux les droits des agents, s'est cependant traduite par une perte de souplesse pour les rectorats.

2. – Les enseignants en sureffectif

Environ 25% des TA sont en situation de sureffectif disciplinaire : tous les besoins recensés dans leur discipline, au niveau de l'académie, ayant été couverts, ils ne peuvent être affectés sur un poste en établissement et sont nommés en zone de remplacement.

D'après le ministère, les enseignants en sureffectif, calculés en ETP, seraient au nombre de 9690 en janvier 1999. L'académie de Nantes est celle qui compte les sureffectifs les plus nombreux, suivie par Lille (661 ETP), Toulouse (560 ETP), Versailles (560 ETP) et Créteil (518 ETP). Dans l'académie de Versailles, il existe des sureffectifs dans 62 disciplines différentes. Les disciplines les plus concernées sont les lettres modernes, l'histoire géographie, les mathématiques, la physique chimie, les arts plastiques et l'anglais. Ces six disciplines représentent plus de la moitié des personnels en sureffectif.

Dans les cinq académies plus particulièrement contrôlées par la Cour, les sureffectifs se répartissent comme suit :

Ventilation des sureffectifs par discipline – en ETP

Académie	Histoire-géographie	Lettres Modernes	Mathé-matiques	Doc. Lycées	Techn o-logie	Philo-sophie	autres	Total
Limoges	28	20	27	15	13	11	154	267
Nancy-Metz	46	73	23	56	15	11	252	476
Nantes	109	94	92	39	31	43	323	732
Rennes	4	6	5	34	4	2	149	203
Versailles	66	109	69	54	24	24	259	560
Total France	1087	1046	916	550	507	430	5155	9690

Janvier 99

En dehors des périodes pendant lesquelles ils assurent éventuellement des remplacements, les enseignants titulaires en sureffectif sont mis à la disposition d'un chef d'établissement qui leur propose, au mieux, des tâches diverses de documentation ou d'animation scolaire. Dans certains établissements que la Cour a plus particulièrement contrôlés, le service de certains enseignants en poste est volontairement ramené en deçà de leur obligation hebdomadaire pour parvenir à occuper au moins partiellement de jeunes enseignants en sureffectif.

Dans la même discipline, il peut y avoir concomitamment des enseignants en sureffectif et des recrutements d'enseignants non titulaires, maîtres auxiliaires ou vacataires. Cette situation paradoxale résulte des cloisonnements géographiques au sein de l'académie et de l'impossibilité de déplacer au gré des besoins les enseignants titulaires qui effectuent des remplacements.

Si l'accroissement du nombre d'enseignants en sureffectif constitue un confort momentané dans les académies, il est à terme préjudiciable à une bonne gestion des moyens : les chefs d'établissements sont naturellement tentés de dédoubler des classes, de créer des activités, des groupes de soutien, des ateliers qui n'existeraient pas si les effectifs correspondaient aux seuls besoins identifiés par la carte des formations. Ces marges de manœuvre devraient disparaître au fur et à mesure des départs en retraite.

3. – Le recrutement d'enseignants non titulaires

Le recrutement d'agents non-titulaires permet d'assurer une meilleure correspondance entre les besoins recensés dans les établissements et les effectifs disponibles. Il répondent à cet égard à un réel besoin dans les académies, compte tenu des modalités de recrutement et des règles d'affectations des enseignants titulaires. Il convient à cet égard de distinguer les maîtres-auxiliaires (MA), qui

demeurent encore nombreux malgré les mesures d'intégration dont ils ont bénéficié, et les agents contractuels ou vacataires qui sont recrutés dans des cas particuliers : impossibilité de recruter un enseignant titulaire dans une discipline très pointue de l'enseignement technique, interdiction de recruter de nouveaux MA, besoin ponctuel d'un établissement.

En 1998, le ministère recensait environ 22 200 MA, contre 44 700 en 1991. Ce chiffre est en constante diminution en raison des plans de résorption de l'auxiliariat qui ont permis à plus de 30 000 auxiliaires de réussir, entre 1990 et 1997, les concours d'intégration dans les corps d'enseignants titulaires.

En 1997, le ministère a accordé à tous les MA en fonction une garantie de réemploi, à temps plein si l'intéressé le souhaitait. Cette mesure sociale était accompagnée de l'engagement de ne pas procéder à de nouveaux recrutements. Ceux-ci se sont cependant poursuivis dans tous les rectorats contrôlés par la Cour, soit à l'occasion de l'expression d'un besoin ponctuel que le rectorat n'était pas en mesure de satisfaire, soit à l'occasion des mouvements lycéens, notamment à l'automne 1998. Dans l'académie de Nancy-Metz, 81 nouveaux recrutements ont été opérés pendant l'année 1998-1999. Dans l'académie de Rennes, 266 nouveau MA ont été recrutés à la rentrée 1999. Dans l'académie de Versailles, qui emploie à elle seule 10% des MA de l'éducation nationale, 66 nouveaux MA ont été recrutés à la rentrée 1997 et 44 à la rentrée 1998, dans des disciplines déficitaires.

Ces chiffres illustrent le besoin de souplesse dont doivent nécessairement disposer les académies en matière de recrutement. Ces moyens doivent cependant demeurer strictement limités aux besoins qui n'auraient pu être couverts malgré une gestion rigoureuse des enseignants titulaires. Ils ne devraient pas, comme c'est le cas, constituer une facilité de gestion qui retarde les nécessaires décisions de rationalisation de la gestion des enseignants titulaires.

IV. – Les enjeux actuels

A. – Les évolutions démographiques

L'augmentation du nombre d'enseignants, conjuguée à la baisse du nombre d'élèves, s'est traduite dans de nombreux cas par une plus grande souplesse de gestion. Certes, quelques disciplines connaissent

une pénurie de professeurs. Mais dans l'ensemble, l'augmentation globale des moyens a permis non seulement de compenser la baisse du rendement moyen des emplois mais aussi d'offrir dans de nombreux établissements un meilleur confort pédagogique et une notable amélioration du taux d'encadrement des élèves. Les mesures en ce sens sont nombreuses : aide individualisée, cours de soutien, dédoublement des classes de langue vivante, ateliers pluri-disciplinaires, initiation aux nouvelles technologies, projets culturels...

Cette situation favorable, mais précaire, n'a pas été propice à l'ouverture d'une réflexion sur l'évolution de la gestion des moyens et des personnels. La mise en œuvre de mesures favorisant une « gestion prévisionnelle » des emplois et des enseignants, sans cesse invoquée, n'est que timidement engagée. Les administrations académiques semblent encore mal armées pour prendre en charge la réalisation d'un objectif qui passe sans doute par des modifications d'ordre réglementaire.

1. – L'évolution des effectifs d'élèves et la carte des formations

Les effectifs d'élèves sont en diminution dans le second degré : une baisse de 5 % des élèves est attendue d'ici 2006 dans le second degré, soit 250 000 élèves de moins qu'en 1997. Alors que le système éducatif français accueillait jusqu'en 1993 un nombre croissant d'élèves, cette tendance s'est depuis inversée, sous l'effet conjugué de la démographie et du palier atteint dans l'allongement de la durée de la scolarisation.

A partir d'un certain seuil de diminution des effectifs d'élèves se pose la question de l'évolution de la carte des formations. Dans le secteur de l'enseignement professionnel, le maintien de certaines spécialisations très pointues est parfois remis en cause. De même, dans les lycées d'enseignement général et technologique, l'éventail des options proposées aux élèves peut être singulièrement réduit, notamment en langues vivantes, et l'absence de polyvalence des enseignants ne permet pas d'y remédier. Dans les collèges, dont le nombre a été quasiment multiplié par deux en vingt ans, on dénombre parfois moins d'une centaine d'élèves. Pour maintenir un certain éventail de choix (sections, langues, options…), des regroupements d'établissements ont d'ores et déjà eu lieu dans certaines académies.

2. – L'accélération du rythme des départs en retraite

La situation actuelle est également marquée par une accélération des départs en retraite, liée à la pyramide des âges des enseignants du secondaire : 41 % des effectifs actuels d'enseignants titulaires doivent partir en retraite avant 2006, soit moitié plus que le renouvellement normal des générations. Le recrutement d'enseignants titulaires, excédentaire depuis plusieurs années dans de nombreuses disciplines, permettra sans doute d'amortir les effets de ces départs, mais ni la direction des personnels enseignants du ministère, ni les rectorats ne sont en mesure d'établir une correspondance précise, par discipline notamment, entre ces recrutements et les besoins futurs.

Certes, des études permettant de connaître dans le détail, par discipline, par région, par corps, et année par année, la structure des départs, ont été menées, et des prévisions établies, par le ministère comme par les rectorats. Ces études statistiques renseignent utilement sur les évolutions attendues et constituent le préalable indispensable à une réflexion sur la gestion prévisionnelle des effectifs et de l'offre d'enseignement.

Le ministère commence seulement à en tirer les conséquences. A ce jour, il n'existe aucun dispositif d'ensemble qui, en se fondant sur la structure et le calendrier des départs, définisse les mesures envisagées pour y remédier. La caractère prévisible de ces départs offre pourtant la possibilité d'anticiper les problèmes d'affectation qui ne manqueront pas de se poser dans certaines disciplines ou dans certaines régions. Pourtant, le recrutement d'enseignants en surnombre continue d'être réalisé en fonction de considérations largement étrangères à cette problématique, comme l'a rappelé le précédent rapport public.

Il n'est pas à ce jour possible à la Cour de se prononcer sur la portée du plan pluriannuel de recrutement annoncé par le ministre qu'elle n'a pas encore étudié.

B. – Les réformes en cours

1. – La déconcentration du mouvement

Pour le ministère, la déconcentration du mouvement constitue l'occasion de transformer la gestion des personnels. En rapprochant la décision d'affectation, désormais confiée au recteur, des

établissements, il s'agit tout à la fois de mieux tenir compte des vœux des personnels et des besoins de ces établissements. Cette réforme doit à court terme contraindre les rectorats, désormais gestionnaires à part entière des personnels enseignants, à faire preuve de leurs capacités de gestion et, à moyen terme, les inciter à mettre en place une gestion prévisionnelle de leurs effectifs.

Ces objectifs ne seront cependant atteints que si le ministère fournit un effort particulier pour accompagner les rectorats dans cette évolution. Les services académiques ne parviendront pas sans mal à répondre de façon satisfaisante à ces attentes. Il ne s'agit pas seulement de leur capacité à procéder techniquement au mouvement des personnels, ce qui semble désormais attesté, mais de leur aptitude à mettre en œuvre une gestion qualitative, et non plus quantitative, des enseignants du second degré.

Trois éléments freinent la réalisation de cet objectif :

- la maîtrise inégale des systèmes informatiques, l'insuffisante formation des personnels, le manque d'outils prévisionnels de gestion, l'absence d'une culture de « gestion par objectifs » ne prédisposent pas a priori les services académiques à prendre en charge de telles responsabilités dans des conditions de réussite optimales.
- les difficultés que rencontre le ministère pour accompagner l'effort que les rectorats sont invités à fournir et mettre en cohérence toutes les décisions prises au sein de l'administration centrale par les différentes directions.
- l'impossibilité actuelle de définir des critères locaux d'affectation des personnels, qui permettent de tenir compte des particularités éventuelles d'un poste et des spécificités de l'académie au regard de ses besoins, de sa carte des formations, de sa géographie...

Dans son rapport sur la gestion déconcentrée des moyens du second degré, publié en 1998, l'inspection générale du ministère de l'éducation nationale soulignait déjà que l'amélioration de la gestion qualitative des enseignants du second degré ne serait pas la conséquence mécanique et automatique de la déconcentration. Les enquêtes menées par la Cour dans différentes académies concluent dans le même sens : le premier stade de la déconcentration du mouvement étant passé, un second souffle semble nécessaire pour engager l'étape suivante. Le ministère ne semble cependant pas avoir

encore bâti le dispositif propre à donner à cette réforme une nouvelle impulsion.

2. – La globalisation des moyens

a) Un objectif louable

Pour accompagner la déconcentration du mouvement et renforcer la capacité de décision des rectorats, la DESCO a décidé en 1999 de modifier la procédure de délégation des emplois du second degré : les moyens d'enseignement et de remplacement alloués à chaque académie ont été globalisés au sein d'une enveloppe unique, désormais exprimée en « équivalents temps plein » (ETP). Précédemment, le ministère notifiait d'une part des emplois du chapitre 31-93 pour rémunérer les titulaires et certains contractuels, et des crédits du chapitre 31-97, exprimés en ETP, pour rémunérer les maîtres auxiliaires.

La DESCO espère ainsi responsabiliser les rectorats sur la gestion des emplois et couper court à l'embauche de maîtres auxiliaires dans les académies comptant par ailleurs des enseignants en surnombre. La globalisation devrait, de l'avis de la DESCO, amener les rectorats à prendre des mesures concrètes pour résorber les surnombres. La réalisation de cet objectif ne tient cependant compte ni de la poursuite d'un recrutement excédentaire au niveau national, ni des rigidités découlant du cloisonnement disciplinaire et géographique qui régit les affectations.

Cette réforme a cependant permis dans chaque rectorat, à la suite d'une concertation entre les services académiques et ceux du ministère, d'arrêter d'un commun accord le nombre d'emplois dont disposait chaque académie au 31 décembre 1998. Jusqu'à cette date en effet, les notifications de moyens adressées par le ministère aux rectorats ne portaient que sur les mouvements de l'année, en plus ou en moins, et le niveau du stock d'emplois budgétaires disponibles n'était souvent plus connu avec précision.

b) La confusion sur la notion d'emploi budgétaire

La globalisation a induit une confusion sur la notion d'emploi budgétaire, en intégrant de façon indifférenciée dans un même budget des emplois budgétaires autorisés par le Parlement et des crédits

affectés à la rémunération de personnels non permanents, convertis en ETP. Le contrôle de la consommation des emplois, dans ces conditions, ne peut plus être assuré de façon satisfaisante, la notion d'emploi budgétaire étant diluée dans celle, plus vague, des ETP. Cette difficulté n'a pas été résolue par les services académiques chargés de suivre la consommation des moyens.

La globalisation des moyens n'a pas été accompagnée d'actions d'information suffisantes auprès des services académiques concernés et ces derniers n'en ont souvent pas saisi les enjeux, ni même parfois compris le dispositif technique. Dans certaines académies contrôlées par la Cour, les services ont été contraints de procéder à un suivi manuel du budget des emplois délégués à l'académie.

Enfin, il faut souligner que cette réforme est intervenue alors que la confusion sur le suivi des emplois budgétaires était déjà forte, comme le soulignent les développements qui précèdent. La poursuite des réformes engagées pour renforcer l'autonomie de gestion des rectorats n'est pas envisageable sans une révision des procédures et un renforcement des outils de contrôle ayant pour objet de réintégrer le respect de l'autorisation budgétaire dans les procédures de gestion.

3. – La « contractualisation » des relations entre le ministère et ses services déconcentrés

Le ministère a pour ambition de donner rapidement à ses services déconcentrés une véritable autonomie de gestion, encadrée par l'administration centrale, et fondée sur des objectifs préalablement définis et communément acceptés. Il faut *«* réaffirmer la présence de l'État sur le terrain en confortant les services déconcentrés comme acteurs réels du système. (…) Le rôle des services académiques doit évoluer vers la définition et l'impulsion de projets à dimension pédagogique qui traduisent les orientations de l'administration centrale »[103].

Cette démarche de projet est cependant très éloignée des modes de fonctionnement actuels des services et sera sans doute longue à mettre en œuvre. Elle devra, pour aboutir, bénéficier d'un soutien constant et coordonné de toutes les directions du ministère. Elle passe également par un renforcement de l'encadrement dans les rectorats,

103 Réflexion sur « l'administration du troisième millénaire » - ministère de l'Education nationale (programme pluriannuel de modernisation, juin 1999).

une plus grande attention à la maîtrise des moyens budgétaires, la mise en place d'outils de contrôle de gestion qui sont aujourd'hui inexistants. Cet effort de contractualisation ne peut durablement ignorer les objectifs d'économie des moyens d'enseignement consacrés aux établissements du second degré.

Les contrôles menés par la Cour, dont l'objectif était de décrypter les processus de décision internes aux rectorats, ont révélé une gestion encore archaïque, souvent conduite avec une très grande bonne volonté et un souci de faire au mieux, mais une absence de mise en perspective des problèmes, de coordination des actions entre les services et de vision stratégique à moyen terme partagée par l'encadrement.

Si certains rectorats ont une claire conscience de l'objectif à atteindre, leurs efforts sont encore trop peu formalisés. Les projets académiques témoignent de la difficulté à construire un projet détaillé, assorti d'engagements chiffrés. Que ce soit à Rennes ou à Nancy, à Nantes ou à Versailles, les projets académiques présentés à la Cour, souvent à l'état d'ébauche, énonçaient des objectifs généraux, non hiérarchisés, et n'abordaient pas, sauf à Rennes, les aspects relatifs à la gestion des moyens. Ces projets témoignent de la difficulté que rencontrent les rectorats pour bâtir de véritables contrats articulant des actions précises, dont devraient découler des demandes de moyens chiffrées, et associant à ces objectifs des réformes managériales.

C. – Les objectifs à atteindre

1. – Le respect des budgets

Pour maîtriser les procédures d'affectation et répondre de façon satisfaisante aux besoins exprimés par les établissements, les rectorats devront réintégrer dans leur gestion le respect des autorisations budgétaires : actuellement, ils ne peuvent que constater l'impact budgétaire de leurs décisions, sans être en mesure de les anticiper. La consommation des moyens apparaît comme une résultante de la gestion, alors que le respect des budgets devrait être un préalable.

Les modes de gestion actuels ne permettent pas de responsabiliser suffisamment les services gestionnaires : certains rectorats gèrent un nombre d'enseignants supérieur aux moyens d'enseignement qui leur sont délégués et ne peuvent attribuer à tous un service d'enseignement ; la procédure de transformation des emplois

délégués en postes implantés dans les établissements n'est pas normalisée et ne permet pas de garantir le respect de l'autorisation parlementaire. En tout état de cause, la notion d'emploi budgétaire reste largement virtuelle dans la gestion des moyens d'enseignement du second degré.

Pour que cette situation s'inverse, les rectorats doivent disposer d'instructions claires sur l'établissement de leur budget de moyens, notamment en ce qui concerne les taux de conversion des emplois en heures. La mise en place d'une comptabilité des engagements permettrait également de revaloriser une démarche de contrôle de gestion dans les services académiques, qui passe par la définition d'un budget, le suivi de sa consommation et l'analyse des écarts. Aucun de ces trois termes n'est aujourd'hui traité de façon satisfaisante : même les budgets ne sont pas arrêtés de façon précise. Aussi les responsables académiques sont-ils systématiquement démunis pour expliquer les raisons pour lesquelles ils enregistrent des surnombres d'enseignants titulaires ou des dépassements sur les enseignants contractuels, et agir ensuite sur les causes de ces dérives pour redresser la situation.

Au-delà de ces seuls aspects comptables, il conviendrait que les académies parviennent à réconcilier, dans leurs procédures d'allocation des moyens et d'affectation des enseignants, l'objectif de réussite de la rentrée scolaire, qui est aujourd'hui prépondérant, avec le nécessaire respect des autorisations budgétaires. La volonté des recteurs de limiter, sur ce sujet sensible tant au niveau local qu'au niveau national, les risques de mécontentement a conduit jusqu'à présent à considérer que le respect des enveloppes budgétaires était une résultante de la gestion, et une contrainte relative pour les services.

2. – La clarification des rôles respectifs de chaque niveau d'administration

La mise en œuvre d'une politique du personnel requiert que les compétences et les responsabilités de chaque niveau d'administration soient mieux identifiées et articulées, y compris au niveau des chefs d'établissement.

Les moyens que consacre l'administration centrale à l'accompagnement de ces réformes dans les rectorats sont aujourd'hui insuffisants. Les compétences des services déconcentrés ont été sensiblement accrues sans que l'administration centrale joue

pleinement son rôle de pilotage et assure ainsi ses tâches d'impulsion, de suivi et de coordination des actions académiques.

Les moyens dont disposent les rectorats ne tiennent pas suffisamment compte des missions nouvelles qui leur sont confiées. Si les services académiques gestionnaires des moyens et des personnels ont bénéficié d'importants transferts de compétence, leurs moyens n'ont pas été revus en conséquence, ni en nombre, ni en qualité. Un effort très important reste à engager dans le domaine de la formation et de l'amélioration du taux d'encadrement, dans tous les services gestionnaires de moyens et de personnel. Une réflexion d'ensemble sur la modernisation des procédures internes aux rectorats, la révision en profondeur de l'organisation du travail, l'organigramme et le rôle de l'encadrement semble s'imposer.

Les moyens pédagogiques et administratifs dont dispose le chef d'établissement ne sont pas toujours adaptés aux responsabilités qui lui sont confiées. La reconnaissance effective de son rôle managérial au sein de l'établissement, dans toutes ses composantes, semble essentielle.

3. – La mise en place d'une gestion prévisionnelle des moyens et des personnels

La mise en place une « véritable gestion prévisionnelle des moyens et des personnels » constitue désormais une nécessité reconnue par tous. La maîtrise de ces moyens repose d'abord sur la maîtrise de la carte des formations, qui détermine, sur une zone géographique donnée, l'offre de formation proposée. Une mauvaise anticipation de la carte des formations peut se traduire très rapidement par des dysfonctionnements notables : diminution du nombre d'élèves dans une filière, absence d'enseignants en nombre suffisant dans certaines disciplines, maintien de structures à effectifs réduits qui, outre qu'elles sont coûteuses en moyens, ne permettent pas toujours de garantir la qualité de l'offre de formation ...

L'effort de gestion prévisionnelle passe également par une meilleure maîtrise de l'information : la structure disciplinaire résultant de la carte des formations et le calendrier des départs en retraite doivent être mieux connus, les bases académiques utilisées pour piloter l'action administrative locale et les outils de gestion unifiés, pour éviter la dispersion et l'incohérence des informations.

Cet effort passe aussi par une meilleure prise en compte des besoins disciplinaires formulés par les académies, et donc, en amont, par un calibrage des recrutements plus conforme aux prévisions que ces académies devraient être en mesure d'établir avec un outil statistique adéquat.

Cet effort de gestion prévisionnelle pourrait à terme permettre de mieux maîtriser le recrutement d'enseignants non titulaires. S'il ne fait pas de doute que les académies doivent continuer à disposer d'une certaine souplesse de gestion qui leur permette notamment de procéder localement à des recrutements ponctuels et temporaires, il importe que ceux-ci demeurent limités, à la fois en nombre et dans le temps. La gestion actuelle de ces enseignants non titulaires, caractérisée par des recrutements mal maîtrisés au niveau des académies, auxquels succèdent inéluctablement des plans d'intégration décidés au niveau national et, quasi - concomitamment, le renouvellement à la demande des établissements du même volant d'enseignants contractuels, n'est pas compatible avec une gestion prévisionnelle des effectifs enseignant.

Il suppose enfin que les règles qui régissent l'affectation, le service et la carrière des enseignants du second degré soient adaptées à l'évolution de ce métier, et autorisent une gestion plus conforme aux besoins des établissements et de leurs élèves et plus respectueuse des budgets.

La gestion prévisionnelle des effectifs, si elle s'inscrit dans une meilleure maîtrise de la carte des formations et des règles régissant l'affectation et le service des personnels, peut constituer une réponse aux problèmes que ne manqueront pas de rencontrer les académies, confrontées simultanément à la baisse tendancielle du nombre d'élèves et à l'augmentation massive du nombre des départs en retraite.

❖

Le budget voté en 2001 pour l'enseignement secondaire dépasse 332 milliards. Il est essentiellement composé de dépenses de personnel. C'est dire l'importance que revêt l'amélioration des conditions de gestion des enseignants, tant au regard de la qualité du service de l'enseignement que du bon emploi des crédits publics. Il apparaît cependant peu probable que la rénovation des seules procédures de gestion puisse aboutir effectivement à une meilleure utilisation des moyens si elle ne s'inscrit pas dans le cadre plus vaste

d'une réflexion sur les statuts et les modalités de service des enseignants du second degré. Il paraît difficile à cet égard d'éviter de s'interroger sur l'évolution des dispositions qui régissent actuellement les mutations et les affectations, qui définissent les obligations réglementaires de service et qui imposent un cloisonnement disciplinaire très strict.

A terme, ce souci de rigueur ne pourra que conforter l'effort que consent aujourd'hui le budget de l'État en faveur des dépenses d'éducation.

Réponse du Ministre de l'Éducation nationale

La gestion des enseignants-chercheurs

La gestion des emplois

Les moyens d'enseignement disponibles

La Cour observe que la compréhension des autorisations budgétaires concernant les moyens d'enseignement de l'enseignement supérieur, qui sont ouvertes chaque année par la loi de finances et comportent des emplois et des crédits, présente des difficultés.

Elle en énumère les principales raisons :

- l'absence de continuité de rattachement des emplois à des chapitres déterminés pendant la période examinée (à titre d'exemple, les crédits de rémunération d'élèves des écoles normales supérieures et de l'Ecole Nationale des Chartes) ;

- une imputation insatisfaisante des crédits destinés à la rémunération des ATER (partagée entre les chapitres 31-11 et 31-96) ;

- l'absence d'estimation au budget voté du nombre d'associés à temps plein ou d'invités dont la rémunération est gagée par des emplois de titulaires sur le chapitre 31-11.

En réponse, le Ministère tient à apporter les éléments d'informations suivants et à renouveler ses observations précédentes :

- les élèves des écoles normales supérieures, de même que ceux de l'Ecole Nationale des Chartes, sont des élèves fonctionnaires qui n'enseignent pas et ne peuvent donc être considérés comme des moyens d'enseignement ;

- les emplois du chapitre 31-11 sur lesquels sont affectés les ATER sont des emplois temporairement vacants entre deux mouvements ou dont le titulaire est en détachement ou en disponibilité. Si les ATER n'étaient recrutés que sur des supports réservés à cet effet (sur le chapitre 31-96) les emplois temporairement vacants demeureraient inoccupés ou serviraient au recrutement

d'associés ou d'invités (recrutements nécessairement limités) ou au paiement d'heures complémentaires. La possibilité de recruter des ATER sur des emplois d'enseignant-chercheur temporairement vacants autorise une gestion souple du système et optimise les moyens d'enseignement ;

- la nomination des enseignants associés à temps plein, comme des associés à mi-temps, suppose la vacance d'un support : c'est parce qu'un emploi devient vacant qu'un établissement peut envisager un tel recrutement. Il convient de noter que, si l'administration centrale connaît l'utilisation des emplois de titulaires pour le recrutement d'associés dans la mesure où la nomination des enseignants associés relève de la compétence ministérielle, en revanche, la nomination des enseignants invités relevant de la compétence du recteur, la consommation des emplois n'est connue qu'à travers une enquête systématique conduite chaque année.

Dans les deux cas, il n'est pas possible de savoir a priori, au moment du vote du budget, combien de postes seront consacrés à de tels recrutements.

Par ailleurs, la Cour constate que la croissance significative des emplois d'enseignants- chercheurs sur les dix dernières années n'a pas empêché que des surnombres aient été autorisés en gestion. Elle souligne notamment qu'un surnombre de 885 professeurs des universités gagés sur des emplois de maîtres de conférences a été maintenu en gestion alors que, parallèlement, le ministère gage un millier d'emplois de professeurs pour le recrutement d'ATER. Sur ce point, la Cour conclut que le nombre et les catégories d'emplois affichés en loi de finances ne correspondant pas aux emplois effectivement ouverts.

S'agissant du surnombre de 885 professeurs des universités gagés sur des emplois de maîtres de conférences résultant de l'application de l'article 62 du statut des enseignants- chercheurs, ce surnombre, à l'origine de 2000 postes, est résorbé chaque année à hauteur de 200 postes. Entre 1992 et 2001, cette résorption a concerné 1515 surnombres : il en reste 485 à résorber.

S'agissant des emplois de professeur d'université servant au recrutement d'ATER, il convient de rappeler que le Ministère ne gage pas des emplois ; les emplois temporairement vacants (non pourvus à l'issue des campagnes de recrutement) ou dont le titulaire est en détachement ou en disponibilité sont utilisés par les établissements

pour le recrutement d'ATER. Il serait, en effet, très lourd pour l'administration centrale de procéder à des échanges d'emplois pour une durée ne dépassant pas un an. En outre, pour un invité ou un associé, il n'est pas indifférent, en matière de rémunération, d'être recruté sur un emploi de maître de conférences ou sur un emploi de professeur des universités.

La gestion prévisionnelle des effectifs

La Cour constate que le développement de la gestion prévisionnelle des effectifs de l'enseignement supérieur se heurte à un déficit de connaissances statistiques sur ce secteur, illustré notamment par l'insuffisance du système de recensement du personnel enseignant exerçant dans les établissements d'enseignement supérieur (GESUP), et aux limites du modèle de gestion prévisionnelle (GESTPREV) mis en place par le ministère en 1990.

Le système GESUP est une application destinée à assurer la gestion des enseignants chercheurs. Les données relatives aux enseignants non-titulaires (ATER, lecteurs et maîtres de langue, enseignants invités, contractuels sur emplois vacants du second degré) font l'objet d'une enquête annuelle, instaurée en 1999. Cette enquête permet de disposer des informations individuelles ou agrégées nécessaires au pilotage. Le nouveau système d'information et de gestion appelé à remplacer l'actuel système devrait être fondé sur une base de données plus complète comportant trois niveaux : administration centrale, établissements, enseignants du supérieur eux-mêmes (l'appellation i-prof a été retenue pour cette dernière partie). L'utilisation d'un langage de requête adapté permettra aux différents acteurs de l'administration centrale notamment, d'assurer leurs missions de pilotage et de gestion qualitative dans des conditions beaucoup plus satisfaisantes.

L'outil GESTPREV permet d'analyser les besoins de renouvellement des corps des enseignants- chercheurs soit à l'identique, soit en y intégrant des hypothèses d'évolution. C'est ainsi que, pour les trois prochaines années, les créations d'emplois programmées dans le cadre du plan pluriannuel de recrutement du ministère de l'éducation nationale ont été prises en compte dans les besoins de recrutement. GESTPREV permet également de mesurer les conséquences en termes de carrières et en termes financiers des différentes hypothèses ou décisions prises sur les corps des

enseignants- chercheurs (fusion des deux premières classes des maîtres de conférences, par exemple).

La gestion des personnes

Les déséquilibres entre régions et établissements

La Cour constate que la situation comparée des établissements et des régions en matière de recrutement d'enseignants- chercheurs titulaires se caractérise par d'importants déséquilibres (forte attractivité des académies méridionales et de la région parisienne par rapport aux académies septentrionales et des îles) que la faible mobilité des enseignants- chercheurs ne permet pas de corriger de manière satisfaisante.

Les disparités quant à la proportion d'enseignants- chercheurs (qui est globalement de 2/3 des enseignants) observées entre établissements ne sont pas seulement imputables aux difficultés que peuvent rencontrer certains établissements pour recruter mais aussi à l'ancienneté de l'établissement : les établissements de création récente ou ceux qui ont connu un très fort développement dans les dix dernières années présentent un pourcentage plus élevé d'enseignants du second degré en raison de la nature des emplois créés pour faire face à l'accroissement du nombre d'étudiants. Dans le souci de ne pas accentuer les déséquilibres régionaux déjà existants, notamment au profit de l'académie de Paris, un projet de modification du décret du 6 juin 1984 relatif aux enseignants- chercheurs dont la publication est prévue pour ce printemps, prévoit d'exclure du bénéfice de la bonification d'ancienneté les mutations vers l'académie de Paris.

En outre, différentes dispositions, envisagées par le projet de décret susmentionné, devraient avoir une incidence directe sur la mobilité des enseignants- chercheurs :

- la mise en position de délégation est facilitée : désormais, la délégation ne sera plus désormais limitée à 4 ans sur la durée de la carrière mais indéfiniment renouvelable, et pourra être prononcée à temps incomplet. Ce dispositif statutaire, ainsi renforcé et assoupli, devrait donner aux établissements les moyens de mener une politique active de mobilité. Il est à noter que les dispositions envisagées sont communes à l'ensemble des corps d'enseignants- chercheurs (corps universitaires et corps à statut spécifique des grands établissements) ;

- la mobilité européenne sera encouragée par une bonification d'ancienneté d'un an acquise après un an de mobilité effectuée dans un pays de l'Union Européenne autre que la France ;

- les difficultés rencontrées à l'occasion d'un détachement sont désormais prises en compte ; dans la situation actuelle, les enseignants- chercheurs hésitent à demander leur détachement : bien qu'en théorie ils conservent leurs droits à une promotion, en réalité, ni les établissements, ni les sections du Conseil National des Universités (CNU) ne sont disposés à promouvoir un agent qui a, au moins provisoirement, abandonné ses fonctions d'enseignement et de recherche pour exercer d'autres missions, à l'étranger notamment. Désormais les enseignants- chercheurs détachés pourront voir leurs promotions examinées dans le cadre d'une procédure spécifique (dite voie III d'avancement), par une instance universitaire "ad hoc", transversale à tous les groupes du CNU, et comprenant en outre des enseignants- chercheurs nommés par le ministre ayant exercé des fonctions autres que d'enseignement et de recherche.

Des procédures lourdes et coûteuses

La Cour souligne la complexité des procédures ainsi que la lourdeur des processus applicables aux différentes étapes jalonnant la carrière des enseignants. Elle insiste notamment sur la gestion particulièrement complexe du dispositif de promotion des enseignants- chercheurs et le caractère inéquitable de certaines règles applicables.

En réponse à l'interrogation de la Cour sur la pertinence du maintien de deux échelons de proposition dans la voie 1 (local puis national), il convient de souligner que la communauté des enseignants- chercheurs n'ayant pas une image très positive de chacun des deux échelons de propositions, pour des raisons souvent inverses, le maintien de ce dispositif permet, sur la durée, de compenser les inconvénients de l'un et de l'autre.

Sur la légalité de la fusion des voies 1 et 2 décidée en 1999, il convient d'observer qu'il ne s'agissait pas en l'espèce d'une fusion des deux voies, mais de la fusion de leurs contingents de promotions. Sans doute faut-il s'interroger à nouveau sur cette expérience, compte tenu notamment des réactions des sections du CNU, et peut-être, la renouveler à intervalles réguliers : une périodicité de quatre ans, correspondant au mandat des membres du CNU, pourrait être

envisagée, permettant ainsi à chaque section de recenser les candidats les plus méritants et de prévoir ainsi leur avancement, en corrigeant les effets de la répartition arithmétique inévitable, mais qui peut sur une longue période, générer des effets pervers pour les petits effectifs. En tout état de cause, une analyse des résultats sur la durée permet de constater que, compte tenu de l'utilisation systématique des rompus des années précédentes, ces établissements et ces sections bénéficient sur une période donnée du nombre de promotions auquel ils pouvaient prétendre.

*La gestion prévisionnelle des carrière*s

La Cour affirme avoir constaté l'absence de système d'informations central sur les candidatures au recrutement, à la mutation et au détachement, et notamment de données statistiques sur l'origine géographique ou disciplinaire des candidats, leur profil ou leurs caractéristiques individuelles. En dépit des progrès enregistrés avec la mise en place de l'application ANTARES à l'occasion de la procédure de qualification 2000, elle observe que cette lacune représente un handicap certain pour la conduite d'une politique de gestion prévisionnelle des carrières.

La remarque de la Cour concernant l'absence de système d'information central est fondée en ce qui concerne la procédure de recrutement, les candidatures étant déposées, emploi par emploi, au niveau des établissements.

En outre, la lacune concernant les données statistiques disponibles sur l'origine géographique ou disciplinaire des candidats, leur profil ou leurs caractéristiques individuelles est désormais comblée pour les candidats recrutés, depuis 1998. Une enquête spécifique conduite au moment de l'affectation permet aujourd'hui de connaître le profil des nouveaux recrutés.

De même, si le champ d'application de l'outil ANTARES est actuellement limité à la procédure de qualification, il est prévu d'interfacer les applications relatives à la qualification et au recrutement avec la nouvelle base de gestion des enseignants-chercheurs.

Enfin, sur la gestion du dispositif dit de "jouvence universitaire", le chiffre, évoqué par la Cour, de 40 000 candidatures annuelles sur les postes d'ATER recouvre un grand nombre de candidatures multiples, et les données relatives à la situation des ex-

ATER doivent être prises avec prudence. En effet, la perception d'une allocation pour perte d'emploi bénéficie aussi aux ATER qui n'ont pas fini leur thèse à l'issue de leur contrat, ou qui sont en position transitoire dans l'attente d'un emploi à leur convenance.

Obligations de service et rémunérations

Le service des enseignants- chercheurs

La Cour souligne le caractère succinct, voire défaillant, du contrôle par les établissements de l'application des textes qui encadrent les activités des enseignants- chercheurs (notamment celles d'enseignement), ainsi que l'absence d'un texte de nature réglementaire fixant les règles de procédure en matière de contrôle de l'application des règles et précisant les sanctions attachées à leur non-respect. Les dispositifs mis en place par l'administration centrale pour contrôler l'accomplissement effectif des enseignements (circulaires du 27 octobre 1999 concernant les "obligations de service" et du 5 novembre 1999 visant "la moralisation et la maîtrise des heures complémentaires") s'avèreraient en l'espèce insuffisants.

Une commission, présidée par le président de l'université de Poitiers, M. ESPERET, réfléchit actuellement aux nouvelles missions des enseignants et des enseignants- chercheurs. Pour éclairer cette réflexion, le ministère vient d'adresser à tous les établissements un questionnaire destiné à connaître l'ampleur et la nature des responsabilités administratives ou pédagogiques que permettent de prendre en compte les primes de responsabilité pédagogique et de charges administratives. Si les travaux du groupe de travail évoqué ci-dessus devaient aboutir à des propositions de modification des obligations de service des enseignants- chercheurs, l'administration centrale veillerait, en accord avec les ministères concernés, à ce que les nouvelles dispositions réglementaires puissent offrir aux chefs d'établissements les moyens juridiques d'un contrôle effectif des services faits.

Les rémunérations

Le taux le plus élevé de la prime d'administration, conformément aux dispositions de l'arrêté du 23 octobre 2000,

s'établit à 71 829 F annuels (et non pas à 56 588 F) et concerne les présidents d'université ou d'institut national polytechnique.

Les cumuls

La Cour relève la persistance de nombreuses anomalies en matière de cumuls d'emplois publics (notamment la nomination d'enseignants- chercheurs sur des emplois de direction dans des établissements nationaux sans que les actes nécessaires au règlement de leur situation, détachement ou autorisation de cumul d'emploi, soient intervenus) et de cumuls de rémunérations publiques (méconnaissance par les établissements des règles permettant l'application effective de la réglementation des "autorisations de cumul de rémunérations").

Sur la question des cumuls d'emplois publics, il n'existe à l'heure actuelle aucune disposition réglementaire relative aux emplois de directeurs d'établissement public d'enseignement supérieur. Faute de statut d'emploi satisfaisant, l'administration centrale éprouve effectivement des difficultés à pratiquer une gestion administrative rigoureuse de ces fonctions. Toutefois, conformément aux prescriptions de la circulaire commune « budget- fonction publique » du 1er octobre 1999 relative à l'élaboration et à la publicité des textes relatifs à la rémunération des fonctionnaires, un projet de décret en Conseil d'Etat portant statut d'emploi est en cours d'élaboration. Il devrait, à court terme, donner aux services administratifs concernés un instrument juridique leur permettant de mener une gestion administrative plus rigoureuse des emplois de direction et des personnels les occupant.

Sur la question des cumuls de rémunérations publiques, un "vade-mecum" complet sur le sujet des cumuls a été rédigé par la Direction des Personnels Enseignants (DPE) du Ministère de l'Education Nationale et a fait l'objet d'une publicité particulière. Lorsqu'elle est saisie, l'administration centrale ne manque pas de rappeler les règles applicables en matière de cumul, et interprète strictement les dispositions du décret-loi de 1936, notamment en ce qui concerne les professions libérales exercées par les enseignants-chercheurs qui doivent "découler " de la nature de leurs fonctions (à titre d'exemple, un maître de conférences de sciences politiques s'est ainsi vu répondre récemment qu'il ne pouvait exercer la profession d'avocat). Toutefois, comme la Cour, le ministère de l'éducation

nationale ne peut que déplorer l'obsolescence du décret-loi de 1936 et l'échec des tentatives menées, à ce jour, pour le remplacer.

La gestion des emplois et personnels enseignants du second degré

L'organisation administrative

La déconcentration du mouvement des personnels enseignants, opérée pour la rentrée 1999, a permis, contrairement à l'appréciation portée par la Cour, d'établir clairement les rôles des différents échelons de l'administration du Ministère : le niveau rectoral dispose désormais de la compétence d'affectation des enseignants à l'intérieur de chaque académie, la compétence de l'administration centrale se limitant à la répartition des enseignants entre les académies. Ce principe n'admet qu'une exception qui concerne les enseignants des classes préparatoires.

Le degré variable, souligné par la Cour, dans la déconcentration de la gestion des personnels enseignants selon le corps de rattachement, appelle deux développements :

- *en ce qui concerne les professeurs agrégés, la gestion du corps est largement déconcentrée pour les principaux actes individuels de gestion à l'exception de la notation. Les opérations de gestion collective comme les avancements d'échelon et de grade (hors classe), quant à elles, relèvent encore totalement du niveau central.*

Les possibilités de déconcentration de la gestion des agrégés sont limitées par le respect du principe d'égalité. En effet, la note pédagogique des enseignants agrégés est attribuée par le collège des inspecteurs généraux de la discipline (art. 9 du décret n° 72-580 du 4 juillet 1972). Par ailleurs, comme l'a indiqué le Conseil d'Etat, dans son avis du 7 juin 1990, le respect du principe d'égalité de traitement des agents d'un même corps nécessite, notamment, que les actes de gestion pris à l'échelon local concernent un effectif suffisant de fonctionnaires pour permettre une prise en compte équitable au plan local des mérites respectifs des agents. La Haute assemblée a estimé à cinquante l'effectif du corps au niveau local. Ainsi, les mérites des agrégés ne pourraient pas être systématiquement comparés dans les académies au sein d'une même discipline. Le préalable à toute déconcentration est donc une révision des modalités de gestion de leur

notation qui devrait s'effectuer toutes disciplines confondues, ce qui suppose la mise en œuvre de modalités d'harmonisation de la notation. Des études sont en cours sur cette question en liaison avec l'inspection générale de l'éducation nationale.

• *en ce qui concerne les professeurs de chaire supérieure, le faible effectif de ce corps (aux environs de 2000) ne permet pas d'envisager une déconcentration compatible avec les principes énoncés par le Conseil d'Etat.*

A titre de compléments, il convient d'apporter les précisions suivantes relatives aux aspects statutaires :

- s'agissant des effectifs des maîtres du second degré de l'enseignement privé sous contrat, les éléments statistiques développés par la Cour méritent des précisions : sur 92 000 maîtres recensés en 1998, les 28 000 maîtres rémunérés sur une échelle de maître-auxiliaire sont pour partie des maîtres contractuels détenteurs d'un contrat à durée indéterminée, pour partie, des délégués auxiliaires sur contrat à durée déterminée ;

- le corps des professeurs d'éducation physique et sportive ne comporte que deux grades : la classe normale et la hors classe.

La gestion des emplois

La répartition des emplois entre les académies

La Cour note que les disparités constatées entre les académies ne sont pas véritablement corrigées, que les ajustements opérés sont de faible ampleur et que les moyens nouveaux sont répartis en application de règles peu rigoureuses.

Pour l'enseignement public, la répartition par l'administration centrale des moyens d'enseignement et de remplacement du second degré entre les académies est conduite avec la préoccupation de mettre, à moyen terme, en adéquation, dans chaque académie, les moyens budgétaires et les personnels : emplois du chapitre 31-93 et personnels titulaires d'une part et les moyens du chapitre 31-97 avec les personnels non titulaires d'autre part. Par ailleurs elle est effectuée avec le souci de rééquilibrer le poids des heures supplémentaires par emploi.

Cette répartition s'appuie sur deux critères

- la réduction progressive des écarts de dotations entre les académies, à partir de la comparaison de l'offre d'enseignement de chaque académie apportée par les moyens budgétaires délégués et des besoins normatifs nécessaires pour encadrer les élèves. La réduction des écarts s'effectue au vu de différents éléments, notamment la mise en regard des dépassements dans les DHG et des conséquences d'aléas de prévisions ;

- les évolutions démographiques tout en amortissant les baisses, les retraits ne pouvant être proportionnels à l'évolution démographique notamment en lycées professionnels et dans les académies « rurales », où malgré une baisse démographique, une carte rationalisée des formations doit être maintenue.

L'évolution des besoins prévisibles intègre éventuellement le coût des réformes pédagogiques ou statutaires mises en place.

Plusieurs éléments doivent être précisés pour mieux comprendre la politique de rééquilibrage menée par le ministère

- Le modèle d'analyse des écarts de dotations des académies n'a pour objet que de fournir un éclairage, parmi d'autres, aux discussions entre les académies et l'administration centrale. Dès lors, il ne faut pas conférer à ses résultats une valeur absolue ;

- Les écarts relevés par cette analyse restent faibles en valeur relative puisqu'il sont toujours inférieurs à 3% de la dotation ;

- Les redéploiements d'emplois entre académies restent modestes car ils sont principalement liés à des évolutions du nombre d'élèves qui sont aussi limitées en valeur relative et, compte tenu de leur répartition entre établissements, classes, filières, options.., ne peuvent être intégralement répercutées sur les structures pédagogiques et donc sur les moyens d'enseignement ;

- Enfin, l'établissement de la carte scolaire étant un exercice politiquement et socialement très sensible, il est préférable de réaliser des redéploiements modestes mais réalistes que trop ambitieux et voués à l'échec par les réactions qu'ils entraînent.

Les moyens sont ensuite délégués aux académies, en emplois (chapitre 31-93), en heures (chapitre 31-95) et en ETP du chapitre 31-97. Les délégations restent dans le cadre des autorisations

budgétaires visées par le contrôleur financier central. Les académies convertissent en heures/postes les emplois sur la base d'un rendement horaire moyen prenant en compte notamment la structure par corps de leur population enseignante. Une réflexion est menée au niveau national pour développer un outil permettant à chaque académie de déterminer le rendement de ses emplois, mais au préalable, il convient de fiabiliser les bases de données, en particulier, les bases relais. Depuis deux ans, une action a été engagée entre les services centraux concernés, en liaison avec les académies, dans le but d'améliorer la gestion prévisionnelle des besoins et des ressources notamment à partir des bases- relais (analyse de la carte des formations et des options, de l'utilisation des moyens, analyse par disciplines, structure par corps enseignant…).

Pour l'enseignement privé, le risque, évoqué par la Cour, de dépassement des heures d'enseignement allouées à chaque académie que pourrait provoquer une disposition réglementaire garantissant à chaque maître du privé le maintien du nombre d'heures d'enseignement prévu à son contrat de travail initial, n'est pas avéré :

- *les maîtres délégués auxiliaires, soit environ 10 000 enseignants, engagés sur contrat à durée déterminée, ne bénéficient pas d'une garantie de réemploi ;*

- *les maîtres contractuels sur contrat à durée indéterminée bénéficient, en cas de diminution imposée de leurs heures d'enseignement d'une année sur l'autre, d'une priorité d'affectation au sein de leur académie ou des académies limitrophes, qui s'inscrit dans le respect des moyens horaires autorisés. Dans l'hypothèse où le maître ne retrouverait pas le même niveau horaire, il est admis au bénéfice de l'allocation pour perte d'emploi dans les conditions définies par la réglementation de l'UNEDIC.*

L'augmentation des enseignants en surnombre

La Cour estime que la complexité des opérations caractérisant la gestion des emplois budgétaires ne permet pas d'assurer une correspondance entre emplois ouverts en loi de finances et postes implantés dans les établissements d'enseignement du second degré, et, dès lors, ne permet pas de garantir le respect de l'autorisation budgétaire. Elle souligne un suivi insuffisant de la consommation des emplois (mesure imprécise des dépassements budgétaires et absence d'outil de suivi dans les académies).

Malgré la complexité et la difficulté qui s'attachent à l'ensemble des opérations et notamment au calibrage des concours de recrutement, le ministère de l'éducation nationale n'a jamais été en surnombre de titulaires sur le chapitre 31-93 que de quelques centaines d'emplois, surnombres autorisés par le Gouvernement pour des ajustements de rentrée scolaire. Pour les personnels enseignants titulaires si l'équilibre budgétaire n'a pas été parfaitement respecté en 1998 et 1999, plusieurs éléments, dont le nombre important d'enseignants assurant les fonctions de chef d'établissement installés sur des emplois vacants de personnels de direction, expliquent ces légers écarts.

En outre, des précisions doivent être apportées aux observations de la Cour sur quatre points :

- les opérations de gage d'HSA ;

- l'évolution du nombre de titulaires-académiques ;

- l'utilisation des rompus de temps partiel ;

- le suivi de la consommation des emplois.

Sur le premier point, il convient de préciser que l'opération de regroupement d'heures supplémentaires années pour créer des supports provisoires d'affectation n'a été mise en place, au niveau national, que pour la seule année scolaire 1997-1998. L'objectif poursuivi était de réduire la consommation d'heures supplémentaires dans les disciplines où de nouveaux enseignants se trouvaient disponibles.

Dès l'année suivante, les crédits du chapitre 31-95 correspondants ont été supprimés. Dès lors, une telle pratique ne pouvait être conduite qu'à la marge par les académies et pour quelques disciplines spécifiques.

Sur le second point, il faut noter que la procédure antérieure d'affectation des enseignants conduisait à qualifier de titulaire académique tout enseignant auquel aucun poste définitif n'avait pu être offert au mouvement national. Le Recteur procédait alors à son affectation provisoire sur un poste implanté dans un EPLE. Ce poste, même s'il correspondait à un besoin permanent et était budgétairement couvert par un emploi régulièrement délégué à l'académie était qualifié de poste « provisoire ».

La forte augmentation du nombre de titulaires académiques relevée par la Cour traduit plus les travers et les insuffisances de l'ancien mouvement national, que l'existence de surnombres budgétaires ou même disciplinaires.

Sur le troisième point, la Cour considère que les modalités de décompte, en quotités physiques, des rompus de temps partiel conduisent à augmenter artificiellement le nombre de postes. Il convient de rappeler que la constitution d'un poste d'enseignant résulte du besoin d'enseignement dans une même discipline, pour plusieurs classes. Le fait qu'un enseignant, exerçant à temps partiel ne couvre pas l'intégralité du poste ne modifie en rien ce besoin d'enseignement.

Même si la réglementation sur le temps partiel conduit, dans certains cas, à une quotité de rémunération supérieure à la quotité de service effectuée, il faut bien compenser cette perte de potentiel d'enseignement pour couvrir la totalité de l'enseignement dû aux élèves. En revanche, pour vérifier le respect de l'autorisation budgétaire, les temps partiels sont décomptés pour leurs quotités financières dans le module de contrôle des emplois.

Enfin, s'agissant de l'insuffisance des outils de suivi de la consommation des emplois, il convient d'indiquer que les académies sont invitées à réaliser des croisements entre les résultats du contrôle des emplois et une exploitation systématique des données issues de la paye, c'est à dire entre les données contenues dans le système de gestion propre à l'éducation nationale et les fichiers de paye détenus par les services du ministère de l'économies et des finances.

Si certaines difficultés ont pu apparaître lors de l'enquête de la Cour, elles proviennent essentiellement du fait que tous les personnels appartenant à un corps d'enseignants du second degré sont identifiés dans les bases de données EPP, pour leur gestion administrative, même lorsqu'ils ne sont pas en activité dans l'enseignement du second degré. Il en est notamment ainsi des 13.000 enseignants du second degré affectés dans l'enseignement supérieur.

La gestion des personnels

La Cour des Comptes concentre ses observations autour de trois thèmes :

- la diminution du potentiel d'enseignement ;

- la rigidité des règles de gestion des enseignants ;
- l'absentéisme et le dispositif de remplacement.

Le potentiel d'heures d'enseignement

Au nombre des contraintes pesant sur les académies pour affecter les enseignants sur des postes, la Cour relève la diversité des obligations de service des personnels, son incidence sur le taux de rendement des emplois et les décharges partielles de service.

Elle critique par ailleurs la gestion des heures supplémentaires, dont les irrégularités d'attribution traduisent le décalage croissant entre la conception des obligations de service résultant des décrets du 25 mai 1950 et l'évolution des conditions d'exercice du métier d'enseignant.

Le rendement des emplois

Les différenciations dans le régime des obligations de service selon les corps enseignants du second degré tiennent essentiellement à l'évolution historique des conditions de recrutement dans ces corps (exemple : recrutement des agrégés au niveau de la maîtrise, des certifiés au niveau de la licence) et de leurs missions respectives. Ainsi, l'organisation actuelle de l'enseignement obligatoire en deux étapes, école primaire puis collège, est le résultat d'une lente évolution. La présence d'instituteurs dans le premier cycle du secondaire des cours complémentaires, structures auxquelles succéderont au début des années 1960, les collèges d'enseignement général, a abouti en 1969 à la création du corps des Professeurs d'Enseignement Général de Collège (PEGC). Ces enseignants ont relevé, jusqu'en 1990, d'obligations de service (21 heures) intermédiaires entre celles des instituteurs des classes des écoles primaires (27 heures en 1969) et celles des autres enseignants des collèges et lycées, notamment les certifiés (18 heures).

Les réformes statutaires intervenues depuis une quinzaine d'années ont eu également pour effet d'aligner progressivement les obligations de services de certains professeurs sur celles applicables aux professeurs certifiés : il en a été ainsi pour les PEGC et pour les PLP. Il en est incontestablement résulté une diminution du rendement moyen des emplois, entraînant une perte de potentiel d'enseignement.

Pour autant, ces mesures statutaires sont largement justifiées par l'évolution profonde qu'a connue le système éducatif au cours des vingt dernières années.

- *La tâche des professeurs de collège a changé depuis que la quasi totalité des élèves poursuit sa scolarité au delà du premier cycle de l'enseignement secondaire, qui correspond à la scolarité obligatoire. Dans ces conditions, il était sans doute justifié d'améliorer le niveau de recrutement des enseignants qui y exercent. D'où la mise en extinction progressive du corps des PEGC qui ont été remplacés par des professeurs certifiés.*

- *De même, la création du baccalauréat professionnel a provoqué l'interruption du recrutement, puis la disparition du premier grade des PLP et l'alignement, en deux temps, des obligations de service des PLP du second grade sur celles des certifiés. Ces évolutions ont eu et auront un impact important sur le taux de rendement des emplois en lycée professionnel. Elles étaient, cependant, nécessaires compte tenu des réformes pédagogiques entreprises dans ce secteur essentiel.*

En revanche, s'agissant des titularisations de maîtres auxiliaires, elles sont sans effet sur le potentiel d'enseignement. Ainsi, l'intégration des maîtres auxiliaires dans les corps de professeurs certifiés, d'EPS, de lycée professionnel du 2ème grade, de conseillers principaux d'éducation, de conseillers d'orientation- psychologues ne provoque pas de réduction des heures d'enseignement. En effet, la circulaire du 12 avril 1963 précise que « le service hebdomadaire dû par un maître auxiliaire est fixé par référence à celui qu'accomplirait un titulaire chargé du même enseignement, les maxima de service applicables aux agrégés étant exclus ». Ainsi, les maîtres auxiliaires qui occupaient un poste dans l'enseignement général accomplissaient déjà 18 heures de service avant leur intégration dans le corps des certifiés.

Les décharges de service

Certaines décharges, comme les décharges syndicales, sont liées à l'application du droit syndical dans la fonction publique. Elles s'imposent au ministère de l'éducation nationale, comme à l'ensemble des administrations. Compte tenu de leur effectif, il n'est pas étonnant qu'une partie importante de ces décharges concerne des enseignants du second degré.

Par ailleurs, d'autres décharges, minorations ou pondérations de service, fixées par des textes réglementaires, sont liées à des conditions particulières d'exercice (classes terminales, classes post baccalauréat, effectifs d'élèves…) ou à des missions particulières.

Enfin, l'évolution du métier d'enseignant a conduit à une diversification des modes d'intervention des enseignants. En l'absence d'une redéfinition des textes réglementaires régissant leurs obligations de service, cette diversification des activités pédagogiques conduit à faire apparaître comme des décharges de service de nouvelles modalités d'exercice du métier d'enseignant autres que le cours magistral devant une classe. Cette situation, même si elle n'est pas sans effet sur l'évolution du potentiel d'enseignement au sens strict, correspond à des évolutions pédagogiques justifiées. Il s'agit moins de les condamner que de mettre en œuvre les modifications réglementaires pour traduire ces évolutions dans les statut des personnels.

Les heures supplémentaires

Comme le note la Cour, le décalage entre la conception des obligations de service, telles qu'elles résultent des décrets du 25 mai 1950, et la réalité du métier d'enseignant aujourd'hui, a parfois conduit à l'attribution d'heures supplémentaires effectives qui ne sont pas prévues par la réglementation mais qui rémunèrent un travail supplémentaire effectif .

Toutefois, l'appréciation portée par la Cour tendant à assimiler le régime des heures supplémentaires, fixé par le décret du 6 octobre 1950, à celui d'indemnités à caractère forfaitaire constituant le plus souvent un complément de traitement sans justification, apparaît infondée.

En revanche, le versement d'HSA à des personnels qui bénéficient d'une décharge totale de service au titre de la MAFPEN ou qui exercent des fonctions administratives dans les services déconcentrées, et qui sont par conséquent soumis à l'horaire de travail de la fonction publique, ne peut se justifier au regard des dispositions du décret n° 50-1253 du 6 octobre 1950.

Enfin, l'impossibilité de servir des heures supplémentaires année aux personnels enseignants du second degré à temps partiel a été rappelée aux recteurs d'académie par note du directeur général des finances et du contrôle de gestion en date du 13 août 1992.

Les règles de gestion des personnels enseignants

La Cour souligne un cloisonnement disciplinaire, résultant de la généralisation de la mono valence, accentué par l'insuffisante application des textes ouvrant la possibilité d'affecter un enseignant dans une discipline proche mais néanmoins différente de la sienne. Elle relève par ailleurs la lourdeur des procédures d'affectation et une application systématique du barème pour les mutations accordant une place extrêmement limitée aux procédures de gestion qualitative.

Ces éléments constituent autant d'obstacles aux nécessaires adaptations des moyens aux évolutions des besoins recensés dans les établissements.

La généralisation de la mono valence

La généralisation de la mono valence complexifie encore un peu plus la gestion des personnels. Mais sans doute cette généralisation était-elle en partie rendue inéluctable par les évolutions du système éducatif et notamment la massification de l'enseignement dans le second cycle du second degré.

La tendance à la mono valence des enseignants est ancienne et a répondu au souci d'améliorer la qualité de l'enseignement dispensé aux élèves et s'agissant de la bivalence des professeurs de lycée professionnel, il convient d'indiquer qu'elle n'est effective que pour les professeurs chargés des enseignements littéraires et scientifiques (lettres- histoire, lettres- langue, mathématiques- sciences physiques).

La Cour relève en outre que les souplesses offertes par la réglementation actuelle sur le service des enseignants (complément de service dans une autre discipline ou un autre établissement), sont peu utilisées par les académies.

Trois éléments permettent d'expliquer cette situation :

- *jusqu'à ces dernières années, il existait des emplois vacants de titulaires et donc le besoin de faire appel à ces dispositifs s'est révélé faible. L'affectation de non titulaires, pour certains à temps incomplet et le recours aux heures supplémentaires années permettaient de pallier les difficultés d'organisation du service des enseignants ;*

- *les enseignants sont très attachés à leur discipline et donc très réticents à intervenir dans des disciplines connexes. On peut penser d'ailleurs que les parents d'élèves ne seraient pas favorables à cette*

pratique si elle était imposée à des enseignants pour enseigner une discipline qu'ils n'ont pas choisie ;

• *les compléments de service dans un autre établissement sont sans doute plus fréquents mais ils ne peuvent facilement être mis en œuvre que dans les zones urbaines possédant une densité d'établissements suffisamment proches les uns des autres.*

Toutefois, conscient que la disparition progressive de la bivalence, notamment dans les collèges ruraux, va entraîner des difficultés croissantes et des risques de multiplication des sous services, le ministère mène une action incitative afin que les enseignants optent pour un complément de service dans une autre discipline plutôt que dans un autre établissement.

Le système de mutation

Le ministère de l'éducation nationale cherche depuis de nombreuses années à améliorer la qualité des affectations, amélioration qui vise deux objectifs :

• *la satisfaction des enseignants au regard de leur affectation ;*

• *l'adéquation profils/postes notamment pour les postes difficiles.*

Ces deux objectifs ne sont pas aisés à concilier, notamment pour certains postes situés en zone difficile. Divers dispositifs avaient été mis en place avant la déconcentration du mouvement national, comme le mouvement particulier pour les établissements sensibles, sans donner des résultats totalement satisfaisants.

C'est pourquoi, il a été décidé de modifier le fonctionnement du mouvement et de procéder en deux temps : un mouvement national permettant d'optimiser les flux d'enseignants entre les académies ; un mouvement académique assurant l'affectation définitive des enseignants sur un poste au sein de leur académie d'affectation. Les règles régissant les mutations (notamment le barème pour le classement des demandes) ont été reconduites. Les principes retenus pour la mise en œuvre du mouvement national à gestion déconcentrée (formalisés dans une charte de la déconcentration publiée au Bulletin officiel du 10 décembre 1998) ont été conçus de manière à permettre la continuité avec les procédures précédentes. Ce nouveau dispositif a permis de resserrer le calendrier des opérations du mouvement et de prononcer plus tôt les affectations définitives des personnels (les

décisions rectorales d'affectation en établissement et en zone de remplacement interviennent désormais en juin).

Depuis, pour la rentrée 2000, deux inflexions ont été introduites dans la valorisation des différents critères de classement des candidatures : la première a permis de mieux prendre en compte les demandes de rapprochement de conjoints ; la seconde permet aux jeunes enseignants, à leur sortie d'IUFM, de mieux accéder à l'ensemble des académies pour éviter une trop grande concentration des jeunes enseignants sur un nombre limité d'académies et sur des zones où les conditions d'enseignement sont difficiles.

Enfin, en vue des opérations du mouvement pour la rentrée 2002, une réflexion est actuellement engagée avec les services académiques pour une redéfinition des critères de classement des demandes de mutation dans la perspective de l'élaboration d'une charte pluriannuelle de la mobilité qui sera concertée avec les représentants élus des personnels.

Toutefois, même si le mouvement à gestion déconcentrée permet de mieux prendre en compte tant les vœux exprimés par les enseignants que les besoins des établissements, il n'en demeure pas moins que les flux à gérer sont d'une telle importance qu'ils excluent toute possibilité de gestion individualisée de la totalité des affectations.

C'est pourquoi il a été décidé d'une part de demander aux recteurs d'identifier les postes requérant des compétences spécifiques ou comportant des difficultés d'exercice particulières pour lesquels les affectations sont gérées de manière personnalisée et les autres postes pour lesquels l'application d'un barème demeure la solution la moins irrationnelle.

Les procédures de gestion qualitative ne sont donc pas, comme l'indique la Cour "extrêmement limitées" :

A été prévue depuis la rentrée 1999 la définition de postes à exigences particulières (PEP) répertoriés selon trois catégories : PEP I liés aux conditions d'exercice (ZEP, établissements sensibles…), PEP II liés aux modalités d'exercice (SEGPA, EREA…), PEP III liés à l'exercice de compétences particulières (Sections européennes…). La détermination du volume de ces postes et leur définition relèvent de la compétence des recteurs. La possibilité ainsi offerte aux recteurs n'a pas été utilisée marginalement. Elle a concerné dès la 1e année plus de 2 000 établissements scolaires, soit près de 25 % des

établissements ; 29 académies ont offert près de 12 000 PEP au mouvement : PEP I (7 900 postes dans 19 académies), PEP II (1300 postes dans 23 académies), PEP III (2 400 postes dans 29 académies). Un pilotage national a été mis en place portant notamment sur les méthodologies induites par ces nouvelles procédures d'affectation ; en novembre 2000, ont été identifiés les indicateurs à retenir pour une évaluation globale de la démarche à l'issue du mouvement 2001.

L'application du barème n'est pas et ne saurait être une fin en soi, il n'est qu'un outil utilisé pour gérer des flux très importants dans des délais brefs et dans le maximum de transparence et de respect du principe d'égalité de traitement entre les membres d'un même corps.

L'absentéisme et le mécanisme de remplacement

La Cour souligne la fragilité du dispositif de remplacement des enseignants absents et estime que l'amélioration de l'outil statistique permettant de mieux connaître le taux d'absentéisme réel constitue un préalable à tout effort d'amélioration de la gestion des remplacements.

Les conclusions des différentes missions et groupes de réflexion se rejoignent pour distinguer deux phases successives dans le dispositif de remplacement, faisant appel à des méthodes et ressources distinctes :

- *pour des absences de courte durée (inférieures à deux semaines), la solution doit être apportée localement par chaque établissement ;*

- *pour les absences au-delà de deux semaines, la réponse est à apporter par une instance dépassant le niveau de l'établissement (Rectorat, Inspection académique…)*

En tout état de cause, les rectorats s'attachent désormais à disposer du maximum d'informations sur l'absentéisme et à chiffrer les conséquences en terme de moyens de remplacement. Une mission d'analyse pilotée par l'IGAEN suit les démarches engagées dans certaines académies en vue de leur généralisation.

Aussi, lorsqu'un recteur prend la décision de ne remplacer qu'en cas d'absence supérieure à 15 jours, cela ne signifie pas que cette durée soit une franchise pendant laquelle il n'y aura pas de réponse de l'institution scolaire. Il faut comprendre ce seuil comme celui à partir duquel l'absence donnera lieu à un traitement au niveau

du rectorat. Dans ce cadre, une absence de 5 semaines prévue dans telle académie pourra être remplacée dès le premier jour si elle est prévisible ou dans les tout premiers jours dans le cas contraire. L'une des difficultés du remplacement provient de l'enchaînement des absences qui, partant d'une durée relativement limitée, peuvent s'allonger sur plusieurs semaines et pour lesquelles les deux modes de réponses doivent s'articuler avec plus ou moins de facilité.

L'effort d'amélioration de l'outil statistique permettant de mieux mesurer l'absentéisme est largement engagé : depuis septembre 2000, une démarche concertée a permis d'identifier les indicateurs nécessaires au pilotage du remplacement par les académies et les indicateurs synthétiques destinés à l'administration centrale. Ces indicateurs sont de plusieurs ordres :

- *indicateurs de besoins : taux d'absence (par durée, par période, par motifs, par disciplines, par zone de remplacement, par établissement …) ;*

- *indicateurs de potentiel : potentiel disponible pour la suppléance et le remplacement en cours d'année ;*

- *indicateurs de rendement du potentiel en personnels pour la suppléance et le remplacement en cours d'année ;*

- *indicateurs d'efficacité : taux de couverture des absences par disciplines, par zone de remplacement ;*

- *indicateurs d'efficience : mise en relation de l'indicateur d'efficacité et de rendement au regard du potentiel pour la suppléance et le remplacement en cours d'année.*

L'ensemble de ces indicateurs devrait être disponible courant juin 2001 ; certains d'entre eux (indicateurs de potentiel et d'efficacité) sont actuellement opérationnels et ont servi dans les discussions entre l'administration centrale et les académies lors de l'examen des besoins en personnels enseignants pour la prochaine rentrée.

Ces indicateurs sont renseignés automatiquement à partir des données issues de l'application de gestion EPP (Emplois- Postes-Personnels). Des requêtes paramétrables sont disponibles à cette fin. Des dates d'observation et des dates de remontée, ainsi que des consignes d'exploitation de ces requêtes ont été fixées et adressées aux recteurs.

Un dispositif d'information et d'accompagnement de cette démarche de pilotage est mis en œuvre (séminaire avec les recteurs, secrétaires généraux d'académie, personnels en charge du remplacement, cellule académique de pilotage…) ainsi qu'une campagne de sensibilisation permettant d'assurer la fiabilité des informations contenues dans les bases de données.

Les enjeux actuels

Dans sa quatrième partie, la Cour appelle l'attention du ministère de l'éducation nationale sur les difficultés que les perspectives d'évolution de la démographie, tant des élèves que des enseignants, sont susceptibles d'entraîner et invite le ministère à poursuivre les réformes entreprises pour faire face à ces évolutions.

Le ministère, qui s'est déjà largement engagé dans cette voie, ne peut que partager la majeure partie des observations de la Cour.

Une amélioration de la gestion prévisionnelle des enseignants est indispensable

Il est certain que l'augmentation prévisible des départs en retraite au cours de dix prochaines années va imposer aux différents services du ministère de l'éducation nationale d'améliorer considérablement les gestion prévisionnelle des enseignants si l'on veut éviter que ne se reconstitue un volant important de non titulaires réemployés d'année en année, avec tous les inconvénients que cela entraîne.

Des efforts considérables ont déjà été accomplis ces dernières années avec la mise en place d'un modèle national de prévision des besoins d'enseignement à moyen terme qui est utilisé pour éclairer les décisions sur les recrutements de titulaires.

Ainsi que le relève la Cour, la déconcentration du mouvement est l'occasion pour les rectorats de mettre en place une gestion prévisionnelle des personnels enseignants, indispensable pour que la déconcentration du mouvement soit pleinement réussie.

Comme on a pu le noter lors des deux derniers exercices, le nouveau mouvement ne peut fonctionner de manière pleinement efficace que si les académies sont réellement en mesure, non seulement d'apprécier correctement leurs besoins pour la rentrée scolaire suivante, mais également à un horizon plus éloigné, afin que

les recrutements effectués par l'administration centrale correspondent aux besoins futurs des académies.

L'objectif que s'est donc fixé le ministère est de passer d'un modèle national à des modèles académiques. L'approche nationale qui a prévalu jusqu'à présent a montré ses limites. En effet, la définition de la carte des formations étant de la compétence des Recteurs, il convient progressivement d'inverser le processus actuel et de partir d'une analyse de l'évolution des besoins d'enseignement académie par académie pour en déduire les besoins de recrutement.

Cette méthode a un double avantage :

- *elle assure, au moins en théorie, que les évolutions de la carte des formations seront pris en compte dans la définition des besoins de recrutement puisque les deux seront définis au même niveau ;*

- *elle redonnera progressivement une entière maîtrise aux Recteurs, non seulement sur les recrutements de non titulaires, mais également sur l'adaptation progressive du stock de titulaires à leurs besoins réels.*

A terme, l'objectif est d'intégrer la gestion prévisionnelle des personnels et donc des recrutements dans le champ de la contractualisation entre l'administration centrale et les services académiques.

La rénovation des relations entre l'administration centrale et les académies est au cœur du processus de contractualisation

En revanche, le ministère de l'éducation nationale est plus réservé sur les effets de la diminution du nombre d'élèves. Elle doit bien entendu être prise en compte dans la gestion des moyens et des personnels, mais cela ne peut être fait de manière arithmétique.

En effet, comme le souligne la Cour, la baisse des effectifs sur les dix prochaines années devrait être régulière et importante en valeur absolue : 25.000 à 30.000 élèves par an dans l'enseignement public. Mais cette diminution des effectifs va se répartir, de manière d'ailleurs très inégale, entre 7.500 établissements publics d'enseignement et 185.000 divisions.

On voit bien que, même si la baisse attendue des effectifs d'élèves dans le second degré devait dépasser 5% des effectifs, il est illusoire d'en tirer la conclusion que les effectifs d'enseignants pourraient être diminués d'autant. L'analyse des flux migratoires

internes montre que, paradoxalement, il peut être nécessaire de créer des emplois d'enseignants dans le second degré ne serait-ce que pour répondre aux objectifs de politique d'aménagement du territoire (maintien des services publics en zone rurale fragile et renforcement dans les zones urbaines difficiles) et de résorption de l'emploi précaire dans le fonction publique de l'Etat.

S'il est indéniable que la maîtrise de la carte des formations joue un rôle fondamental dans la maîtrise de l'emploi public dans le secteur de l'éducation, sa mise en œuvre relève d'analyse et de dispositifs plus déconcentrés et plus négociés que la seule prise en compte de l'impact démographique.

Cette question est donc au centre du processus de contractualisation mené avec les académies qui doivent définir un projet pédagogique académique servant de socle à la contractualisation.

Il faut profondément rénover les relations entre l'administration centrale et les services académiques autour d'objectifs communs d'évolution du système éducatif et d'une analyse partagée des spécificités locales propres à chaque académie. Mais cette rénovation des relations au sein de l'administration de l'éducation nationale atteindrait rapidement ses limites si elle ne s'accompagnait pas d'une évolution profonde des modes de concertation entre l'administration et ses partenaires : élus et parents d'élèves notamment.

<u>Des adaptations des règles et des outils de gestion sont indispensables à la réalisation de ces deux objectifs</u>

Si le ministère peut partager partiellement un constat de maîtrise insuffisante des effectifs d'enseignants du second degré, notamment des effectifs de non titulaires, il ne peut s'associer à des observations qui conduiraient à penser que l'ensemble du système éducatif se serait volontairement exonérer de toute préoccupation relative au respect de son budget, voté par la représentation nationale.

Les efforts accomplis ces dernières années -réduction et rééquilibrage des concours, mise en place du mouvement national à gestion déconcentrée, démarrage du processus de contractualisation-, démontrent que la rationalisation de l'utilisation des moyens budgétaires accordés à l'éducation nationale est présente dans les préoccupations du ministère.

Cet effort a été réalisé dans un contexte de réformes pédagogiques qui ont touché l'ensemble des niveaux et des filières d'enseignement.

Sans doute peut-on faire deux reproches au ministère de l'éducation nationale : avoir entrepris cet effort de rationalisation trop tardivement et ne pas toujours s'être doté des outils de gestion nécessaires à la réussite de cet effort.

Si, notamment, la réduction du volume des concours externes de recrutement et leur rééquilibrage entre disciplines avait débuté deux ou trois ans plus tôt, beaucoup de perturbations dans la gestion des enseignants, soulignées par la Cour, auraient pu être évitées.

De même, le ministère ne s'est-il pas doté d'une panoplie suffisamment performante d'outils de gestion prévisionnelle pour accompagner la mise en œuvre, par exemple, de la déconcentration du mouvement ou du processus de contractualisation.

En tout état de cause, il ne faut jamais perdre de vue que l'éducation nationale emploie plus de 400.000 enseignants dans le second degré public. Quelle que soit la qualité de ses outils de gestion prévisionnelle, il restera une part incontournable d'aléa qui certes prend rapidement des conséquences non négligeables qui doivent, toutefois, être appréciées au regard de l'importance des effectifs en cause. Les informations chiffrées qui figurent dans le rapport méritent également d'être analysées sous cet angle.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Chapitre VIII

Les personnels de l'administration centrale

La chancellerie – administration centrale du ministère de la Justice – présente quelques caractéristiques qui la distinguent des autres services centraux : prédominance des magistrats et faible nombre d'administrateurs civils dans l'encadrement, effectifs élevés de personnels venant des services déconcentrés et aussi de personnels contractuels.

I. – L'organisation de la gestion du personnel

A. – L'organisation du ministère

Aux termes du décret n° 64-754 du 25 juillet 1964 modifié relatif à l'organisation du ministère de la justice, l'administration centrale comprend, outre le cabinet du ministre et le bureau du cabinet qui lui est rattaché : la direction des services judiciaires (DSJ),la direction des affaires civiles et du sceau (DACS),la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), la direction de l'administration pénitentiaire (DAP),la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ),la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE),la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement (DGPPE),le service des affaires européennes et internationales (SAEI), le service de l'information et de la communication (SICOM).

La DAGE « gère l'administration centrale : elle assure le fonctionnement des services communs, elle administre les personnels fonctionnaires de l'administration centrale et des services communs » ; elle « centralise la gestion financière du ministère et assure les rapports avec le ministère chargé de l'économie, des finances et du budget et avec le ministère chargé de la fonction publique ».

Mais en fait, la DAGE ne gère que la moitié des 2 200 agents affectés l'administration centrale. Ainsi, au 31 décembre 1998 on dénombrait :

- 450 agents des services déconcentrés du ministère (DAP, DSJ, DPJJ) gérés administrativement et financièrement par leurs directions de rattachement ;
- 90 agents mis à la disposition par d'autres administrations, eux aussi gérés administrativement et financièrement par leur administration d'origine ;

- 1 500 agents titulaires rémunérés sur les crédits de rémunérations de l'administration centrale et des services communs gérés financièrement par la DAGE, le dossier administratif de 300 d'entre eux n'étant pas tenu à la DAGE ;
- 154 magistrats d'administration centrale de la justice (MACJ), dont la carrière est gérée par la direction des services judiciaires (sous-direction de la magistrature) ;
- 14 magistrats de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), gérés par la DSJ ;
- 74 agents appartenant à des corps de services déconcentrés (63 greffiers, dont les emplois sont ouverts au budget de l'administration centrale, mais dont les dossiers administratifs sont gérés par leur direction d'origine ;
- 50 agents appartenant à des corps d'autres administration.

B. – La gestion des ressources humaines

Si la DAGE a progressé dans sa mission de coordination des directions du ministère, la gestion des ressources humaines reste le maillon faible de ce processus.

Plusieurs évolutions contribuent à l'affermissement du rôle de la DAGE : l'intégration de l'ensemble de la politique d'action sociale du ministère de la justice au sein de la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales, le renforcement des grandes « fonctions structurantes » (budget, équipement) et la diffusion d'une culture de gestion. A cet égard, on constate une augmentation du nombre d'administrateurs civils qui reste cependant faible (8 emplois en 1992, 17 en 1993, 19 en 1998, 20 en 2000) et leur affectation au sein de directions longtemps réservées aux magistrats (DSJ, DACG).

Mais la part prise par les agents des services déconcentrés dans les effectifs centraux interdit à la DAGE de construire une politique de gestion qualitative et prévisionnelle des emplois et des carrières d'administration centrale, puisqu'elle ne contrôle pas l'attribution de plus de 20 % des emplois d'administration centrale. Elle ne parvient que difficilement et lentement à asseoir son autorité sur les autres directions en matière de coordination statutaire et indemnitaire; la

gestion informatique du personnel étant de surcroît tributaire d'un outil obsolète.[104]

II. – Des emplois budgétaires aux effectifs réels

A. – La gestion des emplois budgétaires

1. – L'évolution globale des emplois budgétaires

1 763 emplois budgétaires étaient recensés en 1998, soit depuis 1993 une légère décrue de près de 4 % s'agissant des seuls titulaires.

Désignation	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Titulaires civils, dont	*1 585*	*1 577*	*1 562*	*1 568*	*1 526*	*1 527*
- Personnel de direction	29	29	29	29	30	30
- Magistrats	164	164	169	171	170	170
- Personnels administratifs	1 079	1 061	1 048	1 048	1 042	1 043
- Pers. des services déconcentrés	110	120	120	121	86	85
- Pers. de service	98	98	91	91	91	91
-Pers. de serv. social	50	50	50	53	52	53
- Pers. d'autres administ.	55	55	55	55	55	55
Personnels militaires	*22*	*22*	*22*	*22*	*22*	*22*
Contractuels	*191*	*215*	*216*	*216*	*215*	*214*
TOTAL	1 798	1 814	1 800	1 806	1 763	1 763

La ventilation fonctionnelle n'est possible que pour moins de la moitié des emplois budgétaires, 945 en 1998 étant présentés dans la rubrique « autres ».

On constate une évolution contrastée du nombre de titulaires (- 58) et de contractuels (+ 23), tant en administration centrale que dans les services communs (antennes régionales d'équipement, centres de prestations régionales).

104 Une nouvelle application ne sera pas mise en service avant l'année 2002.

2. – L'évolution par « filière statutaire »

a) personnels de direction et magistrats du cadre de l'administration centrale de la justice

Le nombre d'emplois budgétaires des personnels de direction est très stable alors que celui de MACJ a crû de façon relativement dynamique (+ 4 %) entre 1993 et 1998. Au surplus, la Chancellerie bénéficie, depuis plusieurs années, du maintien en surnombre de 10 emplois de MACJ, gagés sur des emplois vacants de magistrats en juridiction.

b) Les personnels administratifs, de service et la filière sociale

Les emplois de personnels administratifs ont légèrement décru au cours de la période sous revue (- 3,3 %), du fait d'une diminution du nombre de fonctionnaires de catégorie C (agents et adjoints administratifs : - 36 emplois) et de catégorie B (secrétaires administratifs : - 3 emplois). Le rééquilibrage vers la catégorie A est limité (aucun administrateur civil, + 4 attachés).

Le nombre d'emplois des corps techniques a été réduit, à mesure que la Chancellerie faisait appel à des prestataires extérieurs pour l'entretien, le nettoyage et la maintenance des locaux (de 98 à 91 en 1993 et 1998) ; les emplois à caractère social (53) ont légèrement augmenté sous l'effet de l'inscription au budget d'emplois supplémentaires d'infirmiers.

c) Les personnels des services déconcentrés

N'est inscrite au budget de l'administration centrale et des services communs qu'une très faible partie du nombre *réel* d'agents des services déconcentrés travaillant en administration centrale et dans les services communs. Ces emplois ont diminué de près de 23 %,de 110 à 85.

3. – La portée du temps partiel

La part moyenne (16 %) d'agents à temps partiel recouvre des situations variables d'une catégorie et d'un service à l'autre : 5 % des A et 17 % des C en administration générale, 38 % des agents du casier judiciaire national contre 13 % des agents de l'administration centrale.

B. – Les effectifs réels

1. – La connaissance des effectifs réels

Cette connaissance souffre de l'absence d'une base de données unique, pérenne et fiable. Ainsi, la confrontation des différentes sources disponibles au 31 décembre 1997 ne permet pas d'obtenir un même chiffre pour un périmètre théoriquement identique :

Source	Eff. Réels au 31/12/97
1) Tableau des effectifs	ND
2) Tableau récapitulatif	1 695
3) Effectifs des personnels de l'admin. centrale	1 726
4) États du contrôleur financier	1 709

Les agents des services déconcentrés mis à disposition de fait de l'administration centrale constituent un cinquième des effectifs de cette administration : n'étant gérés ni budgétairement ni administrativement par la DAGE, ils ne sont pas intégrés dans le suivi des effectifs.

On peut distinguer :

- les directions ou services dont les effectifs sont en croissance dynamique : service de l'information et de la communication (+57%), direction des affaires criminelles et des grâces (+52%), direction des affaires civiles et du sceau (+ 31 %), services du cabinet (+ 23 %), direction de la protection judiciaire de la jeunesse (+ 18 %) ;

- les directions ou services en décroissance : service des affaires européennes et internationales (- 23 %), DAGE (- 5 %), DAP (- 4,5 %), casier judiciaire (- 4 %) ;

- les directions dont les effectifs sont stables : direction des services judiciaires, délégation générale au programme pluriannuel d'équipement, inspection générale des services judiciaires.

2. – Les mises à disposition en provenance des services déconcentrés

Les « clandestins »[105], 450 agents environ, constituent, bon an mal an, un cinquième des effectifs réels globaux de l'administration centrale, et entre la moitié et les deux-tiers des effectifs des services centraux des trois directions « à réseau » (DAP, DSJ et DPJJ). Si certaines directions (DAP, DAGE), ont eu tendance à réduire le nombre de leurs « clandestins », d'autres ont maintenu (DSJ) ou augmenté (DPJJ) leur prélèvement sur leurs services déconcentrés.

a) Le prélèvement de magistrats, de fonctionnaires et de non-titulaires

L'administration centrale « appelle » à elle des agents de tous statuts :

Effectifs réels au 31/12	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Magistrats	1	2	2	4	3	5	
Fonctionnaires de catégorie A	81	75	79	84	89	103	90
Fonctionnaires de catégorie B	95	92	85	78	93	85	92
Fonctionnaires de catégorie C	270	257	254	242	240	244	241
Contractuels	12	11	11	11	10	11	8
Vacataires	11	11	13	9	15	18	
Total	470	448	444	428	448	461	431

b) Une pratique irrégulière aux avantages incertains

La violation des règles relatives à l'affectation et à la mutation des agents est constante à la DAP [106]. pour les personnels de surveillance et à la DSJ où les chefs de cour sont avertis, par simple note de service, de la mise à disposition de magistrats ou fonctionnaires nouvellement affectés ou qui exerçaient dans une juridiction de leur ressort. Ils sont généralement mis devant le fait accompli et parfois conduits à attester d'une situation d'affectation et d'un service fait fictifs. Ces pratiques permettent aux trois directions « à réseau » de conserver la maîtrise de la gestion administrative et financière d'une partie de leurs effectifs centraux, sans dépendre de la direction de l'administration générale et de l'équipement mais les

105 Dénomination utilisée à la sous-direction des ressources humaines de la DAGE.

106 aucune vacance n'est officiellement publiée

directions employeuses ne peuvent se prévaloir de la création de fait de ces emplois pour pourvoir en administration centrale au remplacement éventuel de leurs titulaires.

3. – Les détachements et les agents en disponibilité

Les données produites font état de 64 fonctionnaires en détachement au 31 mars 1999, dont 37 au profit d'autres ministères ou organismes et 27 au profit des services déconcentrés du ministère de la justice. L'ancienneté moyenne des détachements est de 3 à 5 ans.

De même que pour les détachements, l'administration centrale ne dispose d'aucune donnée pluriannuelle s'agissant des fonctionnaires en disponibilité. Au 31 mars 1999, 32 agents étaient placés en situation de disponibilité.

4. – Le temps de travail

Comme l'a montré le rapport Roché[107], l'administration centrale du ministère de la justice ne diffère pas de la majorité des administrations. Si la durée hebdomadaire du travail correspondant à la plage horaire la plus utilisée, 9h00-18h00, est de 39 heures, elle se caractérise par :

- un développement ancien et croissant des « horaires variables choisis » par les agents en fonction de leurs contraintes alléguées sans la contrepartie du pointage ;
- une difficulté subséquente à contrôler le respect des horaires légaux de travail ;
- la généralisation d'un temps de travail hebdomadaire plus proche de 32 heures pour une partie des agents de catégorie C et de 35 heures pour une partie des agents de catégorie B. Le coût du passage de fait de 39 à 35 heures revient à perdre l'équivalent de 10 % de la force de travail de l'administration centrale chaque année, toutes choses égales par ailleurs.

Au-delà de la base légale, le régime des congés comprend deux semaines supplémentaires, selon un usage venu de l'organisation du travail en juridiction et étendu à la Chancellerie. L'attribution de ces deux semaines supplémentaires coûte, sur la base des effectifs réels au

---

[107] dont les travaux ont été rendus publics au printemps 1999.

1er janvier 1998, quelque 101 agents en équivalent temps plein[108], soit 18, 6 MF de dépenses de rémunérations.

C. – Le cas particulier des personnels d'encadrement

a) Des règles de nomination des chefs de service, directeur adjoint et sous-directeur propres au ministère de la justice

Les emplois de chefs de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'État, sont réglementairement réservés aux administrateurs civils mais peuvent, au ministère de la justice, en application des articles 2 bis et 2 ter du décret n° 55-1226 du 19 septembre 1956, être attribués soit à un magistrat de l'ordre judiciaire, soit à un fonctionnaire titulaire de l'État appartenant à la catégorie A ;

Les emplois de directeur adjoint et de sous-directeur sont attribués à des magistrats de l'ordre judiciaire dans la proportion de 60 % au minimum, à des administrateurs civils dans la proportion de 20 % au minimum et à des membres des corps techniques supérieurs.

b) Une prédominance des magistrats dans l'ensemble des emplois d'encadrement

76 % des emplois de chefs de service et sous-directeurs étaient au 31 mars 1999, tenus par des magistrats, soit une proportion très supérieure au minimum réglementaire. Les magistrats de l'ordre judiciaire occupent également six postes de chefs de bureau sur dix et plus d'un poste d'adjoint sur cinq. La proportion d'administrateurs civils est corrélativement très faible même si elle a crû dans les années 90, passant à la Chancellerie de 8 en 1992 à 20 emplois budgétaires en 2000.

La vocation des magistrats de l'ordre judiciaire à occuper de tels emplois est inscrite dans le premier article du statut de la magistrature qui distingue « les magistrats du cadre de l'administration centrale» des magistrats du siège et du parquet et des auditeurs de justice.

---

108 10/224 x 2.271 avec les conventions suivantes :
10 jours = 2 semaines de congés supplémentaires ;
224 = (52x5) – 25 jours de congés annuels – 11 jours fériés chômés maximum ;
2.271 = effectifs réels globaux au 1er janvier 1998.

Le cadre des MACJ n'est plus accessible qu'après trois ans d'exercice dans une juridiction et par deux voies d'accès qui s'imposent au garde des sceaux et aux directeurs :

- les anciens auditeurs sortis dans le premier tiers de leur promotion peuvent opter pour un emploi de MACJ, la moitié au moins des emplois de MACJ pourvus par an leur étant réglementairement réservés ;
- les magistrats inscrits par la commission d'avancement sur une liste de sélection peuvent également se porter candidat à un emploi de MACJ.

Distingués des magistrats du siège comme de ceux du parquet, les MACJ n'en sont pas moins nommés sur des emplois budgétaires de parquetiers (premiers substituts et substituts).

Dans la pratique, deux profils de carrière prédominent : le passage par l'administration centrale est soit précoce et bref suivi d'un retour en juridiction sur un poste de la région parisienne, soit plus long (5 à 10, voire 15 ans), suivi d'un avancement au « grand tableau » sur un poste de premier substitut.

Au 31 mars 1999, 151 MACJ étaient présents en administration centrale, trois directions en rassemblant à elles seules plus des deux tiers : celles des affaires criminelles et des grâces, des affaires civiles et du sceau et des services judiciaires. Plus du tiers (56 sur 151) occupaient un emploi de chef de bureau ou d'adjoint au chef de bureau.

III. – Les agents non-titulaires de l'administration centrale

A. – Une population nombreuse, stable dans son volume et sa répartition

Les non-titulaires représentaient au 31 décembre 1998 15,6% des effectifs réels en équivalent temps plein, soit 354 agents sur un total de 2 271, les effectifs réels pris en compte se répartissant entre 267 contractuels, 75 vacataires et 12 contractuels de services déconcentrés.

Les « services informatiques » représentent un gros tiers des emplois, suivis des services regroupés sous l'article 12

(« administration générale »), puis de la « statistique » et des « services communs ». Les surnombres bénéficient à l'administration générale qui, dotée d'un tiers des emplois budgétaires, dispose de la moitié des effectifs réels globaux de contractuels. Les contractuels sont largement majoritaires à la sous-direction de l'informatique où ils représentent 60,38 % de l'ensemble des effectifs réels d'administration centrale ;

B. – Une gestion budgétaire parfois peu lisible

8 à 9 emplois de contractuels gagent la rémunération d'agents d'entreprises publiques et d'EPIC mis à disposition par voie de convention et 30 emplois de services déconcentrés en 1998 gagent la rémunération d'agents rattachés à l'administration centrale. A contrario, les contractuels rémunérés sur emplois de titulaires gagés représentent régulièrement plus de 20 % du nombre d'emplois budgétaires de contractuels ;

La situation des emplois de cabinet au ministère de la justice confirme les observations faites par la Cour en 1998 aux autorités gouvernementales. Ces contrats ont été massivement gagés par des emplois de services déconcentrés complétés par des gages de titulaires et de contractuels d'administration centrale.

Le total des ressources budgétaires allouées en vacations représente plus d'une centaine d'emplois en équivalent temps plein, soit le tiers de l'ensemble des emplois budgétaires de non-titulaires.

C. – De nombreuses infractions au régime juridique applicable aux non-titulaires[109]

1. – les quasi-statuts, base de recrutement de contractuels à durée déterminée

Selon un avis du Conseil d'État du 30 janvier 1997 « … Le pouvoir réglementaire ne pourrait, sans méconnaître l'habilitation reçue du législateur, transposer purement et simplement aux contractuels des règles statutaires élaborées pour des corps de fonctionnaires de carrière ».

[109] Pour une présentation plus détaillée de ce régime, voir ci-avant, première partie, chapitre IV.

Sur 8 quasi-statuts utilisés par la Chancellerie comme référence pour le recrutement de contractuels, les deux plus fréquemment utilisés sont spécifiques au ministère de la justice : la grille, publiée, du 1er décembre 1977 des contractuels techniques et celle, non publiée, du 1er janvier 1992 des contractuels de la sous-direction de l'informatique.

On relève des structures en niveaux ou catégories assimilables à des grades et leur organisation en échelons ou en positions ainsi que des possibilités de réductions d'ancienneté, comme en matière statutaire, pour les agents les plus méritants. 69 % des contrats ont pour référence les grilles informatique et technique sur 203 effectifs réels de contractuels sur emplois budgétaires au 16 septembre 1998. La tendance à la pérennisation des contractuels sur CDD est par ailleurs confirmée puisque 51 % des agents actuellement en poste sous ce régime l'étaient déjà en 1991.

La gestion de ces grilles est elle même contestable puisque la grille de 1977, exclusivement dévolue à des emplois techniques, sert néanmoins au recrutement de 39 % des contractuels administratifs.

2. – La procédure de recrutement et de rémunération des vacataires

L'arrêté de référence du 23 mars 1977 prévoit des vacations limitées à 120 heures par mois; 50 vacataires à temps plein sont pourtant rémunérés sur cette base. Par lettre d'accord de la direction du budget du 17 mai 1990, une revalorisation de rémunération autorisée pour un an a été pérennisée pour trois des qualifications retenues, créant ainsi une rupture d'égalité vis à vis des vacataires affectés dans les services déconcentrés et vis à vis des autres ministères, s'agissant d'un modèle d'arrêté largement répandu dans l'administration.

3. – L'occupation irrégulière de certains emplois de direction

Le Conseil d'État a jugé, selon une jurisprudence constante, l'illégalité de nominations d'agents non titulaires sur ces emplois en censurant l'artifice consistant à *les «* déléguer *» dans ces fonctions ou à les en «* charger *».* Alors qu'il a sanctionné récemment la nomination d'un agent contractuel comme chargé du service de l'information et de la communication au ministère de la justice (*Union syndicale des administrateurs civils,* 28 juillet 1995), on relève encore un cas de

fonctionnaire détaché sur contrat et non dans l'emploi de sous-directeur.

4. – La mise à disposition d'administrations extérieures et d'organismes rattachés

L'irrégularité de la mise à disposition d'agents non titulaires a été confirmée par l'avis précité du Conseil d'État. Parmi les onze cas recensés, celui d'un agent recruté en 1983, ayant connu 7 mises à disposition successives, soit une durée cumulée de 10 ans, illustre ce que peut être le dévoiement de la notion de contrat. Six contractuels sur CDD sont par ailleurs mis à la disposition de la commission des comptes de campagne et des financements des partis politiques et quatre autres à la disposition de services déconcentrés.

IV. – Les rémunérations principales et accessoires

A. – Une diminution relative dans un budget en progression dynamique

Les dépenses de rémunérations principales (chapitre 31-90, art. 10), accessoires (chapitre 31-03, art. 10) et de vacations (chapitre 31-96, art. 10) de l'administration centrale et des services communs se sont élevées à 342 MF en 1998, soit un peu plus de 3 % des dépenses de personnel du ministère de la justice, et 1,7 % de ses dépenses de fonctionnement. Elles s'élèvent en fait à 422 MF, le coût des personnels des services déconcentrés mis à disposition étant estimé à 80 MF.

De 4 %, l'augmentation de la dépense de personnel de l'administration centrale est trois fois moindre que celle de l'ensemble du ministère.

Libellé	1995	1996	1997	1998	98/95
fonctionnement Ministère	17 863 731 411	18 974 280 364	19 242 616 700	19 886 390 975	11,3%
personnel Ministère	9 796 987 533	10 321 980 151	10 593 531 480	10 946 464 015	11,7%
personnel ACSC 31-90 10 31-96 10	327 544 004	338 280 140	339 579 288	342 019 836	4,4%
pers. ACSC / personnel	3,34%	3,28%	3,21%	3,12%	

Les indemnités représentent moins de 19 % des dépenses de rémunération de l'administration centrale. Leur progression (+ 1,3 %) entre 1995 et 1998 a été très inférieure à celle des services judiciaires (+ 15 %) ou de l'administration pénitentiaire (+ 22 %).

L'administration centrale a bénéficié de 2.240 points de NBI sur les 107.232 points attribués au ministère, soit 2,1 % de la dotation. Le bilan qualitatif de la NBI ne diffère pas de celui dressé dans d'autres administrations : faiblesse des enveloppes de bonification, insuffisance de points pour constituer un élément déterminant dans l'orientation professionnelle; à l'inverse, la crainte de perdre la bonification constitue un frein à la mobilité des agents.

B. – Le régime indemnitaire

1. – Présentation des principales indemnités

a) Une multiplicité de primes

La première des 34 primes et indemnités recensées, la prime de rendement, représente plus de 60 % de la dépense indemnitaire (38,4 MF pour 62,8 MF), les quatre primes les plus importantes 93 % de cette dépense et les 25 autres primes en 1998 moins de 7 %. Le régime indemnitaire des personnels de l'administration centrale du ministère de la justice ne se distingue pas de celui des autres administrations centrales[110]. Il se compose de cinq primes : une indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) pour les agents des catégories C et B (jusqu'au 7ème échelon du 1er niveau) ; une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) pour les agents des catégories B (à partir du 8ème échelon) et A ; une prime de rendement attribuée à l'ensemble des agents ; deux compléments à l'IHTS et à la prime de rendement, intitulés « aménagement indemnitaire » dans les documents budgétaires.

b) Les heures supplémentaires

Le versement des indemnités *horaires* pour travaux supplémentaires est réglementairement subordonné à certaines conditions qui, au ministère de la justice comme dans d'autres

110 Cf. 1ère partie, chapitre II.

administrations, sont pas respectées, notamment parce que les IHTS sont forfaitisées

c) L'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS)

Le fondement réglementaire de l'IFTS est le décret n° 63-32 du 19 janvier 1963. Elle se compose d'une attribution traditionnelle dont le taux moyen se calcule sur la base forfaitaire de 12 heures par mois, compte tenu de la rémunération moyenne de chaque grade ou classe et d'un régime complémentaire « apparu » en 1971 pour les administrateurs et les emplois de direction et étendu aux attachés (lettre budget/FP du 21/06/73). Ce régime est mentionné dans une note n° 90-4-304-C0-2D, non datée et non signée.

d) La prime de rendement

On distingue une attribution traditionnelle et un complément institué en 1971, en même temps que celui de l'IFTS.

Le taux moyen de la prime de rendement est complété au ministère de la justice par une « part modulable », elle-même composée d'une part fixe, dont le montant était fin 1998 de 4 252 F par an (sauf pour les directeurs, chefs de service et sous-directeurs : 12 952 F) et d'une part modulable, dont le montant est fixé pour chaque agent par sa direction d'affectation.

Les attributions individuelles peuvent être majorées dans la limite d'un taux maximum égal à 125 % du taux moyen pour les emplois de direction, 150 % pour les administrateurs civils hors classe, 175 % pour les administrateurs civils de 1ère et 2ème classe. « Pour ces grades et emplois, le montant de ce complément ne s'inscrit pas (à la différence de celui de l'IFTS) dans le taux maximum de l'attribution traditionnelle (18 % du traitement brut du grade) »[111].

111 Note précitée de la direction du Budget.

2. – Analyse juridique : un régime partiellement dépourvu de base réglementaire

a) La prime de rendement : un dépassement du plafond réglementaire en catégorie A

Le régime reposant en partie sur des notes et instructions du ministère du budget, permet le dépassement massif du plafond réglementaire qui permet de servir aux fonctionnaires de catégorie A un taux moyen de prime (IFTS + prime de rendement) variant de 53,29 % pour un administrateur civil de 2ème classe à 23,16 % pour un attaché principal de 1ère classe.

L'exploitation du fichier paye de la comptabilité publique permet d'établir que les montants de prime de rendement les plus élevés servis en 1998 sont de 26 % (cas des attachés) à 120 % (cas des administrateurs civils de 2ème classe) supérieurs au plafond réglementaire.

b) Le régime indemnitaire des magistrats de l'IGSJ

L'indemnité forfaitaire pour frais de représentation repose sur un décret du 26 janvier 1970 non publié au Journal officiel appliqué à la Chancellerie en vertu d'un arrêté publié du 15 juillet 1992. Le montant servi au chef de l'IGSJ en 1998 a été supérieur au forfait réglementaire. Alors que l'indemnité forfaitaire de fonction des magistrats est réglementairement plafonnée à 35 % du traitement le plus élevé du niveau hiérarchique considéré, le taux réellement servi aux magistrats de l'IGSJ varie entre 35 et 39 %.

c) Le régime indemnitaire des agents contractuels

Les contractuels techniques bénéficient d'une prime de rendement créée par un arrêté du 19 juillet 1991, non publié au journal officiel et alors que les décrets instituant cette prime n'ont pas prévu la possibilité de son extension à des agents non titulaires par voie d'arrêté. Des arrêtés non publiés du 4 mars 1993 et du 19 juillet 1991 accordent le régime des IFTS aux contractuels administratifs de l'administration centrale et des services extérieurs alors que le décret n° 63-32 du 19 janvier 1963 relatif aux IFTS allouées aux personnels des administrations centrales en réserve le bénéfice aux agents titulaires.

Chapitre IX

Les personnels des services judiciaires

La France comptait, en 1999, quelque 1.200 juridictions de l'ordre judiciaire, réparties sur le ressort de 35 régions judiciaires :

- 1 Cour de cassation
- 35 cours d'appel
- 181 tribunaux de grande instance
- 473 tribunaux d'instance
- 271 conseils de prud'hommes
- 191 tribunaux de commerce
- 133 tribunaux pour enfants
- 139 tribunaux des affaires de sécurité sociale
- 191 tribunaux du travail

Au cours de la même année, 2 millions de décisions civiles et commerciales avaient été rendues par ces tribunaux et 11 millions de décisions en matière pénale.

Les emplois budgétaires des services judiciaires s'élevaient la même année (1999) à 25.916 postes (6 327 magistrats et 19 703 fonctionnaires), soit 42 % des emplois totaux du ministère de la justice.

I. – Les statuts, emplois et effectifs des personnels des services judiciaires

Les personnels des services judiciaires sont marqués par la profonde dichotomie entre les magistrats et les fonctionnaires. Le statut des magistrats est caractérisé par des particularités notables, qui singularisent ce corps par rapport au reste de la fonction publique. Les fonctionnaires comprennent les greffiers, intégrés dans la fonction publique à partir de 1967 par rachat de leurs charges, et des personnels administratifs et techniques « classiques ».

A. – Le statut des magistrats

1. – La structure du corps : un lien encore étroit entre le grade et l'emploi

Aux termes de l'article 1er de l'ordonnance de 1958, le corps judiciaire comprend :

- les magistrats du siège et du parquet de la Cour de cassation, des cours et tribunaux, ainsi que les magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice (MACJ) ;
- les magistrats placés (siège et parquet) ;
- les auditeurs de justice.

Le corps des magistrats est hiérarchisé en deux grades, le grade supérieur étant subdivisé en deux groupes. A ces deux grades s'ajoutent des emplois dits " hors hiérarchie " (un peu plus de 300).

Tant en ce qui concerne les emplois hors hiérarchie que pour les deux grades du corps, un lien étroit est établi entre le grade et la fonction. L'article 2 de l'ordonnance de 1958 prévoit en effet que : " les fonctions exercées par les magistrats de chaque grade et, au sein du 1er grade, de chaque groupe, sont définies par un décret en Conseil d'État. "

Il en résulte, à la différence du principe défini par le statut général de la fonction publique, une faible dissociation du grade et de l'emploi. Cette spécificité, en dépit d'assouplissements opérés dans la dernière décennie, a des conséquences importantes, notamment en matière d'avancement puisqu'un magistrat inscrit au tableau d'avancement ne pourra être promus que s'il existe une vacance sur l'un des emplois pour lesquels il s'est porté candidat.

2. – L'entrée dans le corps

Jusqu'au 31 décembre 1999, il existait huit voies d'accès à la magistrature : le concours externe, le concours interne, le troisième concours, les concours exceptionnels (notamment en 1998 et 1999), le recrutement sur titre d'auditeurs de justice, l'intégration directe (possible à chaque grade), le recrutement de conseillers en service

extraordinaire[112] (à la Cour de cassation ou en cour d'appel) et le recrutement de magistrats à titre temporaire. Cette superposition de modes de recrutement tend parfois à créer une certaine confusion. Elle est source de redondances, dès lors que les mêmes personnes peuvent parfois prétendre à deux, voire trois modes de recrutements (concours interne ou troisième concours et recrutement sur titre, éventuellement concours exceptionnel). Elle complique, par ailleurs, la gestion des carrières des magistrats d'une part, en permettant à des personnes nouvellement recrutées d'intégrer le corps à un niveau plus favorable que celui offert aux auditeurs ayant passé l'un des concours statutaires, d'autre part, en venant aggraver le déséquilibre constaté dans la pyramide des âges des magistrats. Elle a toutefois l'avantage de permettre une meilleure capacité d'adaptation aux besoins, dans un secteur où les vacances d'emplois doivent rester à un niveau faible et de courte durée.

3. – La sortie du corps

La limite d'âge pour les magistrats est fixée à 65 ans (sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'État). Elle est portée à 68 ans pour les magistrats occupant les fonctions de premier président et de procureur général de la Cour de cassation.

La loi organique prévoit, toutefois, que les magistrats sont maintenus en fonction jusqu'au 30 juin suivant la date anniversaire, sauf demande contraire de l'intéressé. Cette position est appelée " la suite ". Au-delà de cette règle, qui vise à éviter l'apparition de vacances difficiles à combler en cours d'année, le législateur a prévu, au profit des magistrats qui ont atteint la limite d'âge, la possibilité de maintien en activité en surnombre.

Cette mesure, qui a pour objet d'apporter un appoint supplémentaire, en sus des intégrations directes, des recrutements à titre temporaire et des recrutements de conseillers en service extraordinaire, est symptomatique du problème persistant de sous effectif dont semblent souffrir les services judiciaires. Le nombre de magistrats maintenus en activité en surnombre s'établissait à 82 en 1998 (109 en 1993).

---

[112] Ce recrutement instauré par la loi organique du 19 janvier 1995 a cessé d'être en vigueur le 31 décembre 1999.

4. – La procédure d'avancement : un encouragement à la mobilité

Le déroulement de carrière des magistrats obéit à des règles très complexes : les dispositions relatives à l'avancement ne s'appliquent pas aux nominations des magistrats hors hiérarchie (art. 39) ; les magistrats parisiens (exerçant dans les cours d'appel de Paris et de Versailles ainsi que les TGI de Paris, Nanterre, Bobigny et Créteil – PNBC) bénéficient d'un système particulier leur permettant de faire l'économie du passage par le 1er grade-1er groupe, en raison de l'absence d'emplois de ce niveau hiérarchique dans les juridictions en cause.

5. – Le déroulement de carrière : une pyramide des âges qui reste très déséquilibrée

Le corps judiciaire connaît depuis plusieurs années une situation peu favorable en termes de déroulement de carrière. Cette situation résulte à la fois de la structure du corps et de sa situation démographique.

A la fin des années 1980, la pyramide des emplois accusait la forme d'un cylindre à la base très large : 72 % des emplois se situaient au 2ème grade, 26 % au 1er grade et 2 % hors hiérarchie. Par ailleurs, la situation démographique du corps, qui se caractérisait par un fort déséquilibre entre la tranche d'âge des 48-56 ans (faiblement représentés) et la tranche des 30-45 ans (très nombreuse), conduisait à un blocage des carrières.

Pour éviter une telle situation de blocage, le ministère de la justice a adopté en 1991, au vu des résultats d'une étude commandée dès 1986 à l'institut national d'études démographiques, un plan de restructuration du corps. Ce plan de restructuration, par l'effet de lissage de la structure des emplois, a contribué à atténuer les conséquences, sur l'évolution des carrières, du déséquilibre de la pyramide des âges. Il commence toutefois à atteindre ses limites, le blocage attendu en 1992 n'ayant été, en fait, que reporté d'environ six ans. La situation du corps tend, en effet, à se dégrader de nouveau, compte tenu de sa structure démographique actuelle. En 1998, 61% de l'effectif du corps avait entre 40 et 55 ans et seulement 9 % avait plus de 55 ans et moins de 65 ans.

B. – Les statuts des fonctionnaires

1. – Les personnels des greffes

Le statut des personnels de greffe a fait l'objet d'une réforme en 1992. Cette réforme a opéré une fusion entre les corps des agents des cours et tribunaux et ceux des agents des conseils de prud'hommes. Les décrets n° 92-413 et 92-414 du 30 avril 1992 ont ainsi créé, d'une part, un corps unique de greffiers en chef des services judiciaires et, d'autre part, un corps unique de greffiers des services judiciaires.

Cette réforme s'est accompagnée de mesures de repyramidage des emplois et de revalorisation du régime indemnitaire. Sa mise en œuvre s'est également traduite par une réorganisation complète de la nature et des programmes des épreuves de concours et d'examens professionnels pour le recrutement et la promotion des greffiers en chef et des greffiers, en vue d'une prise en compte de la professionnalisation de ces corps.

A partir de 1994, de nouvelles améliorations statutaires ont été opérées dans le cadre de la mise en œuvre du protocole Durafour, principalement au profit du corps de catégorie A (greffiers en chef).

- Le corps des greffiers en chef, de catégorie A, comporte trois grades et bénéficie de plusieurs sources de recrutement : par deux concours (externe, interne), au choix (dans la limite d'1/5^{e} des nominations totales), et par sélection de candidats inscrits sur les listes complémentaires d'aptitude aux fonctions d'auditeur de justice et, après un examen oral, parmi les candidats admissibles à l'ENM (dans la limite du 1/9^{e} des postes offerts).

Les greffiers en chef recrutés par concours suivent une formation d'un an à l'école nationale des greffes. Dans les deux ans qui suivent leur titularisation, ils reçoivent une formation complémentaire dans l'une des quatre spécialités déterminées par arrêté du ministre de la justice. Ceux recrutés par l'une des deux autres voies reçoivent dans cette même école une formation plus courte qui comporte l'enseignement d'au moins une spécialité.

- Le corps des greffiers, corps classé dans la catégorie B, comporte également trois grades. Son recrutement est opéré par concours ou au choix, dans la limite d'1/5^{e} des nominations totales effectuées dans le corps, parmi les fonctionnaires de catégorie C du

ministère de la justice justifiant de 9 ans de services publics et âgés de 40 ans au moins.

2. – Les corps de catégorie C : des corps spécifiques aux services judiciaires

Le décret n° 92-415 du 30 avril 1992, a créé des corps de fonctionnaires de catégories C et D des services judiciaires : corps d'agents des services techniques, d'agents administratifs, d'adjoints administratifs, de conducteurs d'automobiles et de chefs de garage, d'ouvriers professionnels, de maîtres ouvriers (tous corps de catégorie C) et d'agents de service (initialement classés dans la catégorie D avant leur intégration dans le corps des agents des services techniques en 1994). En application du protocole Durafour, les grilles indiciaires de ces agents ont été revalorisées de manière significative depuis 1990.

On peut regretter que le ministère de la justice dispose, pour cette catégorie de personnels, de corps spécifiques à chacune de ses principales directions (services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse). Si l'on peut admettre que les missions confiées aux adjoints et agents administratifs exerçant dans les juridictions tendent à devenir plus spécifiques, compte tenu de la professionnalisation croissante de ces agents (qui exercent souvent des tâches de greffier), la création de corps communs à l'ensemble des services extérieurs du ministère de la justice serait justifiée au moins pour les personnels de service, dont les tâches ne sont pas différentes d'une direction à l'autre. Il s'agit, en effet, de corps peu nombreux dans chacune des directions concernées, et dont l'effectif ira probablement en diminuant au fur et à mesure que l'État confiera au secteur privé, par contrat, les tâches d'entretien et de réparation de ses locaux et matériels.

II. – Les emplois et les effectifs

A. – Les emplois budgétaires

1. – L'évolution globale des emplois des services judiciaires : une progression conforme à la loi de programme de 1995

Les emplois de titulaires des services judiciaires ont connu, pendant la période 1993-2000, une progression de + 7,2 % contre + 10,9 % pour l'ensemble du ministère de la justice.

Emplois de titulaires	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000/1993
Services judiciaires	24 556	24 588	24 666	25 192	25 288	25 588	25 878	26 237	6,8 %
Progression n+1/n		0,1 %	0,3 %	2,1 %	0,4 %	1,2 %	1,1 %	1,4	
Ministère Justice	56 824	57 291	57 946	59 351	59 678	60 454	61 338	62 518	10,0 %
Progression n+1/n		0,8 %	1,1 %	2,4 %	0,6 %	1,3 %	1,5 %	1,9 %	
part Serv. Judic./ Justice	43,2 %	42,9 %	42,6 %	42,4 %	42,4 %	42,3 %	42,2 %	42,0 %	

Avec un taux de croissance des emplois de 7,2 %, les années 1990 marquent ainsi un certain ralentissement dans la croissance des effectifs de magistrats et de fonctionnaires par rapport aux deux décennies précédentes. Les plus fortes augmentations ont, en effet, eu lieu entre 1970 et 1980 avec + 81,4 %. Toutefois, cette forte augmentation a été en partie artificielle, puisqu'elle a résulté essentiellement de l'intégration des personnels de greffe dans la fonction publique d'État (intégration progressive des greffiers et greffiers en chef des cours et tribunaux jusqu'en 1977 puis de ceux des conseils de prud'hommes en 1979). Sur la période 1971-1980, les emplois de fonctionnaires de services judiciaires ont ainsi progressé de 94 %. Sur la même période les emplois de magistrats augmentaient pour leur part de 26,1 %. Entre 1980 et 1990, la progression globale (magistrats et fonctionnaires) était de 9 % ; un peu moins pour les magistrats (+ 8,6 %), un peu plus pour les fonctionnaires (+ 9,2 %).

Si elle se situe au-delà de l'évolution globale des effectifs de l'État (environ + 2,5 % à champ constant), l'augmentation des emplois des services judiciaires entre 1993 et 2000 est restée inférieure à celle de l'ensemble des emplois du ministère de la Justice (+ 10,9 %).

Il convient toutefois d'indiquer que les créations d'emplois ont été conformes à la loi de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995 relative à la justice, qui prévoyait, sur la période 1995-1999, une augmentation de 1 400 emplois (par création, mais également par levée de gel d'emplois) au profit des services judiciaires.

Les évolutions effectives auront été les suivantes :

Emplois de titulaires	Effectif 1995	Augm. 1995/1998	Créations LFI 1999	Augm. 1995/1999	Objectif fixé par la loi de programme de 1995
Magistrats, dont	**6 198**	**+ 159**	**+ 145**	**+ 304**	**+ 300**
Serv . judiciaires	6 029	+ 158	+ 140	+ 298	
DAGE	169	+ 1(1)	+ 5(1)	+ 6	
Fonctionnaires	**18 598**	**+ 764**	**+ 230**	**+ 994**	**+ 835** (auxquels s'ajoutent **185** levées d'emplois mis en réserve, soit **1 020 au total**)

(1) inspection générale des services judiciaires.

Ce tableau montre qu'en ce qui concerne les magistrats, non seulement les objectifs fixés par la loi de programme auront été respectés grâce aux importantes créations d'emplois opérées dans la loi de finances pour 1999 (LFI) 1999, mais qu'ils auront même été dépassés ; ceci résulte de la prise en compte dans la dernière loi de finances, d'une part des conséquences de la réforme de la détention provisoire, d'autre part, de la nécessité d'enrayer la dégradation des délais de jugement dans les cours d'appel[113] ; l'exonération de tous gel d'emplois, qui a été accordée aux services judiciaires en 1997 et en 1998 en raison du plan d'urgence de recrutement décidé par le Gouvernement, a incontestablement permis à la direction des services judiciaires de mieux remplir les objectifs fixés, en termes d'effectifs, par la loi de programme de 1995.

En ce qui concerne les fonctionnaires, les objectifs en termes de créations nettes d'emplois auront également été dépassés; il convient,

113 Les délais moyens de jugement des affaires civiles étaient en 1997 de 16,6 mois dans les cours ; certaines cours ont des délais supérieurs à deux ans.

toutefois, de préciser qu'en réalité, les services judiciaires ne bénéficient en 1999 que de 175 créations nettes d'emplois, le solde étant transféré à l'administration pénitentiaire au titre de la réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

2. – Les principales évolutions : des créations d'emplois qui ont surtout bénéficié aux cours d'appel

Le tableau ci-après détaille, par catégorie de personnel (magistrats, fonctionnaires et autres personnels) puis par affectation, l'évolution des emplois budgétaires des services judiciaires.

chapitre 31-90 total article 20

Catégorie de personnel	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2000/93**
Magistrats, dont	**5 934**	**5 974**	**6 029**	**6 087**	**6 117**	**6 187**	**6 327**	**6 539**	**+ 10,2 %**
- Cour de cassation	169	172	174	179	179	179	179	181	+ 7,1 %
- Cours d'appel/ métropole	1 149	1 173	1 195	1 216	1 231	1 282	1 353	1 384	+ 20,4 %
- Tribunaux/ métropole	4 396	4 409	4 435	4 458	4 473	4 492	4 552	4 723	+ 7,4 %
- DOM /Cours et Tribunaux	158	158	163	171	171	171	179	184	+ 16,4 %
- Juridictions des TOM	54	54	54	55	55	55	56	57	+ 5,5 %
s/total Juridictions	***5 926***	***5 966***	***6 021***	***6 079***	***6 109***	***6 179***	***6 319***	***6 529***	***+10,1 %***
- Ecole nationale des greffes	2	2	2	2	2	2	2	2	-
- CSM	6	6	6	6	6	6	6	8	-
Fonctionnaires	**18 584**	**18 575**	**18 598**	**19 066**	**19 132**	**19 362**	**19 555**	**19 703**	**+ 6,0 %**
- personnels des secrétariats-greffes	7 272	7 499	7 762	7 879	7 810	7 910	8 032	8 187	+ 12,6%
- autres (personnels administratifs et du service intérieur)	11 312	11 076	10 836	11 187	11 322	11 452	11 523	11 516	+ 1,8%
Autres personnels	**40**	**41**	**41**	**41**	**41**	**41**	**41**	**41**	**n.s.**
Total	**24 558**	**24 590**	**24 668**	**25 194**	**25 290**	**25 590**	**25 916**	**26 290**	**+ 7,2%**

Il apparaît, en premier lieu, que les créations d'emplois opérées pendant la période sous revue ont principalement bénéficié aux cours d'appel (+ 13,4 % hors magistrats placés[114]) et, dans une moindre mesure, aux tribunaux de grande instance (+ 9,35 %) et à la Cour de cassation (+ 7,1 %).

Le taux global de progression a été, pendant la période sous revue, plus forte pour les magistrats (10,2 %) que pour les fonctionnaires (+ 6 %).

Cette évolution d'ensemble masque toutefois des disparités : les créations d'emplois ont surtout bénéficié aux corps de greffiers en chef et de greffiers (+ 12,6 %), les emplois des personnels administratifs de catégorie C n'augmentant que de 1,8 %, notamment en raison de la déflation des emplois de personnels de service.

Le ratio fonctionnaires/magistrats, qui s'était progressivement amélioré entre 1989 et 1993 (passant de 2,71 fonctionnaires par magistrats à 3,13) n'a pas connu d'augmentation sur la période. Il est toujours de 3,0 en 2000.

3. – Des emplois budgétaires aux effectifs réels : les taux de vacances

Le tableau ci-dessous produit par la direction des services judiciaires indique l'évolution des vacances d'emplois de magistrats.

Années	Emplois budgétaires	Effectif réel (ETP) au 31 décembre	Nombre d'emplois vacants	Taux de vacance
1993	5 934	5 792,0	142,0	2,39 %
1994	5 974	5 811,5	162,5	2,72 %
1995	6 024	5 850,3	173,7	2,88 %
1996	6 087	5 874,2	212,8	3,50 %
1997	6 117	5 878,8	238,2	3,89 %
1998	6 187	5 985,2	201,8	3,26 %
1999	6 327	6 202,3	124,7	1,97 %
2000	6 539	6 405,3	133,7	2,04 %

L'augmentation s'explique principalement par les créations d'emplois opérées à partir de 1995 dans le cadre de la loi de programme. En effet, compte tenu de la durée de scolarité à l'ENM, qui est de 31 mois, et du faible nombre de recrutements au début des

114 Les « magistrats placés » auprès des premiers présidents de cour d'appel assurent des intérims dans les tribunaux de grande instance et d'instance.

années quatre-vingt-dix, chaque création de postes en LFI ne peut effectivement être pourvue qu'avec environ 2 ans et demi de retard.

La durée moyenne des vacances d'emplois de magistrats s'établissait fin 1998 à 3 mois pour la Cour de cassation et les cours d'appel et à 5 mois pour les juridictions de premier degré.

Le renversement de cette tendance en 1999 et 2000 s'explique par l'organisation de concours exceptionnels qui permettent de pourvoir les emplois vacants beaucoup plus rapidement (après une formation limitée à six mois).

4. – Un développement du travail à temps partiel lié à la féminisation des corps

Tant dans le corps des magistrats que dans les corps de fonctionnaires, le travail à temps partiel s'accroît au cours de la période sous revue. En ce qui concerne les magistrats, les effectifs à temps partiel sont passés de 25 en 1993 à 80 en 1997 ; 97,5 % des magistrats à temps partiel sont des femmes et 83,8 % correspondent à des mi-temps. Dans les corps de fonctionnaires, les effectifs à temps partiel ont progressé globalement de 16 % entre 1993 et 1998 ; leur augmentation est particulièrement sensible dans les corps de niveau plus élevé : + 66 % pour les greffiers, + 78 % dans le corps des greffiers en chef.

B. – Les effectifs théoriques

1. – L'évaluation de la charge de travail : des outils analytiques intéressants, mais inégalement opérationnels

a) Les fonctionnaires des greffes

La DSJ s'est dotée en 1993 d'un logiciel d'évaluation de la charge de travail des fonctionnaires des greffes (OUTILGREF), qui détermine pour chaque tâche effectuée un « temps de travail standard » et permet de déterminer un effectif de référence par juridiction. Outil d'information précieux, et instrument de décision *a priori* utile pour allouer la ressource nouvelle ou redéployer la ressource existante, OUTILGREF présente certains défauts qui pourraient être corrigés. Il n'a par ailleurs pas été utilisé à la hauteur de ses possibilités.

b) Les magistrats

L'évaluation de la charge de travail des magistrats constitue pour sa part un critère déterminant dans la répartition par cours et tribunaux des emplois nouveaux. Pour la préparation du décret de localisation des emplois, des tableaux d'analyse sont établis chaque année sur la base des « données locales », statistiques relatives au nombre d'affaires nouvelles et au nombre de décisions signées, tenues par les juridictions. La direction des services judiciaires ne dispose pas pour l'heure d'un instrument comparable à OUTILGREF pour « localiser » les emplois de magistrats.

Les besoins des juridictions continuent d'être évalués sur la base de données démographiques (population actuelle et évolution démographique projetée), ainsi que des « statistiques » tenues par les juridictions. Les défauts qui s'attachaient à ce dispositif au début des années 1990 perdurent : les sources disponibles sont, de l'aveu de nombreux interlocuteurs, sujettes à caution, l'activité des juridictions est prise en compte avec retard**,** des dossiers et des affaires qui n'exigent pas nécessairement les mêmes délais d'instruction et de jugement dans les différentes cours d'appel sont comparés. Enfin, les statistiques relatives à l'activité des juridictions ne prennent en compte que l'activité principale des magistrats, et laissent de côté des tâches qui occupent pourtant une part croissante dans leur temps de travail : la participation à divers commissions et organismes au sein desquels la présence d'un magistrat est prescrite par une loi ou un décret.

La direction des services judiciaires travaille néanmoins à la mise en place d'un nouvel outil destiné à obtenir des statistiques beaucoup plus précises pour la détermination des effectifs de référence.

2. – Des redéploiements d'emplois en nombre limité

Comme l'avait déjà constaté la Cour au début des années 1990, les exercices de redéploiement d'emplois de fonctionnaires des services judiciaires ont été jusqu'à présent extrêmement limités : entre ressorts différents, pareil exercice n'a tout simplement pas été tenté ; des redéploiements, en nombre restreint, ont été effectués entre juridictions d'un même ressort de Cour d'appel, à hauteur de 30 par an en moyenne au cours des années 1994-1997. Le rythme de ces redéploiements s'est cependant accéléré en fin de période. Quant aux

magistrats, les redéploiements d'emplois budgétaires au sein d'une cour se sont jusqu'à présent limités à quelques unités.

3. – La réforme de la carte judiciaire

L'inadéquation de la carte judiciaire aux réalités démographiques, sociales et économiques actuelles a été de nombreuses fois diagnostiquée dans les dernières années, sans aucune conséquence concrète. Largement héritée de la géographie politique et économique de l'Ancien régime, fixée sous le Premier Empire et réformée pour la dernière fois sous l'impulsion de Michel Debré en 1958, cette carte n'a depuis quarante ans été retouchée que pour voir apparaître quelques juridictions dans les agglomérations nouvelles. A quelques exceptions près, aucune juridiction n'a été supprimée depuis 1958, alors qu'on s'accorde largement à reconnaître que le maillage dense de certaines régions ne correspond plus à la demande de droit qui s'y exprime, tandis que les aires les plus peuplées manquent de juges et de juridictions.

Deux séries d'obstacles ont jusqu'à présent entravé les volontés de réforme.

- Résistance politique, en premier lieu, de la part des élus et des professions juridiques des agglomérations visées par des projets de suppression : en cela, la Chancellerie rencontre le même type de difficultés que les ministères de l'intérieur ou de la défense.

- Difficulté propre aux services judiciaires, en second lieu : la réforme de la carte judiciaire vient heurter deux principes constitutifs de l'identité statutaire de la magistrature. Tout d'abord, la non-dissociation du grade et de l'emploi, qui prévaut encore largement en dépit des réformes statutaires des années 1990 : retoucher la carte judiciaire revient à supprimer des emplois de débouché dans un corps où l'on progresse difficilement de grade sans occuper des emplois spécifiques. Ensuite, l'inamovibilité des magistrats du siège : dans l'interprétation qui est actuellement donnée de cette inamovibilité, il est inconcevable de fermer des juridictions, et donc de redéployer des emplois de magistrats, non seulement sans l'accord du Conseil supérieur de la magistrature, mais sans l'accord des intéressés eux-mêmes.

Un nouvel exercice de réforme a été amorcé en 1998. Par lettre de mission du 24 mars 1998, le garde des sceaux a désigné pour cinq ans un « délégué à la réforme de la carte judiciaire », placé auprès du

directeur des services judiciaires. Le premier objectif assigné à cette mission a été la réforme de la carte des tribunaux de commerce, première étape relativement « facile », puisqu'elle ne touche pas directement le coeur des services judiciaires (ni magistrats professionnels, ni fonctionnaires sauf exception) ; première étape pourtant très nécessaire, puisqu'elle viendra accompagner la réforme structurelle des tribunaux de commerce (introduction de la mixité parmi les juges). 36 tribunaux de commerce sur 227 avaient ainsi été supprimés à la fin de l'année 1999. Après les tribunaux de commerce, les autres juridictions devraient être ensuite abordées.

4. – L'évolution de la charge de travail par magistrat.

Une comparaison a été effectuée pour chacune des années 1993 à 1997, entre les emplois budgétaires de magistrats dans les cours et dans les tribunaux et le nombre d'affaires civiles nouvelles portées devant ces juridictions ;

Cours d'appel

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Flux d'affaires civiles nouvelles	205 000	219 000	220 000	219 000	214 000	211 000	202 000	194 000
Emplois de magistrats	798	802	816	839	839	876	928	958
Nombre d'affaires nouvelles par magistrat	**256,9**	**273,1**	**269,6**	**261**	**255,1**	**240,9**	**217,7**	**202,5**

Tribunaux

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 *
Flux d'aff. nouvelles	**1 302 000**	**1 340 000**	**1 302 000**	**1 325 000**	**1 287 000**	**1 298 000**	**1 248 000**	**1 259 000**
dont								
TGI	570 000	659 000	660 000	677 000	645 000	635 000	606 000	600 000
TI	560 000	513 000	484 000	480 000	470 000	471 000	476 000	493 000
CPH	172 000	168 000	158 000	168 000	172 000	192 000	166 000	166 000
Emplois de magistrats	3 274	3 286	3 306	3 327	3 327	3 361	3 431	3 588
Nombre d'affaires nouvelles par magistrat	**397,78**	**407,8**	**393,8**	**398,3**	**386,8**	**386,2**	**363,7**	**350,9**

* Prévisions

Il apparaît clairement qu'après une relative dégradation, la situation des cours d'appel s'est progressivement rétablie : le nombre moyen d'affaires nouvelles par magistrat retrouve, en 1997, un niveau comparable et même inférieur à celui de 1993.

Les TGI ont connu une hausse ininterrompue du nombre d'affaires civiles nouvelles entre 1990 et 1996, accélérée en 1993 et en 1994 à la suite de la réforme du juge aux affaires familiales qui a transféré une masse importante de contentieux familiaux des tribunaux d'instance vers les TGI. Ce contentieux continue à fournir un contingent élevé d'affaires nouvelles, non plus en raison du transfert opéré, mais en conséquence de la progression rapide qui lui est propre.

Les tribunaux d'instance ont connu, en conséquence du transfert opéré, un mouvement inverse : le nombre d'affaires dont ils sont saisis diminue régulièrement depuis 1993. La plupart des contentieux diminuent, à l'exception des affaires de tutelles et de curatelles, en particulier des ouvertures de régimes de majeurs protégés, dont le nombre croît très rapidement.

Les Conseils de prud'hommes connaissent une quasi stagnation des affaires portées devant eux à l'exception de la forte baisse de l'activité en 1995 due aux grèves de fin d'année.

L'examen de l'évolution, sur longue période, des durées moyennes de jugement montre en revanche qu'aucune amélioration n'a été obtenue depuis 1989. L'augmentation des effectifs de magistrats s'est située à un niveau très inférieur à celle des affaires nouvelles portées devant les juridictions qui s'établit à + 33 % pour les cours et + 36 % pour les TGI (les tribunaux d'instance se situent à un niveau comparable à celui de 1989 en raison des transferts de contentieux opérés vers les TGI, et les conseils de prud'hommes ont connu une progression plus limitée -+ 14 %). Ce décalage important s'est traduit à la fois par une dégradation des délais de jugement et une plus forte pression sur les magistrats qui ont dû accroître leur productivité.

Délais moyens de jugement en mois

Années	1985	1986	1987	1988	1989	1997	1998	1999	2000
Cours d'appel	17,8	17,7	17,9	16,9	16	16,6	17,4	-	-
TGI	11,9	11,4	11,1	10,5	9,8	9,1	9,3	9,1	9,1
TI	4,8	4	4,3	4,4	4,3	5	5,1	5,2	5,1
Conseils de prud'hommes	11,5	11,5	10,8	10,5	9,5	9,6	9,7	10,3	10,3

C. – Les effectifs disponibles

Deux thèmes retiennent plus particulièrement l'attention : la gestion des mises à disposition et la gestion du temps de travail

1. – Les mises à disposition : des pratiques souvent irrégulières relevant d'une mauvaise gestion

On distinguera pour la clarté de l'exposé les « mises à disposition internes » (prélèvements sur les juridictions au profit de l'administration centrale ou « prêts » entre juridictions) et les « mises à disposition externes » au sens strict du décret du 16 septembre 1985 (mises à disposition d'autres administrations de l'État, d'établissements publics de l'État, ou d'organismes d'intérêt général).

Le tableau suivant présente l'évolution des mises à disposition de magistrats et fonctionnaires des services judiciaires entre 1993 et 1998 s'agissant des derniers, en 1998 seulement s'agissant des premiers (faute de données disponibles).

	1993	1998
MAD internes		**182**
Total magistrats	**ND**	**8**
Total fonctionnaires	***169***	***174***
MAD externes		**79**
Total magistrats	**ND**	**45**
Total hors magistrats	***28***	***34***

a) Les « mises à disposition internes » au ministère

Comme d'autres administrations de l'État, la direction des services judiciaires pratique, de façon ancienne et massive, des prélèvements sur les effectifs des juridictions. Un certain nombre d'agents (37 en 1998) sont ainsi mis à disposition des tribunaux de commerce, ce qui vient alléger les charges de fonctionnement de ces services**.** D'autres personnels sont prélevés sur la ressource des cours et tribunaux pour venir travailler dans les services centraux du ministère de la justice, en particulier au sein de la direction des services judiciaires. Ils constituent entre 35 % et 45 % des moyens humains de cette direction.

Les emplois de magistrats tenus en administration centrale sont presque exclusivement occupés par des magistrats juridiquement affectés en administration centrale (les « MACJ »). Quelques magistrats sont néanmoins mis à disposition : il s'agit des membres du cabinet du garde des sceaux. Le cabinet bénéficiait à la fin 1998 de 8 mises à disposition de magistrats, dont 6 issus du ressort de la cour d'appel de Paris.

- Il existe d'autres situations (8 en 1998) de mises à disposition de magistrats internes au ministère, entre juridictions de niveau différent, par exemple une affectation en TGI et un lieu réel d'exercice comme la Cour d'appel de Paris ou la Cour de cassation.

b) Les mises à disposition vers des entités distinctes du ministère de la justice

Les magistrats et fonctionnaires des services judiciaires mis à disposition à l'extérieur du ministère sont en nombre réduit (34 fonctionnaires et 46 magistrats en 1998). Il s'agissait pour l'essentiel de mises à disposition vers des « satellites » du ministère de la justice (ENM, mutuelle du ministère de la justice), vers des services ou organismes d'État (centres interministériels de renseignements administratifs, OFPRA, médiateur de la République, commission nationale des comptes de campagne…).

c) Analyse juridique : des pratiques souvent irrégulières et de mauvaise gestion

- Les magistrats et fonctionnaires travaillant à plein temps pour des organismes juridiquement distincts de l'administration (mises à disposition externes) le font le plus souvent dans des conditions irrégulières puisque la plupart des dispositions du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 ne sont pas respectées, en l'absence de convention et d'arrêté ministériel. Sur quelque 40 dossiers administratifs de fonctionnaires des services judiciaires contrôlés, il n'a été possible de trouver un arrêté relatif à la mise à disposition que dans un cas (agent administratif « mis à disposition » du CSM).

- La majorité des mises à disposition internes peuvent être qualifiées d'«affectations pour ordre », puisqu'elles consistent à affecter un agent, ou à prolonger son affectation, sur un emploi correspondant à une fonction qu'il n'exercera pas ou plus.

Le droit des mutations (de droit commun pour les fonctionnaires des services judiciaires, l'ordonnance organique de 1958 pour les magistrats) est ainsi battu en brèche. Les chefs de cour et de juridiction, supérieurs hiérarchiques des magistrats et fonctionnaires concernés, se voient affecter des magistrats ou fonctionnaires qui ne prendront jamais effectivement leur service. Mis devant le fait accompli, ces chefs de juridiction sont également

conduits à attester d'une situation d'affectation et d'un service fait fictifs.

Dans le cas des magistrats, ces irrégularités sont aggravées par le niveau des règles enfreintes dans la hiérarchie des normes : on passe, par le biais de ces mises à disposition, d'un régime de mobilité constitutionnel et organique au régime de l'affectation par note de service.

Ces pratiques de « mises à disposition » internes ou externes contribuent en outre à brouiller la connaissance des effectifs réellement disponibles au sein des différentes juridictions « taxées ». Les « prélèvements » effectués par l'administration centrale sur les juridictions traduisent l'absence d'effort de détermination précise des effectifs théoriques de la Chancellerie en général, et de la direction des services judiciaires en particulier.

2. – Le temps de travail au sein des juridictions

a) La durée hebdomadaire du travail

Les données recueillies lors des visites confirment le diagnostic du rapport de M.Roché sur le temps de travail des fonctionnaires.

Dans les deux cours d'appel de province visitées (Amiens et Toulouse), la question est presque jugée déplacée : le temps de travail recensé sur une base déclarative est la durée hebdomadaire légale – 39 heures. Lorsqu'on entre dans le détail de l'organisation des journées de travail, on aboutit à une durée plus proche de 37 h 00 ou 37 h 30.

Dans les cours d'appel de Paris et de Versailles, le résultat de l'enquête traduit une réalité plus complexe, et plus éloignée des 39 heures. Sur les 77 juridictions et services du ressort parisien (cour d'appel, tribunal de grande instance, tribunal d'instance et conseil des prud'hommes), 53 déclarent un temps de travail officiellement fixé à 35 heures (dont une dizaine précisent que la durée est supérieure pour les A, voire pour les B) ; une juridiction (le tribunal d'instance de Villejuif) déclare 34 heures ; les 23 autres affichent une durée comprise entre 36 et 39 heures : seuls deux tribunaux de grande instance (Meaux et Melun) et deux tribunaux d'instance (Meaux et Tonnerre) déclarent respecter la durée hebdomadaire du travail. Sur le ressort de Versailles, les durées déclarées varient de 35 heures

(tribunaux de grande instance de Nanterre, de Pontoise) à 37h30 (tribunaux de grande instance de Versailles, de Chartres) en moyenne, avec des différences sensibles entre TI voisins, voire entre agents de catégories distinctes au sein de mêmes juridictions : les cadres A sont ainsi réputés effectuer 35 à 45 heures selon les juridictions.

b) Les congés annuels : un régime plus favorable que le régime légal

Aucun texte ne vient définir le régime des congés annuels dont bénéficient les personnels des services judiciaires. Défini par l'usage, ce régime est plus favorable que celui défini par le statut général de la fonction publique.

Les fonctionnaires

Outre le congé annuel d'une durée égale à cinq fois leurs obligations hebdomadaires de service (soit cinq semaines pour une année de services accomplis à temps complet), les magistrats et fonctionnaires des services judiciaires bénéficient en outre de deux semaines de congé dont chacune doit être prise pendant la période de « service allégé » de Pâques et de fin d'année. Il s'agit là d'un usage ancien, connu et appliqué de tous, mais jamais inscrit dans un texte.

Du fait de l'allocation de ces deux semaines de congés supplémentaires, les services judiciaires perdent, sur la base des effectifs réels (hors magistrats) au 1er janvier 1998, l'équivalent de 890 fonctionnaires chaque année.

Les magistrats

La volonté de quantifier la durée annuelle de congés et donc de travail des magistrats suscite généralement une réponse variant de la protestation offusquée au silence pur et simple. Interrogées par les chefs des cours visités sur le régime des congés des « magistrats et fonctionnaires », les juridictions ne répondent, à quelques rares exceptions près, qu'à propos des fonctionnaires.

Faute de réponse explicite des autres juridictions, on doit supposer que les magistrats sont officiellement placés dans le même régime que les fonctionnaires, soit 7 semaines de congés annuels. Il est toutefois malaisé de considérer ces périodes autrefois dites de « vacances judiciaires » comme des vacances pures et simples pour les magistrats : libres d'organiser leur travail en dehors de certaines

contraintes régulières, la plupart des magistrats consacrent une partie de ces vacances à traiter les dossiers qui leur ont été confiés.

3. – Un suivi déficient de l'absentéisme

Interrogée sur les statistiques relatives aux différentes causes d'absences rémunérées au cours de la période sous revue, la DSJ s'exonère de toute réponse précise en faisant valoir que « les congés maladie et les congés maternité sont gérés au niveau déconcentré. L'administration centrale ne dispose dès lors que des informations relatives aux congés de longue maladie, de longue durée et pour maladie professionnelle »[115].

Si l'administration centrale ne dispose que d'une information très partielle, les cours d'appel ne rassemblent elles-mêmes que des données hétérogènes d'un ressort et d'un motif d'absence à l'autre.

Faute de grille de recensement commune diffusée par l'administration centrale ou par les chefs de cour, il n'est pas étonnant que les données disponibles soient inexploitables. La connaissance de l'absentéisme des agents n'a, semble-t-il, pas constitué jusqu'à présent une préoccupation de la direction des services judiciaires. La liberté laissée aux magistrats pour organiser leur temps de travail et l'absence de comptabilisation du temps par eux travaillé se sont en quelque sorte étendues par capillarité à la gestion des fonctionnaires.

III. – Les rémunérations des personnels des services judiciaires

A. – Les rémunérations principales

Les rémunérations principales des magistrats de métropole se sont élevées à 1 576 MF en 1998 et celles des fonctionnaires à 2 121 MF. L'augmentation depuis 1994 des dépenses de l'État à ce titre a été de 15,3 % pour les magistrats et de 14,8% pour les autres fonctionnaires.

Le traitement annuel net des magistrats du 2ème grade allait au 1er janvier 2000 de 138 588 F (début de carrière) à 252 524 F, celui des magistrats du 1er grade, 1er groupe de 214 029 F à 296 254 F et de

115 Réponse au questionnaire de la Cour.

214 029 F à 343 063 F pour ceux du second groupe. Les quelque 300 emplois hors hiérarchie bénéficiaient de traitement allant de 343 063 F à 461 934 F. A ces rémunérations principales s'ajoutent une indemnité de fonction exprimée en pourcentage du traitement.

Rémunérations des magistrats

	Indices majorés (1/01/2000)	Traitement annuel net (1)	Indemnité de fonction annuelle brute
Magistrats hors hiérarchie			
Maximum	1500	461 934	185 475
Minimum	1114	343 063	137 747
Magistrats du 1er grade, 2ème groupe			
Maximum	1114	343 063	137 747
Minimum	695	214 029	85 937
Magistrats du 1er grade, 1er groupe			
Maximum	962	296 254	118 952
Minimum	695	214 029	85 937
Magistrats du 2ème grade			
Maximum	820	252 524	101 393
Minimum	451	138 588	55 766
Auditeurs de justice	359	119 974	

(1) après retenue pour pension mais hors CSG-CRDS et cotisation de solidarité ; valeur du point 334,19 F.

Les rémunérations des greffiers allaient en 2000 de 88 692 F (greffiers du 3ème grade, indice 288) à 157 981 F (greffiers du 1er grade, indice majoré 513) et de 106 861 F (3ème grade, indice 347) à 296 254 F (1er grade, 1ère catégorie, indice 962) pour les greffiers en chefs.

Tableau des rémunérations des personnels des greffes

	Indices majorés (1/01/2000)	Traitement annuel net	Indemnité de fonction annuelle brute
Greffiers en chef 1er grade, 1ère catégorie			
Maximum	962	296 254	55 698
Minimum	705	217 109	55 698
Greffiers en chef 1er grade, 2ème catégorie			
Maximum	820	252 524	50 977
Minimum	705	217 109	50 977
Greffiers en chef 1er grade			
Maximum	782	240 822	45 851
Minimum	589	181 386	45 851
Greffiers en chef 2ème grade			
Maximum	672	206 947	37 496
Minimum	449	138 272	37 496
Greffiers en chef 3ème grade			
Maximum	641	197 400	33 018
Minimum	347	106 861	33 018
Greffiers premier grade			
Maximum	513	157 981	29 743
minimum	376	115 791	29 743
Greffiers 2ème grade			
Maximum	488	150 283	28 072
Minimum	351	108 093	28 072
Greffiers 3ème grade			
Maximum	462	142 276	25 064
Minimum	288	88 692	25 064

B. – Les rémunérations accessoires des magistrats

1. – Eléments généraux

La dépense indemnitaire en faveur des personnels des services judiciaires atteignait en 1998 une somme de 1 029 MF. Sur cette somme, les magistrats représentaient 620 MF, soit 60 % environ du total. Cette proportion n'a guère varié par rapport à 1994, année au cours de laquelle la part de ces derniers s'est élevée à 59,4 %. Les dépenses relatives aux primes des magistrats ont été fortement revalorisées dans cette période puisqu'elles ont augmenté de 26,5 % en cinq ans (1993-98). Dans la même période, les dépenses de rémunérations accessoires primes des fonctionnaires des services judiciaires ont été augmentées de 22 %.

En 1998, les magistrats de métropole, hors CSM et ENG, bénéficiaient d'un taux de primes équivalent à 36,7 % de leur

traitement principal (578,6 MF sur 1 576,4 MF), pour un total de dépenses de 2 155 MF.

L'architecture indemnitaire pour les magistrats de l'ordre judiciaire est d'apparence simple puisqu'elle se compose d'une indemnité principale (de fonction), exprimée en pourcentage du traitement et de quelques primes interministérielles (indemnité de représentation, indemnité d'éloignement). Il n'existe actuellement aucune modulation en fonction de critères géographiques ou en fonction du mérite.

Le régime indemnitaire des magistrats a fait l'objet de très substantielles mesures de revalorisation depuis 1988, notamment en 1990, 1991, 1994 (28,8 MF de mesures nouvelles), 1995 (+ 27,6 MF au PLF) et 1996 (+ 27,9 MF). Le taux indemnitaire moyen des magistrats est ainsi passé en 10 ans de 19 % du traitement principal à 37 %, ce qui place les magistrats de l'ordre judiciaire dans une situation très proche de celle des membres du corps des conseillers de tribunal administratif et des cours administratives d'appel.

2. – Revue des rémunérations accessoires des magistrats

a) L'indemnité forfaitaire de fonction des magistrats

La dépense liée à cette indemnité, exprimée en pourcentage du traitement principal, s'élevait en 1998 à 591,8 MF.

Le décret n° 88-142 du 10 février 1988 pose pour principe que les magistrats perçoivent une indemnité forfaitaire spéciale destinée à « rémunérer l'importance et la valeur des services rendus et à tenir compte des sujétions de toute nature qu'ils sont appelés à rencontrer dans l'exercice de leurs fonctions ».

Deux taux étaient initialement prévus : d'une part, un taux moyen de 24 % du traitement budgétaire moyen de chaque niveau hiérarchique, permettant l'inscription des crédits correspondants au budget du ministère de la Justice ; d'autre part un taux maximum d'attribution individuelle, d'un montant égal à 35 % du traitement principal. L'article 3 du décret de 1988 indique ainsi qu'« *en aucun cas* le taux maximum des attributions individuelles ne peut dépasser 35 % du traitement le plus élevé du niveau hiérarchique considéré ».

Chaque année, une circulaire signée du directeur des services judiciaires et du contrôleur financier près le ministère de la Justice

fixe les taux de l'indemnité de fonction en fonction du traitement principal pour les différentes catégories de magistrats, qui est actuellement de 34 % (juges des TGI et TI), 35 % (magistrats des TGI ou de TI exerçant les fonctions de premier juge ou de juge d'instance), 37 % (conseillers et substituts généraux des cours d'appel, vice présidents des TGI et de première instance), 38 % Présidents de chambre et avocats généraux des Cour d'appel, Premiers vice-Présidents des TGI, magistrats chargés de l'instruction et magistrats du parquet des TGI et de première instance ou 39 % (magistrats à la Cour de cassation, chefs de Cour d'appel, des tribunaux supérieurs d'appel et des TGI et TI).

Cette prime est actuellement servie dans des conditions irrégulières :

- Une première irrégularité a entaché la fixation de la prime des magistrats : alors qu'un arrêté aurait été nécessaire pour indiquer les catégories de magistrats éligibles à chaque taux, ces dernières ont été depuis l'origine définies par de simples circulaires. La direction des services judiciaire estime que les circulaires successives n'ont fait qu'interpréter le décret initial. Le caractère extensif de cette interprétation donne une liberté excessive à la direction des services judiciaires dans un domaine où l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant statut général de la fonction publique exige une base législative ou réglementaire.

- Ensuite, il convient de relever la formulation très singulière du décret de 1988 puisque ce dernier fixe dans son article 2 le taux moyen de la prime en fonction du traitement budgétaire, ce qui revient à préjuger d'une décision législative d'ouverture des crédits.

- Une troisième irrégularité s'est ajoutée à ces deux éléments, après 1995 : du fait des crédits supplémentaires acquis à l'occasion des lois de finances successives, le taux de prime moyen a de fait été relevé pour passer à 35 % en 1995 et à 37 % à partir de 1996 (au lieu des 24 % prévus en 1988). Dès lors, le taux d'attribution individuelle a également été augmenté : à partir de 1995, les dispositions du décret de 1988 ont cessé d'être respectées. Le taux individuel varie en effet aujourd'hui de 34 % à 39 % selon les fonctions exercées, soit jusqu'à quatre points de plus par rapport à la limite supérieure posée par le décret de 1988. Il en résulte que la majeure partie des magistrats de l'ordre judiciaire est aujourd'hui rémunérée de façon irrégulière, la dépense en cause excédant 30 MF par an.

Il n'avait pas été donné suite à plusieurs courriers de la direction des services judiciaires demandant une révision du décret de 1988 à la direction du budget. Le directeur des services judiciaires indiquait néanmoins à la Cour, le 14 mars 2000, que la situation était « en voie d'évoluer », à la suite de nouvelles saisines de la direction du budget.

b) Les compléments à l'indemnité de fonction des magistrats

Les compléments qui peuvent être alloués aux magistrats ont été définie dans une circulaire du 5 février 1996. Trois catégories de magistrats sont concernés : les magistrats délégués à la formation, à l'équipement, et les juges anti terroristes.

Les magistrats délégués à la formation (MDF)

Le régime indemnitaire de ces magistrats est double :

- D'une part, la circulaire du 5 février 1996 relative aux taux de l'indemnité de fonction des magistrats a prévu un complément indemnitaire de 1600 F par trimestre (soit 6400 F par an) pour les magistrats délégués à la formation en raison de leur rôle dans la formation continue, ce qui correspond, pour 41 magistrats, à une dépense totale de 262 400 F annuels.

- D'autre part, un certain nombre de ces mêmes magistrats sont rémunérés directement par l'ENM sur son budget de fonctionnement, qu'il s'agisse de magistrats délégués à la formation *stricto sensu* ou de « directeurs de centres de stage ». En tout, 1 555 855 F ont été dépensés à ce titre par l'ENM en 1998. La dépense correspondante pour les magistrats délégués à la formation, attribuée en fonction du nombre de « vacations accomplies », a été de 684 430 F en 1998, ce qui correspond à 45 bénéficiaires. Pour les directeurs de centres de stage, la dépense a été en 1998 de 907 425 F, pour 127 bénéficiaires.

Les magistrats délégués à l'équipement (MDE)

L'origine des magistrats délégués à l'équipement remonte à une circulaire du 27 mai 1968, qui précise que les « magistrats délégués à l'équipement (...) coordonneront les travaux de planification régionale des différents secteurs » du ministère de la Justice. Les magistrats délégués à l'équipement jouent un rôle important dans la programmation des investissements et dans la répartition des crédits d'entretien, dans le cadre du programme d'emploi des crédits (PEC).

Un complément indemnitaire de 1 600 F par trimestre est réservé aux 34 magistrats concernés, ce qui représente une dépense annuelle de 217 600 F.

Les juges chargés de la lutte anti-terroriste

Chaque année, la circulaire fixant le pourcentage de l'indemnité de fonction des magistrats en fonction de leur catégorie d'appartenance précise qu'un complément forfaitaire à l'indemnité de fonction des magistrats peut être alloué à ceux d'entre eux qui connaissent des infractions visées à l'article 706-16 du code de procédure pénale, c'est à dire des actes de terrorisme. La même circulaire précise que la liste des bénéficiaires, ainsi que le montant des compléments de rémunération sont arrêtés trimestriellement par le Garde des sceaux.

En 1998, 17 magistrats du TGI de Paris percevaient une indemnité à ce titre, d'un montant de 11 250 F trimestriels pour 12 d'entre eux (45 000 F annuels) et de 2000 F trimestriels (8000 F annuels) pour quatre d'entre eux n'exerçant que les fonctions d'assesseurs. La dépense totale a été de 580 000 F en 1997.

Ce régime a été étendu à quatre magistrats du parquet en fonction en Corse (Procureur général à Bastia, Procureur de la République au TGI d'Ajaccio et au TGI de Bastia). Les montants alloués vont de 6 000 F trimestriels (PR au TGI d'Ajaccio) à 15 000 F trimestriels (PG à la Cour d'appel de Bastia). La dépense correspondante a été de 108 000 F en 1998.

c) Les indemnités liées à l'exercice des fonctions :

Enfin, deux indemnités représentatives de frais sont allouées : une indemnité pour frais de représentation au bénéfice des chefs de cour et juridiction et, de façon plus anecdotique, l'indemnité pour costume d'audience.

L'indemnité forfaitaire pour frais de représentation

Un décret du 26 janvier 1970 constitue la base juridique des frais de représentation des « magistrats, militaires et fonctionnaires de l'État ». Un arrêté du 15 juillet 1992 fixe le taux de l'indemnité forfaitaire correspondante pour les différents grades de la magistratures. Comme dans le cas des logements de fonction, cet avantage est limité aux chefs de Cour.

Le montant annuel de ces frais de représentation va de 4 204 F annuels à 15 765 F. Les inspecteurs des services judiciaires et les directeurs d'école (ENM, ENG) bénéficient de taux particuliers, allant de 12 612 F et 23 122 F pour l'inspecteur général des services judiciaires. Les dépenses nationales relatives à cette indemnité étaient en 1998 de 2 765 939 F, pour environ 430 bénéficiaires (dont 66 dans les Cour d'appel et 350 dans les TGI).

Par ailleurs, il existe un régime spécifique pour les plus hauts magistrats : un arrêté non publié au journal officiel en date du 20 septembre 1991 fixe le taux de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation du premier président et du procureur général de la cour de cassation à 123 000 F, revalorisables en fonction de l'évaluation du point fonction publique (138 299 F en 1998). Une lettre du ministre du budget en date du 3 mai 1990 indique d'ailleurs que « du fait de son importance nouvelle, cette indemnité ne peut être considérée uniquement comme la contrepartie de frais de représentation. Les comptables du Trésor concernés sont informés que la partie de cette indemnité excédant 54 000 F par an est un élément de rémunération soumis comme tel à l'impôt sur le revenu ».

L'indemnité de costume d'audience

L'exercice des fonctions judiciaires est étroitement lié au port du costume d'audience. On mentionnera, pour mémoire, l'existence d'une petite indemnité destinée à compenser ces frais liés à l'exercice des fonctions, dont le régime juridique modifié par le décret n°98-814 du 11 septembre 1998 : une indemnité de première mise est allouée aux magistrats et greffiers lors de leur nomination et une indemnité de renouvellement après vingt années de service installation. Le montant de cette indemnité, fixé par un arrêté du même jour, est de 3200 F pour la robe d'audience ordinaire et 3500 F pour la robe d'audience solennelle.

d) Le cas particulier des membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM)

Le fonctionnement du CSM donne lieu à des dépenses de personnel d'une nature originale, sous la forme de « vacations » ordonnancées par le secrétaire administratif du Conseil. La dépense inscrite au chapitre 31-90 a doublé depuis 1994, ce qui s'explique par la modification de l'article 65 de la constitution et la promulgation de la loi organique n°94-100 du 5 février 1994 relative au CSM ont

entraîné un dédoublement des formations du CSM pour les magistrats du siège et du Parquet et une augmentation du nombre des personnes bénéficiant d'une rémunération.

La dépense correspondante s'élève actuellement à 3,5 MF. On peut noter que la dépense correspondante est presque équivalente aux vacations versées à l'ensemble des assesseurs des 131 tribunaux pour enfants de France.

En plus de leur traitement principal, les membres du CSM peuvent en effet prétendre au versement de « vacations » pour chacune des séances auxquelles ils assistent, fixées à « 7,5% de la moyenne du traitement brut d'un conseiller à la Cour de cassation », c'est à dire (en 1999) à 2 583 F par séance. Ces vacations sont plafonnées par le décret à 100 pour les quatre membres communs aux deux formations et à 60 pour les 12 magistrats élus par leurs pairs.

Par ses pouvoirs matériels et symboliques, le CSM incarne et oriente une institution judiciaire occupant une position de pouvoir croissante dans la société, que le projet de réforme actuel devrait conforter. Ce rôle éminent devrait par conséquent s'accompagner d'une transparence accrue sur la situation administrative et indemnitaire de ses membres, qui, de manière regrettable, fait actuellement défaut.

Le décret de 1995 reste en effet très évasif sur la nature des fonctions exercées au sein du CSM : s'agit-il d'une activité professionnelle à plein temps justifiant l'inscription d'emplois budgétaires en loi de finances et le détachement obligatoire de ses membres sur ces emplois ou d'une activité accessoire par rapport à l'activité principale, se traduisant par le versement de « vacations » cumulables avec le traitement principal ? Le cumul intégral entre des rémunérations principales et accessoires censées correspondre à une activité professionnelle à plein temps et des « vacations » annuelles pouvant atteindre 253 300 F (100 vacations) pour les quatre personnalités extérieures et 154 980 F (60 vacations) pour les 12 magistrats élus pourrait utilement être réexaminé.

C. – Les rémunérations accessoires des fonctionnaires de greffe

1. Avant la réforme statutaire de 1992, le régime indemnitaire des fonctionnaires des services judiciaires reposait sur la combinaison de différentes indemnités.

Les greffiers en chef et les greffiers (à partir du 8ème échelon), des cours et tribunaux et des conseils de prud'hommes, percevaient une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires prévue par le décret n° 68-560 du 19 juin 1968. Ce texte distinguait trois catégories d'indemnité, en fonction des indices et prévoyait, en outre, des majorations particulières pour certains grades élevés. Chaque année, un arrêté fixait les taux moyens des trois catégories.

Les greffiers (jusqu'au 7ème échelon) et les agents de catégories C et D percevaient l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires prévue par le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950, dont le taux variait en fonction de l'indice de l'agent.

Ces trois catégories de personnels percevaient, par ailleurs, une indemnité spéciale, créée en 1980 au profit des seuls agents des conseils de prud'hommes et étendue en 1989 aux agents des cours et tribunaux.

2. A partir de 1992, une refonte totale du régime indemnitaire des personnels de greffe a été opérée. Les régimes respectifs des greffiers en chef et des greffiers ont été unifiés avec la création d'une **i**ndemnité unique dite " indemnité forfaitaire de fonction ". Les agents de catégorie C et D conservaient pour leur part le système des indemnités horaires pour travaux supplémentaires et de l'indemnité spéciale.

En ce qui concerne les greffiers en chef et les greffiers, l'indemnité forfaitaire de fonction instituée par le décret n° 92-224 du 10 mars 1992, est déterminée en pourcentage du traitement indiciaire moyen des différents grades. Une modulation prenant en compte l'importance et la valeur des services rendus ainsi que les sujétions particulières inhérentes à l'exercice des fonctions est possible, dans la limite du double du taux moyen.

Fixé en 1992 à 15 % du traitement, le taux de l'indemnité a été régulièrement augmenté jusqu'en 1995 (à raison d'un point par an). Aucune revalorisation n'a été opérée en 1996 et 1997. Des

augmentations ont en revanche été accordées en 1998 et 1999, le taux appliqué passant à 19,5 % du traitement.

Si ce régime indemnitaire repose sur des textes régulièrement publiés, on note une rétroactivité systématique des arrêtés fixant les taux applicables, avec une dégradation rapide du délai séparant la signature du texte de sa date d'application. Ainsi, le taux applicable à compter du 1er janvier 1992 résulte d'un arrêté du 10 mars 1992 ; celui applicable au 1er janvier 1993 est fixé par un arrêté du 19 octobre 1993 ; celui applicable au 1er janvier 1994 est prévu par un arrêté du 8 décembre 1994 et celui applicable au 1er janvier 1995 résulte d'un arrêté du 24 janvier 1996. Cette évolution traduit une dégradation à la fois des conditions de travail des administrations centrales (en ce qui concerne la préparation des textes) et des délais d'arbitrages.

En ce qui concerne les agents de catégorie C, le régime indemnitaires actuel cumule IHTS et indemnité spéciale.

Prévue par un décret du 31 janvier 1980 au profit des agents des conseils de prud'hommes et étendue aux agents des cours et tribunaux par un décret du 24 mars 1989, cette indemnité à été réformée en 1992 (par le décret n°92-225 du 10 mars 1992). Son attribution est dorénavant réservée aux agents de catégorie C en fonction dans les services judiciaires. Jusqu'en 1998, les taux de cette indemnité étaient fixés forfaitairement en fonction des grades, par arrêtés annuels. Depuis un décret n° 98-881 du 2 octobre 1998, elle est définie en pourcentage du traitement brut moyen. Elle est également modulable dans la limite du double du taux moyen. Pour 1998, le taux de cette indemnité a été fixé à 16 %.

Le régime indemnitaire des agents de catégories C des services judiciaires se rapproche ainsi de celui applicable aux greffiers et greffiers en chef.

3. Pour parfaire ce rapprochement des régimes indemnitaires, il est probable qu'à brève échéance, les agents de catégorie C ne perçoivent plus, à l'instar de ce qui a été fait pour les greffiers et les greffiers en chef, qu'une indemnité unique, fixée en pourcentage du traitement.

4. Pour compenser l'insuffisance de points de NBI dont elle dispose pour prendre en compte les sujétions particulières à certains postes, la direction des services judiciaires a été conduite à prévoir, par simple circulaire, une majoration des taux de primes en faveur de deux catégories d'agents.

Ainsi une circulaire SJ 93-012 AB3 du 8 septembre 1993 prévoit la mise en place d'une indemnité d'intérim de chef de greffe. Destinée à compenser les contraintes et les responsabilités supplémentaires assumées par un agent occupant un poste de chef de greffe auquel il n'a pas vocation de par la catégorie à laquelle il appartient ou le grade qu'il détient, cette indemnité prend en réalité la forme d'une majoration forfaitaire mensuelle de 440 F de l'indemnité forfaitaire de fonction.

De même , une circulaire SJ 98-013 AB3 du 28 septembre 1998 prévoit l'attribution d'un complément indemnitaire au profit des agents de catégorie C placés. Ce complément se traduit par une majoration du pourcentage indemnitaire qui leur est alloué au titre de l'indemnité spéciale.

Ces deux aménagements constituent des irrégularités : leur application conduit à une violation des textes afférents aux indemnités en cause (non respect des taux fixés par arrêtés interministériels) ; leur " esprit " revient à la création pure et simple d'indemnités par circulaires.

D. – Les autres dépenses de rémunération des services judiciaires

En 1998, la direction des services judiciaires avait versé 182,3 MF sous la forme de vacations et rémunérations diverses à des collaborateurs du service public de la Justice ou à des magistrats au titre d'activités supplémentaires.

1. – Les vacations des conseillers des tribunaux de prud'hommes

L'essentiel du budget des vacations des services judiciaires, soit les deux tiers environ, correspondait aux vacations des conseillers des tribunaux de prud'hommes. En vertu du décret n° 82-1076 du 15 décembre 1982 et des circulaires du 28 janvier et du 11 juillet 1983, la dépense pour l'État correspond à deux catégories distinctes :

- d'une part, les conseillers de prud'hommes bénéficient d'une indemnité horaire fixée actuellement à 39,66 F (membres du collège des salariés) pour les vacations accomplies en dehors du temps réglementaire de travail. Les indemnités des membres du collège employeur sont fixées au double de cette somme entre 8 heures et 18 heures et à 39,66 F en dehors de ces horaires.

- d'autre part, l'État rembourse aux employeurs les salaires, avantages et charges sociales que les employeurs sont tenus de maintenir à leurs salariés siégeant dans un conseil des prud'hommes.

La dépense correspondante a été de 50,9 MF en 1998 pour la première catégorie et de 66,8 MF pour la seconde.

2. – Les autres dépenses

Le tiers restant correspond à un grand nombre de petites dépenses, extrêmement diverses par leur nature et leur évolution. Les rémunérations des diverses vacations que les magistrats ou des collaborateurs du service public de la justice peuvent effectuer sont caractérisées par une extrême hétérogénéité, tant en ce qui concerne le taux de rémunération, le temps de travail indemnisé ou la fréquence des revalorisations. L'empilement des dispositifs s'est fait au détriment de la réflexion sur les critères présidant à l'indemnisation de ces personnes.

On peut distinguer quatre grandes catégories de vacations :

a) Des « vacations » à des magistrats exerçant certaines fonctions au sein de commissions ou comités divers.

Tel est le cas notamment des présidents et membres honoraires des bureaux d'aide juridictionnelle, des magistrats membres des commissions d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI), ou encore des vacations des magistrats honoraires dans les Cours d'appel ou à la Cour de cassation.

Le montant correspondant est de 369 F par vacation d'une demi journée pour le président des bureaux d'aide juridictionnelle et de 281 F par vacation d'une demi journée pour les assesseurs, pour une dépense nationale de 2 MF environ en 1998, ce qui représente un faible montant par rapport aux sommes accordées par les BAJ (1,2 Md par an). Le taux horaire des vacations des membres de la commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI) a été fixé à 40,14 F par arrêté du 21 mai 1992, sans que le montant individuel puisse dépasser 3 639 F par an. La dépense nationale correspondante est restée limitée à 195 800 F en 1998.

b) Les indemnités aux assesseurs de certains tribunaux spécialisés

En dehors des conseils de prud'hommes, plusieurs tribunaux spécialisés fonctionnent grâce au concours d'assesseurs volontaires, tels que les tribunaux pour enfant ou les tribunaux paritaires des baux ruraux. Les 139 tribunaux pour enfants répartis sur le territoire comptent ainsi quelque 1600 assesseurs (titulaires et suppléants). Nommés pour une durée de quatre ans renouvelable, les assesseurs doivent être âgés de plus de 30 ans, résider dans le ressort géographique du tribunal pour enfants et s'être signalés par leurs compétences et leur intérêt pour les questions de l'enfance. Ils perçoivent une indemnité fixée à 550 F par audience. Dans le cas des 409 tribunaux paritaires des baux ruraux, la rémunération des assesseurs a été fixée à 45,96 F par audience par l'arrêté du 17 juillet 1991.

c) Les rémunérations des personnels non titulaires rémunérés à la vacation

De longue date, la direction des services judiciaires a eu recours à des personnels contractuels rémunérés à la vacation pour compléter ses effectifs. Il s'agit de personnels d'entretien mais aussi, parfois, de personnels administratifs accomplissant des tâches similaires de celles confiées aux fonctionnaires titulaires. Cette marge de souplesse ancienne a néanmoins conduit à pérenniser un grand nombre d'emplois de « vacataires permanents » à côté de collaborateurs recrutés pour des tâches plus ponctuelles. Le maintien de cette marge de souplesse devrait pourtant s'accompagner de la prohibition explicite du recours à des « vacataires permanents », d'un contrôle rénové des motifs du recours à des vacataires et d'un meilleur suivi des dépenses. Ce recours à des vacataires ne devrait pas non plus occulter la recherche d'autres solutions pour faire face à des surcroîts temporaires d'activité par les services judiciaires, comme par exemple la modulation annuelle du temps de travail des personnels titulaires ou les redéploiements de personnels.

d) Le recrutement d'une nouvelle catégorie de personnels, les « assistants de justice », depuis 1996

L'article 20 de la loi n°95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative prévoit la possibilité de recruter une nouvelle catégorie

de personnels appelés « assistants de justice », affectés auprès des magistrats des tribunaux d'instance, des tribunaux de grande instance et des cours d'appel. La loi précise que les personnes recrutées doivent justifier d'un diplôme sanctionnant une formation juridique d'au moins quatre ans. Elles sont engagées pour une durée de deux ans renouvelable une fois et sont tenues au secret professionnel.

Une circulaire d'application du 18 juin 1996 précise que les assistants peuvent notamment être chargés d'effectuer des recherches documentaires, des analyses juridiques, de rédiger des notes de jurisprudence et des notes de synthèse sur des dossiers ou des projets de décisions sur les instruction et selon les indications des magistrats. Le recrutement de ces personnels est entièrement déconcentré auprès des Cours d'appel.

La « montée en charge » de ce dispositif a été beaucoup plus rapide que prévu. A la fin de l'année 1999, environ 916 assistants de justice exerçaient leurs fonctions, ce qui correspond à un assistant de justice pour 6 magistrats en moyenne.

La dépense correspondante a été de 15 MF en 1998. La rémunération de ces agents a été fixée à 53,28 F de l'heure en 1998 et 54,78 F en 1999.

Ce dispositif gagnerait parfois à être mieux encadré :

- Les conditions de forme des recrutements pourraient être améliorées, notamment en ce qui concerne le visa du contrôleur financier déconcentré.

- Au delà des tâches de recherche de documentation et de jurisprudence, de rédactions de notes de synthèse ou de projets de décisions ou de réquisitoires, les assistants sont dans les faits amenés à assurer d'autres travaux. Au risque de brouiller les objectifs initiaux du dispositif, à savoir « l'aide à la décision des magistrats », certains postes d'assistants de justice ont en effet été ajoutés au titre de la « politique de la ville », puis de la « politique de résorption des stocks » (circulaire du 23 mars 1998). Le risque est grand que, face à « l'aubaine » que représente l'arrivée de plus de 900 personnels contractuels au coût réduit, les services judiciaires n'utilisent cette ressource pour des tâches beaucoup plus diverses que ce qui était initialement prévu.

- Certaines ambiguïtés relatives au rôle et aux conditions d'emploi des assistants demeurent. Le dispositif a en effet connu

quelques dérives initiales, les assistants de justice pouvant parfois siéger aux audiences aux côtés des magistrats, participer aux délibérés et, tout comme les assesseurs, se trouver attributaires de dossiers à des fins de rédaction de la décision.

- L'évaluation de l'impact de l'arrivée de cette population gagnerait à être affinée, notamment par une meilleure association des services d'administration régionale.

❖

Depuis la date d'achèvement du contrôle, les services judiciaires ont continué à bénéficier d'une hausse significative des moyens publics alloués par les lois de finances successives.

Au delà d'un simple effet de « rattrapage », cette évolution s'explique pour partie par les récentes réformes de la justice, qui ont induit un accroissement des moyens nécessaires à l'exercice des missions des services judiciaires. La loi du 18 décembre 1998 sur l'accès au droit et la résolution amiable des conflits, la loi du 23 juillet 1999 relative à la réforme de la justice pénale, la loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence, ou la réforme de la carte des tribunaux de commerce (décret du 31 juillet 1999) ont eu pour conséquence un accroissement des besoins en moyens humains des services judiciaires. L'accroissement du nombre de délégués du procureur (509 en fonctions en 1999) dans le cadre des procédures alternatives aux poursuites en matière pénale, ou encore l'introduction de magistrats professionnels dans les tribunaux de commerce (échevinage) constituent quelques exemples parmi d'autres des besoins en personnels induits par ces réformes.

Pour y faire face, 1052 postes ont été ouverts au budget du ministère de la Justice (services judiciaires) sur trois exercices successifs (1998-2000), dont 442 emplois de magistrats. Le ministère de la Justice a procédé à deux reprises à des recrutements exceptionnels de 100 magistrats (loi organique du 24 février 1998) ; il a par ailleurs, de façon plus structurelle, accru le nombre de postes ouverts à l'entrée de l'ENM (185 postes offerts en 1999 au lieu de 145 auparavant). A ces créations de postes de titulaires doit être ajoutée la montée en charge du recrutement des « assistants de justice » et, plus récemment, la création progressive de 2000 emplois jeunes dans des structures proches du ministère (loi du 23 juin 1999), dont une partie devrait bénéficier aux services judiciaires.

Le déroulement de carrière des magistrats devrait pour sa part être profondément réformé. Le projet de modification de la loi organique sur le statut des magistrats a fait l'objet d'un arbitrage favorable du Premier ministre en date du 15 décembre 1999 : le déroulement de carrière et les rémunérations des magistrats de l'ordre judiciaire devraient ainsi être alignés sur ceux des juges administratifs (conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) et des juges financiers (conseillers des chambres régionales des comptes). Il est prévu, en premier lieu, un repyramidage général du corps des magistrats (à terme, le premier grade devrait représenter 60 % des magistrats au lieu de 37 % actuellement, et les emplois hors hiérarchie 10 % au lieu de 6 %). En deuxième lieu , la carrière devrait être accélérée par la suppression des deux groupes composant le premier grade. En contrepartie de ces aménagements, la mobilité géographique des magistrats devrait être rendue obligatoire pour bénéficier d'un avancement. Les rémunérations des magistrats devraient quant à elles connaître un accroissement significatif dans les trois prochaines années (2000-2002), avec un gain de l'ordre de 2 500 F par mois en moyenne. Le coût total de la réforme en année pleine devrait à terme atteindre 166 millions de francs.

Le contrôle conduit au sein des services judiciaires par la Cour tend pourtant à montrer que cet accroissement des moyens et des rémunérations ne devrait pas dispenser la direction des services judiciaires de renforcer ses services de gestion du personnel, notamment les services d'administration régionale (S.A.R.), et d'appliquer de façon plus rigoureuse le droit de la fonction publique (mises à disposition, temps de travail, conditions de versement des rémunérations accessoires…).

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

Personnels de l'administration centrale et des services judiciaires du ministère de la justice

S'agissant de la gestion des personnels de l'administration centrale du ministère de la justice, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les interrogations de la Cour des comptes portant sur la difficulté pour la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) de conduire une politique de gestion qualitative et prévisionnelle des emplois et des carrières d'administration centrale, dès lors qu'elle ne contrôle pas l'attribution de plus de 20% des emplois d'administration centrale, constituée d'agents des services déconcentrés gérés par les directions à réseau du ministère.

Par ailleurs, la Cour souligne l'importance des ressources budgétaires allouées en vacations, qui représenteraient cent emplois en équivalent temps plein soit un tiers de l'ensemble des emplois budgétaires de non titulaire. Il convient de préciser que les magistrats sont amenés à exercer des missions temporaires, lesquelles ne peuvent être indemnisées que sur cette base.

La Cour constate que 39% des contractuels administratifs sont recrutés en référence à la grille de contractuels, exclusivement dévolue à des emplois techniques. L'absence de grille adaptée pour ces contractuels administratifs de haut niveau génère ce type de dérive. Aussi, pour éviter cet écueil, le ministère de la justice fixe désormais, pour ses nouveaux recrutements, la rémunération par voie contractuelle, sans se référer à une grille.

Concernant la nouvelle bonification indiciaire, la Cour souligne la faiblesse des enveloppes accordées ainsi que l'insuffisance des points attribués qui, selon elle, ne permet pas à ce dispositif de constituer un élément déterminant de l'orientation professionnelle. La NBI allouée au ministère de la justice a fait l'objet d'un abondement à hauteur de 4,47 MF par inscription d'une mesure budgétaire au projet de loi de finances 2000 pour tenir compte de nombreuses

créations d'emplois intervenues ces dernières années en faveur de ce département ministériel.

La Cour regrette que le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, qui est réglementairement subordonné à l'exercice effectif d'heures supplémentaires, ne respecte pas cette règle. En la matière, une évolution se dessine, les crédits d'IHTS sont basculés au sein de nouvelles indemnités qui ne sont plus conditionnées par l'exercice effectif d'heures supplémentaires. L'indemnité spéciale allouée aux catégories C et D des personnels des greffes des services judiciaires l'illustre.

Par ailleurs, la Cour estime que les indemnités versées sur la base d'un texte non publié l'ont été indûment. Son attention est appelée sur le fait que ces paiements sont intervenus sur la base de décrets qui, bien que non publiés, leur conféraient une base juridique certaine.

Réponse du Garde des sceaux, Ministre de la Justice

Administration centrale

En ce qui concerne la gestion des personnels de l'administration centrale du ministère de la justice, la Cour ordonne ses observations autour de trois constatations principales : l'insuffisance du rôle joué par la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement dans la gestion de l'ensemble des ressources humaines affectées à l'administration centrale, les conditions d'affectation en centrale de personnels de services déconcentrés ou de recrutement d'agents non-titulaires, et le régime juridique des régimes indemnitaires en vigueur.

Avant de répondre à ces observations, je souhaite rappeler le contexte général dans lequel s'inscrit la gestion des personnels de l'administration centrale. Le ministère de la justice, dans son ensemble, a des besoins de renforcements importants pour soutenir des missions qui se développent et les moyens supplémentaires accordés ces dernières années, dans tous les secteurs, traduisent la prise en compte de ces évolutions. Mais l'administration centrale de

ce ministère demeure d'une dimension très réduite, eu égard à son rôle de mise en œuvre et de pilotage de ces missions. Les réorganisations opérées ou en cours (réorganisation des services centraux de l'administration pénitentiaire en 1998, projets de la direction des services judiciaires) ont pour objectif, et ont déjà eu pour effet, d'obtenir d'importants gains de productivité. Il n'en reste pas moins que des progrès devront être réalisés, en termes d'effectifs, mais aussi par l'amélioration des régimes indemnitaires ou des modes de rémunération des personnels contractuels, afin de pallier, dans un cadre réglementaire adapté, les difficultés de recrutement auxquelles, comme d'autres départements ministériels, ce ministère est de plus en plus confronté.

Ce contexte explique pour une bonne part les difficultés rencontrées qui ne doivent pas pour autant masquer les efforts engagés et les évolutions récentes, souvent conformes aux recommandations de la Cour.

Le rôle de la DAGE dans la gestion des ressources humaines de l'administration centrale

La Cour souligne à juste titre que, dans le cadre de l'organisation actuelle, la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement ne peut assumer une gestion complète des personnels de l'administration centrale : recrutement, nomination, rémunération, carrière. En conséquence, elle ne peut construire une véritable politique de gestion qualitative et prévisionnelle des emplois de l'administration centrale.

Aujourd'hui, elle n'a la maîtrise complète que d'environ 50% des effectifs réels en poste à l'administration centrale, et 20% environ des recrutements lui échappent.

Il est vrai qu'à l'administration centrale des personnels de services déconcentrés viennent renforcer les directions opérationnelles, têtes de réseau que sont la direction des services judiciaires, celle de l'administration pénitentiaire et celle de la protection judiciaire de la jeunesse. Cette pratique, qui d'ailleurs n'est pas propre au ministère de la justice, trouve son origine dans deux causes principales. La première tient à l'insuffisance réelle des effectifs centraux qui a été soulignée par plusieurs rapports. La deuxième tient au fait que la définition ou l'encadrement des politiques davantage territorialisées ne peut se réaliser en ne faisant

appel qu'aux compétences d'agents de corps d'administration centrale dont la mobilité territoriale, au ministère de la justice comme ailleurs, est relativement limitée.

Alors que les effectifs budgétaires de l'administration centrale se renforcent quantitativement et qualitativement, la politique entreprise tend précisément à faire diminuer la part prise par les agents des services déconcentrés dans les effectifs centraux en augmentant les effectifs des personnels gérés par la DAGE : ainsi, 8 emplois nouveaux ont été inscrits au budget de l'administration centrale pour 2001 par transfert d'emplois de services déconcentrés (4 greffiers, 2 directeurs des services déconcentrés de la DAP, 2 directeurs départementaux de la DPJJ).

Ce type de mesure de régularisation permet de répondre aux besoins exprimés par les directions « à réseaux » de renforcer la capacité d'expertise et de pilotage de l'administration centrale, notamment face aux enjeux de la déconcentration.

Cette politique, mise en œuvre de façon concertée entre les directions concernées et la DAGE qui pourrait prendre la forme d'un plan pluriannuel de transferts d'emplois de catégorie A vers l'administration centrale, doit permettre de diminuer progressivement la part effectivement importante que représentent les personnels de services déconcentrés affectés en centrale sans affecter le potentiel des directions « à réseaux » tout en donnant à la DAGE, comme le souhaite la Cour, un rôle croissant dans la définition des catégories et des effectifs nécessaires à la Chancellerie pour exercer ses missions, et dans l'organisation progressive du décloisonnement des viviers par des mesures statutaires appropriées.

La gestion des emplois budgétaires à l'administration centrale

La Cour souligne à juste titre que l'évolution du nombre d'emplois de personnels administratifs est caractérisée, ces dernières années, par une tendance à la décroissance du nombre d'agents de catégorie C et un renforcement des agents de catégorie A, en observant que ce rééquilibrage demeure limité.

En réalité, cette orientation s'est fortement accentuée, au cours de la période récente : les créations ou transformations d'emploi obtenues en 2000 et 2001 traduisent un effort important de

renforcement des fonctions de direction et de conception de l'administration centrale : + 1 administrateur civil, + 2 attachés, + 2 chefs de service, + 2 directeurs de projet, + 4 magistrats, + 13 contractuels, + 13 emplois de services déconcentrés budgétés en centrale, soit au total 37 emplois de catégorie A supplémentaires sur 2 ans. Hors contractuels, les effectifs de catégorie A budgétés centrale sont passés de 490 en 1998 à 535 en 2001.

Parallèlement, la connaissance des effectifs réels a progressé, par l'adaptation et la confrontation des différents outils utilisés ; notamment, la mise à jour des tableaux d'effectifs réels est désormais effectuée trimestriellement.

De plus, l'état des lieux relatif au temps de travail et à l'organisation du travail de l'administration centrale réalisé au cours du dernier trimestre de l'année 2000 a permis d'appréhender avec précision la réalité du temps de travail des agents, confirmant les grandes lignes du constat établi par la Cour, notamment sur l'impact de l'aménagement-réduction sur les cadres de catégorie A de l'administration centrale, dont le temps de travail moyen est de l'ordre de 1850 heures par an, ce qui ne peut qu'accentuer, dans une mesure qui doit être naturellement relativisée en fonction des actions d'amélioration de la productivité qui doivent être poursuivies activement, les besoins de renforcement en agents de cette catégorie.

S'agissant des emplois de direction, dont la Cour observe que les règles de nomination, en vertu des articles 2bis et 2ter du décret n° 55-1226 du 19 septembre 1955 sont dérogatoires au droit commun, une évolution notable est en cours, pour rapprocher les conditions de nomination aux emplois de direction du ministère de la justice du droit commun tout en permettant, dans la limite de 15% des emplois considérés, à des fonctionnaires de catégorie A occupant un emploi doté d'un indice terminal supérieur à l'indice brut 1015 et relevant d'un statut d'emploi de chefs des services déconcentrés de l'Etat. Dans le même temps, des magistrats de l'ordre judiciaire pourront être nommés dans des emplois de direction d'autres ministères, de directeur de projet, de secrétaire général pour les affaires régionales, ou de chef de service déconcentré.

Au 31 janvier 2001, la proportion de magistrats occupant ces emplois de direction n'était d'ailleurs plus que de 66,67% , ce qui est assez proche de la proportion minimale fixée par les dispositions actuellement en vigueur de ce décret (60%).

Quant aux magistrats de l'ordre judiciaire occupant un emploi à l'administration centrale (MACJ), s'ils continuent à constituer l'ossature de l'appareil d'encadrement dans certaines directions (direction des affaires criminelles et des grâces, direction des affaires civiles et du sceau, direction des services judiciaires), ils n'ont pas pour autant l'exclusivité des fonctions d'encadrement ou de conception dans ces directions ; 7 administrateurs civils occupent actuellement des fonctions de chefs de bureau, dont 2 dans les trois directions précitées, et un administrateur civil a été nommé sous-directeur à la direction des services judiciaires.

La gestion des personnels non-titulaires et les rémunérations

S'agissant de l'augmentation du nombre de contractuels, dont la Cour souligne la forte progression, elle trouve essentiellement son origine dans la situation particulière, relevée par plusieurs rapports successifs, que connaît le ministère de la justice dans le domaine de l'informatique : absence de corps technique, faiblesse des moyens humains par rapport à l'ampleur et à la haute technicité de certaines applications, volonté de rééquilibrage par rapport au recours à la sous-traitance.

Le ministère ne peut que partager le point de vue de la Cour sur la nécessité de mettre un terme à l'incertitude sur les solutions retenues pour le recrutement de ces personnels, et d'adapter le cadre réglementaire selon lequel il s'effectue. Les compétences nouvelles ou hautement qualifiées rendues aujourd'hui indispensables par l 'évolution des missions dévolues à l'État, non seulement dans le domaine technique, mais également dans des domaines juridiques ou administratifs, ne se trouvent pas remplies par les procédures actuelles de recrutement de corps unifiés de personnels généralistes.

Il en va de même quant aux régimes indemnitaires en vigueur, dont la Cour souligne l'absence ou la fragilité des bases juridiques qui les fondent.

Comme la Cour le précise elle-même, le régime indemnitaire des personnels de l'administration centrale du ministère de la justice ne se distingue pas de celui des autres administrations centrales et repose en grande partie sur des notes et instructions du ministère du budget ; le ministère de la Justice a commencé à s'inscrire dans le processus de régularisation juridique des dispositifs de rémunérations

accessoires des fonctionnaires que le ministère de l'économie et des finances a engagé.

Enfin, le recrutement, en cours, d'un directeur de projet dont la mission consiste précisément à mettre en place les conditions d'une gestion coordonnée des ressources humaines de ce ministère, montre l'importance prioritaire que j' attache aux progrès qui sont à accomplir dans ce domaine.

Services judiciaires

Les statuts, emplois et effectifs des personnels des Services Judiciaires

Les magistrats

Le lien entre le grade et l'emploi

Les développements de la Cour des comptes sur le lien étroit entre le grade et l'emploi dans le corps des magistrats de l'ordre judiciaire méritent d'être nuancés. Ce corps sera à l'avenir beaucoup moins marqué qu'il ne l'est actuellement par l'absence de dissociation entre le grade et l'emploi. En effet, la réforme du déroulement de carrière des magistrats, en cours de discussion au Parlement, se traduira notamment par :

- une augmentation significative du nombre d'emplois d'avancement au premier grade et en hors hiérarchie ;

- une unification du grade d'avancement, par la suppression des deux groupes au sein du premier grade, permettant une accélération de la progression de carrière, désormais identique, qu'elle se déroule à Paris ou en province ;

- une simplification des règles de l'avancement ;

- une évolution dans le sens d'une plus grande dissociation du grade et de l'emploi puisque la plupart des fonctions généralistes et spécialisées pourront être exercées indifféremment au premier grade ou au second.

La multiplicité des modes de recrutement des magistrats

Le nombre des modes de recrutement des magistrats est de 7, le recrutement des conseillers en service extraordinaire, instauré par la loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995, ayant cessé d'être en vigueur le 31 décembre 1999.

La diversité de ces modes de recrutement est un atout pour les services judiciaires : elle permet, notamment, d'enrichir le corps des magistrats de l'expérience professionnelle acquise dans le cadre de l'exercice d'une autre activité. Aussi, le souci de la direction des services judiciaires est-il de promouvoir ces modes de recrutement diversifiés.

A cet égard, le projet de loi organique relative au déroulement de la carrière des magistrats prévoit d'instituer une disposition pérenne de recrutement direct de magistrats du second et du premier grade, se distinguant clairement, par les conditions d'âge et de diplômes requises des concours internes d'accès à l'École Nationale de la Magistrature.

Par ailleurs, dans le cadre des amendements parlementaires à ce projet de texte, il est envisagé d'instituer un mécanisme de reconstitution de carrière pour les magistrats issus des 2ème et 3ème concours d'entrée à l'ENM.

Pour autant, les recrutements par la voie de l'École Nationale de la Magistrature restent-ils prédominants. Ainsi, sur la période allant de 1991 à 2000, ceux-ci représentent 72,4 % de l'ensemble des recrutements de magistrats.

Le déséquilibre de la pyramide des âges

Pour compléter l'exposé fait par la Cour sur le déséquilibre de la structure démographique du corps, il convient de préciser que la direction des services judiciaires a commandé à l'INED en 2000, conjointement avec la mission Droit et Justice (GIP), une étude sur la démographie du corps des magistrats qui doit prolonger et compléter l'étude précédente parue en 1991 et confiée à la même équipe de chercheurs.

Il résulte en effet de l'examen de la pyramide des âges de brusques variations dans le nombre des départs à la retraite dans la décennie à venir. Le nombre des départs est actuellement

exceptionnellement faible (moins de 50 par an). Il sera très important dès 2007, jusqu'à dépasser 300 départs par an vers 2010.

Ce phénomène qui n'est pas propre au corps de la magistrature, même s'il l'affecte tout particulièrement, justifie que le ministère se dote d'instruments efficaces pour une gestion prévisionnelle de ses emplois.

A côté du recrutement assuré par l'école Nationale de la Magistrature, dont les promotions devront en toute hypothèse être considérablement augmentées, l'institutionnalisation d'un concours démarqué des concours exceptionnels mis en oeuvre en 1981, 1983, 1992, 1998 et 1999 permettra d'assurer le remplacement des départs ou de compléter les effectifs dans des délais plus resserrés, tout en favorisant un Alissage≅ de la pyramide grâce au recrutement de magistrats dont la moyenne d'âge sera sensiblement plus élevée.

Les conclusions de l'étude commandée à l'INED, qui seront disponibles dans le courant de l'année 2001, développeront plusieurs scénarii pour aider à apprécier, de la manière la plus pertinente, les conditions et les délais du recours à ce nouveau moyen de recrutement qui sera, dès l'adoption du projet de loi organique précité, intégré dans le statut de la magistrature.

Les fonctionnaires

L'existence de corps de fonctionnaires spécifiques aux services judiciaires se justifie par la particularité de la mission des services judiciaires qui exige de tous ses personnels, une professionnalisation croissante, alors que plus particulièrement les personnels de catégorie C exercent souvent des fonctions de greffiers.

La création de corps techniques de catégorie C communs aux trois directions verticales du ministère de la justice, si elle peut être envisagée, nécessitera au préalable des rapprochements entre directions.

Une première étape consistant en l'organisation de concours communs avec d'autres directions, voire d'autres ministères, devrait se concrétiser à court terme, pour le recrutement de conducteurs automobile.

Les emplois et les effectifs

Les emplois budgétaires

L'évolution globale des emplois

Les données chiffrées concernant l'évolution des effectifs des services judiciaires et de l'ensemble du ministère de la Justice prises en compte par la Cour sont à géographie variable : pour les années 1993 à 1998, ne sont pris en compte que les seuls emplois de titulaires (les emplois de contractuels sont donc exclus tant pour le ministère que pour les services judiciaires, les emplois budgétaires de cadres territoriaux et de journaliers étant en outre écartés pour ces derniers), alors que pour les années 1999 et 2000 la référence correspond à l'effectif budgétaire total (titulaires et non titulaires).

Les années 1999 et 2000 ont été marquées par un rattrapage en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse qui se poursuivra en 2001 et 2002, restreignant d'autant la part relative des services judiciaires et de l'administration pénitentiaire.

Enfin, pour que l'approche de la progression des emplois de fonctionnaires des services judiciaires au regard des objectifs de la loi de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995 relative à la justice soit cohérente sur toute la durée d'exécution de cette loi de programme, il convient de ne retenir, pour 1999, que les créations nettes d'emplois de titulaires (230 - 44 emplois transférés à l'administration pénitentiaire - 36 emplois de contractuels) soit au total 150 créations nettes (et non 230 ou 175 comme indiqué respectivement en pages 25 et 26 du projet d'insertion). Il en résulte que l'augmentation du nombre d'emplois budgétaires de fonctionnaires est de 914 entre 1995 et 1999.

Globalement, l'évolution de l'effectif budgétaire de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires de 1993 à 2000 a été de 7 % et non de 7,2 % comme figurant dans le tableau figurant en page 27 du projet d'insertion.

Ce renforcement des cours d'appel, dont l'objectif était de résorber les stocks d'affaires à juger, porte désormais ses fruits puisque depuis 1999 le nombre d'affaires terminées excède globalement le nombre d'affaires nouvelles. Ce mouvement de déstockage, qui portait en 1999 sur 10.000 affaires, concerne 26.000

affaires en 2000, soit 8 % du stock global au 31 décembre 1999 (données provisoires pour 2000). Ce mouvement de déstockage n'a pas touché simultanément toutes les cours d'appel : certaines ont commencé à réduire leurs stocks dès 1997, d'autres l'ont fait pour la première fois en 2000, d'autres encore ne l'ont pas fait du tout.

Le taux de vacances des emplois de magistrats

L'analyse du décalage entre création de postes et recrutement de magistrats faite par la Cour est incomplète.

En effet, l'augmentation du taux de vacances d'emplois de magistrats sur la période 1993 - 1998 ne trouve pas sa seule explication dans les emplois créés en application de la loi de programme de 1995 qui n'ont pu être pourvus immédiatement en raison de la durée de la scolarité des auditeurs de justice (31 mois). Il provient aussi de la faiblesse des recrutements d'auditeurs à l'École Nationale de la Magistrature. Ainsi, 100 postes ont été offerts aux concours organisés en 1993, 110 à ceux de 1994 puis 145 postes aux concours 1995, 1996, 1997.

La mise en place, par la loi organique n° 98-243 du 2 avril 1998 de concours exceptionnels de recrutement de magistrats en 1998 et en 1999 et l'augmentation du nombre d'auditeurs à partir de 1998 (185 postes en 1998 et 1999 et 190 en 2000) a permis de combler le retard malgré un nombre record de créations de postes à partir de 1998.

Ces concours exceptionnels s'inscrivent dans le plan d'urgence pour la justice évoqué par la Cour, dont l'objet n'était pas de créer des emplois budgétaires supplémentaires, mais bien de pourvoir les emplois vacants par une accélération des recrutements, ce notamment pour réduire les délais de jugement, résorber les stocks et permettre la mise en oeuvre des réformes de la justice. Le nombre d'emplois vacants de magistrat a ainsi été réduit à 124 dès 1999 (1,97 % de l'effectif budgétaire). Fin 2000, le taux de vacance a été contenu à 2,04 % (soit 133 emplois vacants, dont 100 emplois pour la réforme des tribunaux de commerce non encore entrée en vigueur).

Ces données masquent cependant des disparités importantes entre les juridictions. En effet, certaines juridictions bénéficient d'un renfort de magistrats nommés en surnombre de leur effectif budgétaire. Ces surnombres ont pour effet mécanique d'augmenter le taux de vacance dans les autres juridictions.

le développement du travail à temps partiel

Comme le constate la Cour des comptes, tous les corps des services judiciaires, magistrats et fonctionnaires, se sont ouverts au temps partiel.

La proportion d'agents à temps partiel, tout en progressant chez les magistrats, demeure cependant très faible. Pour les fonctionnaires, elle se stabilise depuis plusieurs années autour de 25 % des effectifs.

Cette évolution est, comme le souligne la cour, liée à la féminisation des corps (97,5 % des agents à temps partiel sont des femmes chez les magistrats et plus de 98,5 % pour les fonctionnaires).

Il convient cependant de noter que les modalités d'exercice du temps partiel sont différentes pour les magistrats et les fonctionnaires (prédominance de mi-temps pour les premiers et de temps partiel à 80% pour les seconds).

Les effectifs théoriques

l'évaluation de la charge de travail et les redéploiements d'emplois

Le logiciel OUTILGREF, outil d'évaluation de la charge de travail des fonctionnaires et d'aide à la décision pour la localisation par juridiction des créations d'emplois de fonctionnaires, dont la direction des services judiciaires s'est dotée en 1993, est en cours d'actualisation.

Un marché a été notifié à cette fin en mai 2000 à la société CEGOS. Les travaux d'actualisation, qui devraient se terminer au cours du premier semestre 2001, ont pour objectif de prendre en compte dans l'outil, l'ensemble des réformes intervenues depuis 1992 ayant un impact sur la charge de travail des fonctionnaires des greffes. Tel est le cas des réformes de procédure (transfert de compétence réalisé par la loi du 8 février 1995, loi du 15 novembre 1999 sur le PACS, loi du 15 juin 2000 ...), des réformes de structures (création des services administratifs régionaux en 1996, des services pénitentiaires d'insertion et de probation) et des réformes dans l'organisation du travail (traitement en temps réel, réforme de l'exécution des dépenses de fonctionnement ...).

Cette actualisation vise également au transfert de l'application sur un nouveau support technique (base access) pouvant être mis en ligne sur le réseau privé virtuel justice, afin qu'OUTILGREF devienne

outil de management partagé avec les juridictions et utilisé par celles-ci pour leur auto-évaluation, notamment pour faciliter l'aménagement du temps de travail.

S'agissant de l'analyse de la charge de travail des magistrats, au-delà de la prise en compte des données démographiques et des données quantitatives d'activité des juridictions, dont la cour relève à juste titre les limites, le ministère de la justice a décidé d'engager une réflexion sur la qualité de la justice en vue de développer une politique d'évaluation des juridictions.

	MAGISTRATS			*FONCTIONNAIRES*		
	Effectif budgétaire	*Nombre d'agents à temps partiel*	*Pourcentage de temps partiel/effectif budgétaire*	*Effectif budgétaire*	*Nombre d'agents à temps partiel*	*Pourcentage de temps partiel/effectif budgétaire*
1993	*5 934*	*25*	*0,42 %*	*18 584*	*4 257*	*22,91 %*
1994	*5 974*	*28*	*0,47 %*	*18 575*	*4 342*	*23,38 %*
1995	*6 029*	*42*	*0,70 %*	*18 598*	*4 822*	*25,93 %*
1996	*6 087*	*59*	*0,97 %*	*19 066*	*4 837*	*25,37 %*
1997	*6 117*	*80*	*1,31 %*	*19 132*	*4 945*	*25,85 %*
Progression 1993/1997	*3,08 %*	*220 %*		*2,95 %*	*16,16 %*	

A ainsi été mise en oeuvre début 2000 une démarche d'évaluation des tribunaux de grande instance : une étude a été confiée à M. Hubert Dalle, président du tribunal d'Evry, avec mission de définir des indicateurs de résultat.

Ces indicateurs devaient poursuivre trois objectifs :

** permettre aux juridictions de s'auto-évaluer, faciliter l'élaboration de projets de juridiction et rendre plus lisibles leurs actions ;*

** rendre possible la comparaison des performances respectives des tribunaux et permettre d'expliquer, le cas échéant, leurs différences ;*

** permettre au ministère d'apporter des réponses mieux adaptées aux difficultés constatées afin d'assurer une meilleure qualité du service public sur tout le territoire.*

Le rapport, qui vient d'être remis à la Garde des sceaux, propose de manière très concrète une première batterie d'indicateurs qui permettent de décrire l'ensemble des activités d'un tribunal de grande instance et les principaux moyens qu'il met en oeuvre pour tenter de mesurer ses performances. Certains indicateurs répondent à la démarche de qualité.

La méthodologie d'évaluation proposée par Monsieur DALLE, en cours d'analyse, devrait à court terme être expérimentée sur un échantillon de tribunaux de grande instance de taille diverse, avant validation et extension à l'ensemble des tribunaux de grande instance.

Ces outils d'analyse permettront à terme de faciliter les redéploiements d'emplois entre ressorts de cours d'appel, qui pour l'heure ne sont pas pratiqués, les redéploiements étant limités aux juridictions d'un même ressort.

la réforme de la carte judiciaire

Avant la réforme d'ampleur du décret n° 99-959 du 30 juillet 1999 portant suppression de 36 tribunaux de commerce à effet du 1er janvier 2000, diverses juridictions ont en effet été supprimées de manière ponctuelle.

Une deuxième étape est aujourd'hui engagée. Les réflexions sur la réforme de la carte judiciaire, liées à l'organisation du travail dans les juridictions, se poursuivent en effet dans le cadre des travaux sur l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

Par ailleurs, le transfert, dans le cadre de la prochaine réorganisation de la direction des services judiciaires, au bureau des études prospectives et de la programmation des compétences jusque-là dévolues à la mission de réforme de la carte judiciaire constituée en 1998, permettra d'intégrer la problématique « carte judiciaire » dans tous les projets d'organisation judiciaire.

l'évolution de la charge de travail par magistrat

Les données indiquées par la Cour, qui reflètent la charge de travail théorique par magistrat pour traiter, dans l'année de leur introduction, les affaires civiles nouvelles, ne rendent pas compte de la réalité de l'activité judiciaire.

En effet, l'évolution à la baisse des affaires civiles nouvelles est depuis 3 ans mise à profit par les juridictions pour réduire les stocks des affaires restant à juger et réduire les délais de jugement.

Ainsi, alors que les stocks des cours d'appels augmentaient de 15.000 affaires civiles par an et en moyenne depuis 1990 , le stock a été stabilisé en 1998. En 1999, les cours d'appel ont réalisé un déstockage de -10.000 affaires, qui s'accentue en 2000 (-26.000 affaires). Ce retournement de tendance sur l'évolution du nombre des affaires, qui constitue un préalable à la baisse durable des délais de jugement, se traduit en 2000 par un net ralentissement de la progression de la durée moyenne de traitement des affaires civiles par les cours d'appel : la durée moyenne ne progresse que de 0,2 mois (18,3 mois en 2000 contre 18.1 mois en 1999) contre une progression observée entre 1995 et 1999 de + 0,7 à + 1,1 mois par an. Encore faut-il préciser que le déstockage se traduit, dans un premier temps par une détérioration de la durée moyenne de traitement d'autant plus importante que le stock précédemment accumulé est ancien.

En ce qui concerne les autres juridictions, les délais restent globalement stables sur une longue période. Cette stabilité se confirme pour les deux derniers exercices.

Les effectifs disponibles

Les mises à disposition

Pour qualifier les mises à disposition de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires, de pratiques souvent irrégulières et de mauvaise gestion, la Cour relève que les mises à dispositions externes ne font pas l'objet d'un arrêté ou d'une convention de mise à disposition, comme le prévoit le décret du 16 septembre 1985 ; que s'agissant des mises à dispositions internes les règles de mobilité et de mutation ne sont pas respectées, qu'aucune transparence n'est assurée de sorte que les chefs de juridiction sont mis devant le fait accompli et conduits à attester d'une situation d'affectation et d'un service fait fictif. Elle relève, enfin que ces pratiques contribuent à brouiller la connaissance des effectifs des juridictions sur lesquels les bénéficiaires des mises à disposition sont prélevés et ne donnent pas un reflet exact de la situation des effectifs de l'administration centrale et particulièrement de la direction des services judiciaires.

Il convient en tout premier lieu de rappeler, s'agissant plus particulièrement des mises à dispositions au profit de la direction des services judiciaires, que la création de la sous-direction des greffes en 1988 n'a été accompagnée d'aucun emploi nouveau, les décisions gouvernementales intervenues à l'époque ayant renvoyé la chancellerie à prélever sur les juridictions les effectifs de fonctionnaires nécessaires au fonctionnement de cette structure.

En second, lieu, les contraintes gouvernementales imposées dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 1997 en termes de réduction des effectifs des administrations centrales, se sont traduites pour le ministère de la justice par la diminution des effectifs des juridictions et des services déconcentrés inscrits au budget de l'administration centrale. Pour les services judiciaires, ce sont ainsi 5 emplois de greffiers en chef et 25 emplois de greffiers budgétés centrale qui ont été supprimés en loi de finances pour 1997. Ces effectifs ont été partiellement remplacés par des mises à disposition.

L'ensemble de ces décisions ont contribué à l'accroissement constaté par la Cour du nombre de mises à disposition et au maintien du statut quo.

Il est clair que le remède satisfaisant qui permettrait aux administrations et organismes désireux de bénéficier des services de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires sans nuire au fonctionnement des juridictions, et de donner une plus grande sincérité aux lois de finances quant aux moyens des divers services de la chancellerie, consiste à voir inscrire au budget de l'administration centrale du ministère de la justice des créations d'emplois, pour asseoir non seulement les mises à dispositions internes au profit de la Chancellerie, mais également des emplois de MACJ sur lesquels pourraient être nommés les magistrats mis à disposition d'autres administrations ou organismes. Une première demande à cet effet sera présentée au projet de loi de finances pour 2002, étant précisé que la loi de finances pour 2001 prévoit déjà le transfert de 4 emplois de fonctionnaires des services judiciaires au profit de l'administration centrale. Ce dispositif permettrait également de mettre fin aux difficultés de gestion de personnels exerçant les mêmes fonctions mais relevant d'un statut différent.

Par ailleurs, consciente des inconvénients qu'entraînent les mises à disposition pour les juridictions, la direction des services judiciaires s'est d'ores et déjà efforcée d'en résorber le nombre en intervenant dans deux directions :

** d'une part en tentant d'obtenir des organismes d'accueil la transformation de ces mises à disposition en détachement. S'agissant des magistrats, cette action s'est concrétisée par le détachement prochain de deux magistrats en poste au secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne. Par ailleurs, les discussions engagées devraient aboutir au détachement de deux magistrats mis à disposition, l'un de la délégation à la sécurité routière et l'autre de la mission interministérielle pour la lutte contre la drogue et la toxicomanie.*

** d'autre part, en refusant l'offre d'emploi proposée par un organisme d'accueil lorsqu'elle est faite dans le cadre d'une mise à disposition.*

Enfin, le processus de régularisation des mises à disposition, par l'intervention soit d'un arrêté soit d'une convention de mise à disposition selon la nature de l'organisme bénéficiaire (administration publique ou organisme privé) est d'ores et déjà très largement engagé, tant pour les fonctionnaires que pour les magistrats.

S'agissant plus particulièrement de ces derniers, quatre arrêtés de mise à disposition sont en cours d'élaboration :

** deux concernent des magistrats mis à disposition de la représentation française auprès de l'Union Européenne et de la commission*

** deux autres concernent des magistrats qui viennent de prendre leurs fonctions à la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal, laquelle est placée, par délégation du premier ministre, auprès de la ministre chargée du travail et de l'emploi.*

En ce qui concerne le projet de mise à disposition d'un magistrat auprès de la défenseure des enfants, un arrêté de mise à disposition et une convention seront élaborés dès désignation du candidat. Des contacts sont enfin en cours avec des organismes accueillant des magistrats mis à disposition, afin de régulariser les situations qui peuvent l'être.

Pour les fonctionnaires, une convention de mise à disposition a déjà été signée. Plusieurs autres conventions ainsi que des arrêtés de mise à disposition sont en préparation.

En outre, depuis le contrôle de la Cour, la direction des services judiciaires applique les règles statutaires et de gestion des mutations aux mises à disposition : les postes concernés font l'objet d'une diffusion dans les services judiciaires, les projets de nomination sont soumis à l'avis des commissions administratives paritaires. Une dépêche est adressée aux chefs de cour pour les informer de la mise à disposition. L'affectation des agents est archivée dans leur dossier. Les mises à disposition sont ainsi gérées de manière transparente vis-à-vis tant des chefs de cour d'appel que des agents. Les chefs de juridiction ne se trouvent donc pas mis devant le fait accompli, comme l'indique la Cour.

Ils ne sont pas plus conduits à attester d'une situation d'affectation et d'un service fait fictifs.

La mise à disposition correspond en effet à une position prévue par le statut de la fonction publique, dans laquelle les agents mis à disposition demeurent gérés administrativement et financièrement par leur administration d'origine. Les personnels des services judiciaires mis à disposition continuent donc de relever, pour leur gestion financière, du service administratif régional dont dépend la juridiction d'origine. Comme pour les autres personnels du ressort, cette prise en charge s'effectue au regard d'une part du procès-verbal d'installation en juridiction et d'autre part, de toutes les pièces relatives à la situation administrative de l'agent ayant une incidence sur son traitement, dont est destinataire le service administratif régional. L'agent est donc bien rémunéré pour le service qu'il accomplit au bénéfice de l'administration ou de '=organisme d'accueil. Il n'y a donc pas de service fictif.

Le temps de travail au sein des juridictions

La durée hebdomadaire du temps de travail est en principe de 39 heures dans les juridictions conformément aux règles issues du statut de la fonction publique.

Les disparités relevées par la Cour à cet égard relèvent de pratiques anciennes dont certaines peuvent s'expliquer par les contraintes propres à certaines régions liées au temps de transport entre le domicile et le lieu de travail.

En effet, en raison de la cherté du logement et de l'absence, sur le lieu de travail d'équipements sociaux (crèches ...), nombre de personnels des juridictions de la région parisienne et des grandes

métropoles régionales ont opté pour un domicile familial fort éloigné de leur lieu de travail.

Seul le développement, en faveur des régions concernées des infrastructures sociales (logement social, structures d'accueil des enfants ...) afin de favoriser l'installation des personnels au siège de ces juridictions permettrait de régler les difficultés importantes de recrutement qu'elles rencontrent et de revenir à une approche de la durée du temps de travail plus conforme aux règles rappelées plus haut.

Par ailleurs, il faut tenir compte dans le diagnostic de la durée de travail de la compensation des astreintes, des permanences et des prolongations de service, liées notamment aux activités pénales des juridictions (greffe d'instruction, greffe des juges pour enfants, des juges d'application des peines, greffe correctionnel, greffe des cours d'assises) permise par une circulaire ancienne du 21 octobre 1987, actuellement en cours d'évolution et soumise à la concertation avec les organisations syndicales.

L'ensemble de ce dispositif, de même que la durée des congés annuels, fera l'objet d'une remise à plat dans le cadre de l'application aux services judiciaires des dispositions du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat.

Le suivi de l'absentéisme

Contrairement à ce qu'indique la Cour des comptes, la direction des services judiciaires s'est toujours préoccupée du suivi de l'absentéisme des agents, qui était cependant assuré à des niveaux différents selon les causes d'absence.

Pour améliorer le suivi de cette question par l'administration centrale et simplifier le travail des juridictions en la matière, les applications informatiques de gestion du personnel (ANAGALYS pour les fonctionnaires et base M pour les magistrats) ont prévu un module de gestion des absences. Ce module permettra aux juridictions sous le contrôle des cours d'appel, de saisir dans la base à laquelle elles auront accès par le réseau privé virtuel justice toutes les situations d'absence ne libérant pas l'emploi budgétaire, jusque-là ignorées de l'administration centrale (congés de maladie ordinaire, congés de formation, congés de maternité, absence autorisée, ...).

L'application permettra de procéder à une consolidation annuelle des temps d'absence par type d'emploi budgétaire, afin de ramener ceux-ci à des fractions d'emplois en équivalent temps plein. Les décisions de localisation des postes budgétaires seront prises notamment en considération de ces données constamment actualisées.

Ce module doit prochainement faire l'objet de tests de validation dans le ressort de la cour d'appel d'Orléans, avant d'être généralisé à l'ensemble des ressorts.

Les rémunérations des personnels des services judiciaires

Les rémunérations accessoires des magistrats

L'indemnité forfaitaire de fonction des magistrats

La direction des services judiciaires, consciente du caractère obsolète du décret a présenté au ministère des finances, dès 1996, des projets de textes (décret et arrêté) portant à 37 % du traitement brut le taux moyen de l'indemnité forfaitaire de fonction servie aux magistrats, le montant des attributions individuelles ne pouvant dépasser une fois et demi ce taux. Dans le même temps, ces projets réglaient la difficulté rédactionnelle évoquée par la Cour. Malgré diverses relances, ce département n'a pas donné suite à ce projet, en faisant connaître verbalement son opposition à l'affichage d'un taux indemnitaire maximal de 55,5 %.

Compte tenu de ces éléments ainsi que de la nécessité réaffirmée par la Cour de donner une base réglementaire aux dispositions actuellement prévues par voie de circulaire, la direction des services judiciaires a élaboré de nouveaux projets de textes, qui seront soumis très prochainement à la concertation interministérielle.

Ces projets visent à régler l'ensemble des difficultés soulevées, en réactualisant le taux moyen de l'indemnité forfaitaire de fonction des magistrats et en donnant un fondement réglementaire satisfaisant aux modalités tout à fait objectives d'attribution de cette indemnité actuellement fixées par la circulaire du 5 février 1996. Ces textes visent en outre à permettre à l'avenir une meilleure adaptabilité du régime indemnitaire des magistrats pour tenir compte des sujétions

nouvelles qu'ils sont appelés à rencontrer dans l'exercice de leurs fonctions.

L'économie de ces projets est la suivante.

L'indemnité forfaitaire de fonction se décompose en :

- une prime forfaitaire, exprimée en pourcentage du traitement indiciaire brut, servie à tout magistrat à raison de la fonction exercée, les pourcentages attachés à chaque fonction étant fixés par arrêté ;

- une prime complémentaire exprimée en valeur absolue, bénéficiant aux magistrats qui subissent, à raison de la nature du contentieux ou des charges qui leur sont confiées, des contraintes particulières.

En l'état, ce complément s'appliquera aux magistrats délégués à l'équipement et à ceux qui connaissent à titre habituel des infractions visées à l'article 706-16 du code de procédure pénale (terrorisme). Le dispositif actuel d'attribution à ces derniers du complément indemnitaire, qui permet un contrôle de la dépense (décisions individuelles prises par la garde des sceaux, sur proposition des chefs de cour) n'est pas modifié.

Il pourrait à l'avenir permettre également l'indemnisation des contraintes spécifiques issues des dernières réformes (loi du 15 juin 2000).

Le taux moyen servant au calcul des crédits budgétaires est déterminé non plus, comme le prévoyaient les projets initiaux, par référence au traitement indiciaire brut de chaque niveau hiérarchique, mais de la masse budgétaire des traitements bruts des magistrats de l'ordre judiciaire.

Pour les magistrats chargés de la formation, qui perçoivent actuellement, outre un complément d'indemnité de fonction de 1600 F par trimestre payé sur les crédits des services judiciaires, une rémunération servie par l'École Nationale de la Magistrature sur le fondement du décret n° 68-912 du 15 février 1968 relatif aux tâches d'enseignement et de jury, l'École a d'ores et déjà fait connaître son accord pour une unification de leur mode d'indemnisation. L'ENM deviendrait ainsi l'unique payeur des indemnités liées à l'exercice de fonctions de formation, dont le mode de calcul serait simplifié.

l'indemnité forfaitaire de représentation des plus hauts magistrats

Le ministère de la fonction publique sera saisi prochainement d'un projet de texte actualisant l'arrêté non publié du 20 septembre 1991 instaurant une indemnité forfaitaire de représentation au profit des chefs de la Cour de cassation.

Il convient toutefois de relever que le décret du 26 janvier 1970 relatif à l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation en application duquel est intervenu l'arrêté de 1991, n'est lui même pas publié à ce jour. Or, la fonction publique a été saisie de cette difficulté dès février 2000 à l'occasion de la demande de publication de l'arrêté fixant le montant de l'indemnité de représentation du Vice-Président du Conseil d'Etat.

Situation des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature

La Cour des comptes relève le cumul, par les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), des rémunérations correspondant à l'emploi budgétaire qu'ils sont réputés occuper à plein temps et les vacations liées à leur activité au sein du CSM en estimant que celle-ci, s'exerçant à temps plein, justifierait une mesure de détachement auprès du Conseil.

Comme le précisent les membres du CSM, le détachement ne serait concevable, sur demande des intéressés, que pour ceux qui abandonneraient toute autre activité professionnelle. Or, en l'état les magistrats de l'ordre judiciaire membres du CSM considèrent que l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles est inséparable de leur mandat au CSM.

Dès lors que l'appartenance au CSM implique, dans la réalité des pratiques, un travail considérablement accru, il n'est pas injustifié d'en assurer la juste rémunération, les vacations servies à ce titre étant tout à fait conformes à la réglementation en vigueur.

Pour autant, la direction des services judiciaires a rappelé aux membres dudit Conseil les dispositions du décret du 10 mai 1995, de manière à les inciter à solliciter des décharges d'activité pour tenir compte de la réalité des conditions d'exercice de leur activité juridictionnelle.

Les rémunérations accessoires des fonctionnaires des greffes

L'unification du régime indemnitaire des agents de catégorie C, amorcée en 1998 est réalisée depuis le 1er janvier 2000, en vertu du décret n°2000-913 du 20 septembre 2000 et d'un arrêté du même jour. Le taux moyen de l'indemnité spéciale qui leur est servie est actuellement de 19% du traitement indiciaire brut moyen.

S'agissant des compléments indemnitaires servis aux fonctionnaires de catégorie C placés et à ceux occupant par intérim des fonctions de chef de greffe, il convient de rappeler que leurs conditions d'attribution, conformes aux décrets du 10 mars 1992 et du 2 octobre 1998 instituant les régimes indemnitaires des personnels des greffes qui posent le principe de la modulation dans la limite du double du taux moyen, sont fixées selon des critères objectifs par les circulaires annuelles relatives aux indemnités des fonctionnaires. Celles-ci précisent en effet limitativement les catégories de bénéficiaires et, pour chacune d'entre elles, le montant des compléments à servir.

De fait, le problème soulevé par la Cour se pose en des termes différents pour les C placés et les fonctionnaires assurant l'intérim des chefs de greffe.

Pour les premiers, qui bénéficiaient d'un complément indemnitaire représentant l'équivalent de 15 points de NBI, la régularisation souhaitée par la Cour est intervenue. Le décret n° 2000-970 du 4 octobre 2000 modifiant le décret du 14 octobre 1991 instituant la NBI, compte désormais les agents placés de catégorie C parmi les bénéficiaires de cette bonification. Ces agents ne bénéficient donc plus, depuis le 1er janvier 2000, du complément indemnitaire institué par la circulaire du 28 septembre 1998.

Les seconds, qui exercent par intérim les fonctions de chef de greffe, perçoivent un complément indemnitaire pour compenser les contraintes supplémentaires engendrées par cette fonction d'encadrement que leur corps ou leur grade d'appartenance ne leur donnait pas vocation à exercer.

Par souci de parallélisme avec la solution envisagée pour les magistrats, il sera tenu compte des observations de la Cour lors de la prochaine mise à jour des arrêtés fixant les taux indemnitaires des

fonctionnaires des greffes, consécutivement à la revalorisation indemnitaire inscrite en loi de finances pour 2001.

Les autres dépenses de rémunérations des services judiciaires

Sur le fond, une réflexion est en cours pour remettre à plat les dispositifs d'indemnisation fort disparates des collaborateurs divers du service public de la justice (assesseurs des tribunaux, des commissions d'indemnisation des victimes d'infraction, des magistrats honoraires, présidents et membres des bureaux d'aide juridictionnelle) dont certains d'un faible montant n'ont pas été revalorisés depuis de nombreuses années. L'objectif poursuivi est, d'une part, d'actualiser les régimes d'indemnisation déjà exprimés par référence au traitement brut des magistrats pour tenir compte du nouvel échelonnement indiciaire issu de la réforme en cours du statut de la magistrature et, d'autre part, d'étendre ce mode d'indemnisation, qui permet une revalorisation automatique des indemnités, à l'ensemble des collaborateurs concernés.

S'agissant des personnels non titulaires rémunérés à la vacation, il convient de rappeler que la direction des services judiciaires s'est engagée avec les autres services de l'État dans le processus de résorption de l'emploi précaire organisé par la loi du 16 décembre 1996 et poursuivi par celle du 3 janvier 2001.

Les agents recrutés pour répondre à un besoin permanent à temps incomplet en application de l'article 6 alinéa 1er de la loi du 11 janvier 1984, pour lesquels l'article 6 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 autorise des recrutements pour une durée indéterminée, sont actuellement en cours de recensement. Il s'agit principalement d'agents, recrutés à temps partiel, pour effectuer des tâches de nettoyage des juridictions. Cette formule se révèle en effet nettement moins onéreuse que le recours à un marché de nettoyage concernant l'ensemble des juridictions d'un ressort, compte tenu des distances les séparant. L'imputation de ces recrutements sur des emplois budgétaires souhaitée par la Cour ne pourrait se faire qu'au regard des équivalents temps plein qui résulteront du recensement.

S'agissant enfin des assistants de justice, institués par la loi n° 95-125 du 9 février 1995, une circulaire permettant de clarifier les conditions d'emploi et le périmètre d'activité de ces personnels est en cours d'élaboration.

La prise en charge récente de la gestion de ces personnels par la sous-direction des greffes permet, notamment dans le cadre de la réflexion accompagnant le référentiel des métiers, de mieux définir les activités attachées à ces emplois en les distinguant de celles exercées par les fonctionnaires des services judiciaires, en particulier des greffiers.

En ce qui concerne le recrutement de ces personnels, il est désormais acquis dans l'ensemble des cours d'appel, qu'il est soumis, comme pour l'ensemble des agents non titulaires, au visa préalable du contrôleur financier déconcentré.

En conclusion, l'action de la direction des services judiciaires s'inscrit résolument dans le cadre d'une gestion modernisée des personnels.

Elle s'est en effet dotée, au niveau central, d'applications informatiques de gestion des personnels (magistrats et fonctionnaires) qui notamment :

- permettent un suivi, en temps réel, des effectifs budgétaire et réel des juridictions et des positions administratives des agents,

- facilitent la gestion des mouvements,

- intègrent une gestion prévisionnelle des effectifs.

Ces outils, qui peuvent actuellement être consultés par les services administratifs régionaux par l'intermédiaire du réseau privé virtuel justice ont vocation à constituer à terme des outils de gestion partagés avec les juridictions, dans le cadre d'une gestion administrative déconcentrée des personnels, actuellement expérimentée sur sites pilotes.

Par ailleurs, la direction des services judiciaires a élaboré en 2000 un référentiel des métiers de greffe, permettant la mise en place progressive d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

L'ensemble de ces outils contribueront au renforcement de la professionnalisation des services administratifs régionaux en matière de gestion administrative des personnels.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI

ET DE LA SOLIDARITÉ

Chapitre X

Les personnels des administrations centrales

La Cour a contrôlé la gestion des emplois, des effectifs et des rémunérations des personnels des deux administrations centrales du ministère de l'emploi et de la solidarité entre 1996 et 1999. Bien qu'appartenant à un ministère commun, la gestion des emplois relève de deux secteurs : le secteur emploi est sous la responsabilité de la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO), le secteur santé et solidarité relève de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB). La DAGEMO est issue d'une scission d'avec le secteur solidarité intervenue en 1990[116].

Les investigations ont porté sur les effectifs réels présents dans les administrations centrales, qui ne correspondent pas aux autorisations budgétaires votées par le Parlement, et sur les rémunérations des personnels des administrations centrales, notamment sur leur régime indemnitaire.

I. – Les emplois et les effectifs des administrations centrales

A. – Le cadre général de la gestion des emplois

1. – Un partage non satisfaisant de la gestion

Le processus de scission de la DAGPB pour donner naissance à la DAGEMO n'a pas été mené à son terme : la DAGPB a conservé, en effet, la gestion des corps dits communs, à savoir tous les corps de fonctionnaires titulaires des administrations centrales des deux secteurs et les corps de catégorie C des services déconcentrés du travail ; la DAGEMO, en revanche, gère les contractuels des deux secteurs, dits « statutaires 78 », par référence au décret du 17 mars 1978 fixant leurs conditions de recrutement et d'emploi. Depuis la disparition du budget des services communs des affaires sociales et du travail en 1994, la DAGEMO suit les emplois budgétaires de son secteur. Chaque direction d'administration générale gère ses agents contractuels non statutaires, dits « loi de 1984 » par référence à la loi

116 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.

du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

Selon les services concernés, cette répartition des tâches permet une gestion cohérente des corps communs, constitués de petits effectifs, offre une possibilité de parcours professionnels similaires, mais laisse le secteur travail gérer ses emplois et conduire le dialogue social avec les corps qui lui sont propres. A cet égard, la gestion des catégories C des services déconcentrés dans le cadre de corps uniques pour les deux secteurs pose des problèmes à la DAGEMO. La gestion commune des corps communs relève toutefois plus de l'apparence que de la réalité faute pour les acteurs en cause de s'affranchir du raisonnement en quotas, à savoir la répartition à due proportion des effectifs des deux secteurs, notamment pour les promotions.

Au 31 décembre 1999, les effectifs réels de l'administration centrale du secteur travail étaient de 1 124,5 et ceux du secteur solidarité de 2 898,89.

2. – Un outil de gestion obsolète

La base actuelle du personnel est commune aux deux secteurs du ministère et comprend les personnels des services centraux et des services déconcentrés, mais elle ne permet qu'une gestion statutaire et non une gestion des emplois et des effectifs ou une gestion prévisionnelle. Une première tentative de changement, lancée dans les années 1995-1997, n'a pu aboutir en raison, notamment, de la difficulté de faire converger les souhaits des deux directions de personnel des deux secteurs. La mise en place d'un infocentre, dans les années 1997-1998 a constitué une novation et permis une amélioration de la qualité du système d'information.

Le ministère de l'emploi a décidé, en 1999, de se doter d'un nouveau système de gestion informatisée du personnel (SGIP) dont la mise en service opérationnel est prévue pour 2002. Dans la mesure où les préoccupations en la matière sont communes à l'ensemble des ministères, des économies d'échelle auraient sans doute pu être obtenues par une démarche commune. Selon la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), différents facteurs peuvent expliquer l'absence de recherche de solutions communes : les choix d'évolution des systèmes ont été faits à des dates différentes ; en outre, les particularités qui caractérisent la

gestion des ressources humaines ont parfois conduit à l'adoption de systèmes de gestion différents par les directions d'un même ministère.

La DGAFP a constitué un répertoire de définitions partagées des principales notions utilisées qui sera repris dans le cadre des travaux de l'observatoire de l'emploi créé par le décret du 13 juillet 2000.

3. – L'absence d'un mode rationnel de répartition des emplois

Les moyens humains des deux administrations centrales du ministère ne sont pas répartis en fonction d'une analyse des besoins, comparable à la mise en place d'effectifs de référence entreprise – non sans difficulté[117]- dans les services déconcentrés.

La répartition des effectifs entre directions s'est très largement faite sur la base d'une situation existante que les deux directions d'administration générale tentent de faire évoluer à partir d'effectifs « attribués » ou « autorisés »[118] en concertation avec les différents services et en fonction des créations ou modifications d'emplois ainsi que de l'évolution des missions. Elles ont exposé qu'il n'a pas été possible d'arrêter des critères précis, compte tenu du rôle et des attributions extrêmement différentes des autres directions d'administration centrale dont les postes sont, de ce fait, difficilement comparables.

Les modifications de structure engagées dans l'un et l'autre secteur auraient pourtant pu être l'occasion d'adopter une approche rationnelle pour adapter les moyens à des besoins clairement identifiés, et éviter ainsi le recours très important à du personnel au-delà de ce que permettent les ressources budgétaires.

---

117 Voir les observations présentées sur ce point dans le rapport public particulier de décembre 1999, pp. 251-252.

118 Cette notion recouvre les emplois budgétaires, les emplois sur crédits, les mises à disposition des services déconcentrés et les mises à disposition à titre gracieux.

B. – Ecarts entre emplois budgétaires et effectifs réels sur emplois budgétaires

1. – Des emplois en baisse sur la période

a) Dans le secteur emploi, les emplois budgétaires ont diminué de 2,77 % de 1996 à 1999, passant de 940 à 914, sous l'effet de suppressions d'emplois, et de transferts vers la délégation aux affaires européennes et internationales sur le budget du secteur solidarité.

Un crédit de 1,7 MF est inscrit au budget depuis 1997 pour rémunérer cinq emplois de chargés des actions de nouvelles qualifications sans que les emplois correspondants aient été créés en loi de finances.

La DAGEMO a indiqué de façon générale que la sous-dotation chronique du ministère et l'insuffisance des créations d'emplois budgétaires pour mener à bien l'ensemble des missions qui lui sont imparties ont conduit à recruter des agents non titulaires rémunérés sur des crédits de diverses natures. Trois agents restent rémunérés sur ces crédits ; leur situation devrait être régularisée dans le cadre du protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire signé le 11 juillet 2000.

b) Dans le secteur solidarité, les emplois budgétaires[119] ont diminué de 4,3 % de 1996 à 1999, passant de 2 453 à 2 348, soit une perte de 105 emplois sous l'effet essentiellement de transferts d'emplois, notamment ceux de contractuels du service des droits des femmes largement transférés aux services déconcentrés, et aussi des transferts vers l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (19 emplois) et l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (12 emplois de l'ancien laboratoire national de la santé).

Les mouvements se sont traduits par une transformation d'emplois d'agents contractuels en emplois d'agents titulaires et par une restructuration faisant évoluer les emplois vers les grades et corps supérieurs. Les titulaires de la catégorie A représentaient 26,9 % des

---

119 Entraient dans le champ du contrôle les emplois inscrits au chapitre 31-41, article 02- administration centrale, article 03 – IGAS, article 04 – conseillers pour les affaires sociales à l'étranger, article 90 – mission recherche expérimentation, ainsi que les articles 70 – droits des femmes et 80 – économie sociale, regroupés en 1998 avec l'article 02 (ou l'article 10 des services déconcentrés).

emplois en 1996 (666), cette part est passée à 28,8 % en 1999 (677). La part des A titulaires et contractuels était de 42 % en 1999.

Le budget prévoit encore la prise en charge de 21 emplois figurant pourtant en loi de finances par l'ACOSS et les caisses nationales de sécurité sociale, pour 5,2 MF en 1999. Les agents du ministère occupant à l'origine ces emplois ont été progressivement remplacés par des agents relevant des conventions collectives. A la date de l'enquête, l'ensemble des emplois étaient vacants et le projet de loi de finances pour 2001 propose la suppression de 16 de ces emplois. La démarche devrait être poursuivie en 2002. Le budget prévoit, en revanche, la mise à disposition d'un directeur d'administration centrale au profit de l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (coût pour 1999 : 0,4 MF). Cet emploi devrait figurer au budget de cette agence, dans la mesure où elle bénéficie de l'autonomie juridique et financière.

Enfin des surnombres de 36 postes d'agents contractuels et 3 postes d'auxiliaires (dont 30 en administration centrale) figurent au budget, équilibrés par des blocages sur les emplois d'administration centrale. Une mesure de régularisation est proposée dans le cadre du projet de budget 2001 par la création de 42 emplois de contractuels.

2. – Un recours significatif aux agents contractuels

a) Dans le secteur emploi, il y avait, au 30 avril 2000, 82 contractuels statutaires « 78 » en contrats à durée indéterminée et 79 contractuels « loi de 84 » en contrats à durée déterminée ; ces derniers représentaient 21 % du total des emplois budgétaires en 1999. Les agents contractuels de 1ère et 2ème catégorie (équivalents de la catégorie A) étaient plus nombreux que les agents titulaires de catégorie A en 1996, la proportion ne s'inversant qu'en 1999. En outre, une quasi-carrière est assurée aux contractuels « loi de 84 » : renouvellement automatique des contrats, augmentation ou saut d'échelon à chaque renouvellement, voire en cours de contrat ; l'ancienneté moyenne des agents sous contrat à durée déterminée est ainsi de 8,15 années.

La DAGEMO a indiqué qu'elle a entrepris de remplacer progressivement les emplois de contractuels par des emplois de titulaires au fur et à mesure des départs dans la proportion d'un pour deux, mais il lui paraît nécessaire de conserver cette ressource dans des domaines de compétence spécifiques.

b) Dans le secteur solidarité, les contractuels statutaires « 78 » étaient au nombre de 128 au moment du contrôle et les contractuels CDD « 84 » au nombre de 238. Leur usage paraît toutefois mieux maîtrisé que dans le secteur emploi : si 37 % d'entre eux environ entamaient en 1999 leur troisième contrat, plus de 26 % avaient été recrutés cette année-là.

Le ministère met en avant la difficulté de recourir aux emplois de titulaires dans un contexte de gels des emplois, les délais de recrutement par concours puis de formation ainsi que la technicité croissante des métiers. Il reste qu'une telle pratique n'est pas conforme à l'article 3 de la loi du 11 juin 1983 qui dispose que « sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État […] sont […] occupés par des fonctionnaires ». L'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 prévoit, quant à lui, que des contractuels ne peuvent être recrutés que sur les emplois pour lesquels il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou pour les emplois du niveau de la catégorie A, et des autres catégories dans les représentations à l'étranger, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient.

3. – Les mouvements en cours de gestion

Divers mouvements autorisés par le contrôleur financier au cours de l'année budgétaire viennent modifier le volume et la répartition des emplois par corps et par grade inscrits en loi de finances. Il s'agit des transferts, des blocages, des surnombres ou des gages d'emplois, et des gels ou des mises en réserve.

a) Dans le secteur emploi, le fait marquant de la période est la persistance de surnombres d'agents contractuels de 3ème catégorie (équivalents de la catégorie B) : 11 de 1996 à 1998, puis 9 en 1999, gagés par des emplois de secrétaires administratifs, ainsi que de 4ème catégorie (équivalents de la catégorie C) : 3 de 1996 à 1998 et 2 en 1999, gagés par des emplois d'adjoints administratifs. Les gels d'emplois ont diminué sur la période et disparu en 1999.

TOTAL secteur emploi	31/12/96	31/12/97	31/12/98	31/12/99
Dotation	**940**	**916**	**911**	**914**
Blocage	-42	-41	-40	-41
Surnombre/Gage	-4	0	0	0
Emplois autorisés	**894**	**875**	**871**	**873**
Gel	-30,7	-7	-4	0
Réserve	0	0	-7	-24
Emplois disponibles	**863,3**	**868**	**860**	**849**
Equivalent temps plein	847,64	832,26	821,195	827,18
Vacances nettes	**15,66**	**35,74**	**38,805**	**21,82**
Taux de vacances	**1,81%**	**4,12%**	**4,51%**	**2,57%**

Le taux de vacances des emplois budgétaires - rapport des vacances nettes sur les emplois disponibles - s'est dégradé en 1997 et en 1998. Sous l'effet des mouvements en cours de gestion et du temps partiel, le taux de perte d'emplois par rapport à la dotation en loi de finances est de près de 10 % sur la période 1996 à 1999.

b) Dans le secteur santé et solidarité, les blocages internes viennent couvrir des surnombres dans certains corps et grades. Au 31 décembre 1999, il y avait ainsi 86 emplois bloqués pour couvrir 103 surnombres d'administrateurs civils (5), et de personnel du service intérieur (45) et le recrutement de 53 contractuels, dont 28 sont des agents titulaires détachés sur contrat. Cette dernière formule, qui permet à l'intéressé d'obtenir une rémunération supérieure à celle qu'il recevrait dans son corps d'origine, conduit à bloquer des emplois d'agents titulaires pour recruter des agents contractuels par un pseudo-détachement.

Les gels d'emplois ont disparu dès 1997 pour le secteur solidarité.

TOTAL solidarité	31/12/96	31/12/97	31/12/98	31/12/99
Dotation	2476	2404	2343	2348
Transfert	-9	-9	-9	-9
Blocage	-209	-202	-176	-148
Surnombre	170	146	118	133
Emplois autorisés	**2428**	**2339**	**2276**	**2324**
Gel	-55,347	0	0	0
Emplois disponibles	**2372,653**	**2339**	**2276**	**2324**
Equivalent temps plein	2329,28	2224,265	2174,155	2228,455
Vacances nettes	**43,373**	**114,735**	**101,845**	**95,545**
Taux de vacances	**1,83%**	**4,91%**	**4,47%**	**4,11%**

Sous l'effet du temps partiel qui bénéficie à 15 % du personnel et des mesures prises en cours de gestion, les moyens attribués par la

loi de finances ont été amputés de près de 7,5 % en 1997 et 1998, de 5,1 % en 1999.

Le taux de vacances, qui peut constituer un indicateur sur la capacité des gestionnaires à utiliser de manière optimale les moyens accordés, se situe à un niveau supérieur à 4 % depuis 1997. Le taux de vacances est particulièrement élevé pour l'article 03- IGAS : 13 postes sur 104 étaient vacants en 1999. Ce taux élevé s'explique largement par une réticence du corps à accueillir des administrateurs civils, notamment en détachement, alors même que les départs en détachement des inspecteurs laissent de nombreux emplois vacants.

C. – Les effectifs réellement en place

1. – Personnels non financés sur des emplois budgétaires de l'administration centrale

Au-delà des effectifs rémunérés sur emplois budgétaires, les administrations centrales du ministère de l'emploi et de la solidarité disposent de personnels financés sur d'autres supports. Au 31 décembre 1999, la situation était la suivante dans chacun des secteurs du ministère :

Emplois financés	Secteur solidarité	Secteur emploi
Sur emplois budgétaires	2 217,28	808,5
Sur crédits budgétaires	161	73
Sous-total budget centrale	**2 378,28**	**881,5**
Sur budget des services déconcentrés	144,55	83
Autres mises à disposition	376,06	160
Total	2 898,89	1 124,5

a) Le nombre de personnes rémunérées sur crédits de rémunérations et non sur emplois budgétaires, dans le secteur emploi s'élève à 73 dont 14 sont mises à disposition contre remboursement ; plus de la moitié correspondent à la catégorie A. Dans le secteur solidarité, les effectifs rémunérés sur crédits sont de 161.

b) Les agents des services déconcentrés servant en administration centrale sont affectés pour ordre à la direction régionale d'Ile-de-France. Dans le secteur emploi, 55 d'entre eux appartiennent aux corps des services déconcentrés du travail avec une forte majorité de catégorie A, et 28 correspondent à des attachés de l'INSEE émargeant sur les emplois des services déconcentrés transférés à l'INSEE en gestion. Dans le secteur santé et solidarité, ce sont majoritairement des médecins inspecteurs de santé publique (52), mais

aussi des inspecteurs des affaires sanitaires et sociales (27), des ingénieurs du génie sanitaire (21) et des pharmaciens (11). 10 % des emplois budgétaires de médecin et de pharmacien sont ainsi affectés à l'administration centrale.

c) Le nombre des mises à disposition auprès de l'administration centrale est élevé : 160 dans le secteur emploi et 376 dans le secteur solidarité. Le ministère met en avant le besoin de compétences diversifiées et l'insuffisance des moyens humains et budgétaires qui lui sont alloués. Un quart environ des agents viennent d'autres services de l'État, ce qui est normal, notamment dans le cas des délégations ou commissions à caractère interministériel. Dans le secteur solidarité, on relève cependant la présence de 48 agents de l'INSEE alors que 9 postes seulement sont prévus en loi de finances, prévision qui devrait être réactualisée.

Les autres agents viennent d'organismes relevant du champ de compétences de chacun des secteurs. Dans le secteur emploi, ils viennent de l'ANPE (30) et de l'AFPA (26), mais aussi d'associations financées sur crédits publics. Dans le secteur santé et solidarité, ils viennent essentiellement des hôpitaux (152) et des organismes de sécurité sociale (69) : les personnels des hôpitaux, au nombre de 98, représentent près de 35 % des effectifs en équivalent temps plein de la direction des hôpitaux et 37 % des agents de catégorie A ; les mises à disposition, au nombre de 57, forment de même 24 % des effectifs de la direction de la sécurité sociale et 21 % des agents de catégorie A.

A l'occasion du contrôle des effectifs des services déconcentrés du travail et des affaires sociales, la Cour avait déjà critiqué le recours au personnel hospitalier dans la fonction publique de l'État[120].

2. – Effectifs réels totaux : la nécessaire remise en ordre

a) Dans le secteur emploi, alors que les 914 emplois dotés en loi de finances correspondaient à un effectif de 827,18 agents en équivalent temps plein, l'administration centrale comptait un effectif réel total au 31 décembre 1999 de 1 124,5, soit près de 300 agents de plus ; les 243 agents rémunérés par une autre source que le budget de l'administration centrale représentaient 21,6 % de l'ensemble des effectifs.

120 Rapport public particulier « La fonction publique de l'État » - décembre 1999 – p 262.

A la même date, dans le secteur santé et solidarité, le recours aux agents des services déconcentrés et aux mises à disposition faisait passer les effectifs de 2 378,28 emplois financés sur le budget de l'administration centrale à un effectif réel de 2 898,89, soit 520 emplois supplémentaires ou près de 22 % de plus que ce que permettent les crédits budgétaires. Par rapport à la dotation en emplois de la loi de finances, l'écart est de 550,89 emplois. Les effectifs financés par une autre source que le budget de l'administration centrale représentent près de 18 % de l'ensemble des effectifs.

Le ministère se dote de moyens supplémentaires et d'un moindre coût – pour lui - sans avoir à en référer à la représentation nationale, qui peut seule autoriser la création des emplois. Une telle pratique, organisée par l'autorité de tutelle en faisant supporter des rémunérations par les deniers de la sécurité sociale, pour les personnels hospitaliers, notamment, nuit à la transparence des comptes et à la signification des dépenses de personnel tant pour l'État que pour les organismes dotés de l'autonomie juridique et financière qui mettent à titre gracieux des agents à disposition. De plus, il n'apparaît pas sain que l'administration centrale emploie un tel nombre d'agents provenant d'organismes dont elle assure la tutelle.

L'État a sans doute besoin de faire appel à des connaissances spécifiques en certains domaines, notamment en catégorie A, mais sans doute pas dans une telle proportion et en aucun cas pour le personnel d'exécution. Une remise en ordre s'impose.

b) Le ministère a commencé à prendre des mesures correctrices. A l'occasion de la préparation du plan pluriannuel de modernisation commandé par les ministères chargés du budget et de la fonction publique, il a proposé d'apurer les situations de mise à disposition d'emploi non financées par un remboursement aux organismes concernés, à défaut de créations d'emplois. Il a avancé un chiffre de 310 agents dans le secteur emploi et de 460 agents dans le secteur santé et solidarité pour des montants de 60 et 170 MF respectivement.

Dans le secteur emploi, une dotation de 10 MF a été inscrite au budget 2000 pour le remboursement de mises à disposition et un abondement de 1,8 MF figure au projet de loi de finances pour 2001. Le ministère indique que des conventions de mises à disposition vont être établies pour les cas qui n'en font pas encore l'objet ; 5 emplois ont été transférés des services déconcentrés vers l'administration centrale et le statut du corps de l'inspection du travail a été modifié pour permettre l'affectation en administration centrale.

Dans le secteur santé et solidarité, la DAGPB s'est engagée dans la voie de la passation systématique de conventions avec les organismes dont relèvent les agents mis à disposition, avec pour objectif la suppression en cinq ans des mises à disposition de catégories B et C et la régularisation financière et statutaire de celles des agents de catégorie A, qui correspondent à un apport de compétences spécifiques. Le projet de loi de finances pour 2001 comporte l'ouverture d'articles spécifiques au chapitre de dépenses diverses 37-12, "remboursement des dépenses de personnel", pour décrire le remboursement des rémunérations des agents mis à disposition et à assurer un meilleur suivi ; ils seraient dotés de 34,9 MF, à savoir 7,8 MF de moyens nouveaux et 27,1 MF de transfert de crédits auparavant ouverts à des chapitres de rémunérations et de charges sociales. Le projet de budget 2001 prévoit aussi de mettre fin aux mises à disposition croisées entre administration centrale et services déconcentrés par transfert de l'ensemble des emplois correspondants : 6 emplois d'administrateurs civils et 7 emplois d'attachés transférés aux services déconcentrés, 141 emplois transférés à l'administration centrale.

II. – Les rémunérations et indemnités

A. – Place des indemnités dans les traitements

1. – Une part grandissante

a) Dans le secteur santé et solidarité, les dépenses de rémunérations principales ont augmenté de 1,93 % entre 1996 et 1999 et les indemnités de 24,2 %. Les deux principaux éléments accessoires de rémunération, à savoir les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) et les primes de rendement, ont augmenté respectivement de près de 87 % et de 33 %.

Dans le secteur emploi, les dépenses de rémunérations principales sont restées pratiquement stables alors que les indemnités progressaient de 11,6 %. Les IFTS et les primes de rendement ont augmenté respectivement de 14,6 % et de 9,3 %. Les crédits pour rémunérations principales n'ont été utilisés qu'à 89,3 % en 1999 pour les personnels titulaires alors que les dotations se révélaient insuffisantes pour les agents contractuels (taux d'utilisation de 108,3 % en 1999). La qualité des prévisions reste donc perfectible.

Le ministère a exposé que la multiplication des actions gouvernementales a demandé une mobilisation importante des services, et que la politique d'abondement et de revalorisation indemnitaire engagée vise à maintenir les modulations nécessaires.

Il est rappelé aussi que les accessoires de rémunération ne rentrent pas dans l'assiette pour le calcul des pensions, ce qui permet aux gestionnaires d'assurer une progression des revenus des agents de l'État sans répercussion sur les charges de pensions actuelles et futures.

b) Il a été demandé à la DAGEMO et à la DAGPB de fournir pour chaque type d'emploi le montant du traitement net et le montant net des primes pour faire apparaître la part qu'occupent les primes dans la rémunération nette.

Les données recueillies figurent dans les tableaux ci-après pour le secteur emploi et le secteur santé et solidarité.

Il en ressort que la part des primes dans les rémunérations atteint près de 40 % pour les emplois de direction et le corps des administrateurs civils. Elle est moindre pour l'IGAS, notamment dans les grades supérieurs, mais l'effet indiciaire réduit le différentiel avec le corps des administrateurs civils.

La part des primes est de l'ordre de 30 % pour le corps des attachés, et de 25 % pour les corps de catégorie B, comme pour les conducteurs d'automobiles qui sont au même niveau que les grades supérieurs de la catégorie C.

Les primes élargissent l'éventail de rémunération : le rapport est ainsi de 4,3 entre le traitement moyen le plus faible et le traitement moyen le plus élevé mais de 5,6 entre la rémunération globale la plus faible et la rémunération globale la plus élevée. Pour un administrateur hors classe, les rapports ne sont que de 2,7 en termes de traitement moyen et de 3,5 en termes de rémunération globale.

EMPLOI - Rémunération globale nette des retenues pour pension et cotisations sociales pour 1999 (montants moyens en F)	Indice moyen majoré	Traitement principal	Primes	dont Prime de rendement	dont IFTS ou HS	Total	% primes
Personnel de direction et corps des AC		*331,36*					
Directeurs généraux et directeurs	1230	352 022,67	219 360	172 921	46 439	571 383	38,4%
Chefs de service	1084	310 237,86	182 800	142 438	40 362	493 038	37,1%
Directeurs adjoints et sous-directeurs	870	248 991,64	164 520	124 163	40 357	413 512	39,8%
Administrateurs civils hors classe	789	225 809,66	131 448	99 362	32 086	357 258	36,8%
Administrateurs civils de 1ère classe	682	195 186,55	116 068	88 513	27 555	311 255	37,3%
Administrateurs civils de 2ème classe	498	142 526,25	104 766	81 969	22 797	247 292	42,4%
Personnel administratif							
Attachés principaux de 1ère classe	744	212 930,78	81 684	50 334	31 350	294 615	27,7%
Attachés principaux de 2ème classe	553	158 267,10	72 960	44 615	28 345	231 227	31,6%
Attachés d'administration centrale	494	141 381,46	58 495	35 647	22 848	199 877	29,3%
Secrétaires administratifs de classe excep	445	127 357,79	41 635	23 844	17 791	168 993	24,6%
Secrétaires administratifs de classe supérieure	420	120 202,86	41 823	23 952	17 871	162 026	25,8%
Secrétaires administratifs de classe normale	375	124 260,00	28 856	16 526	12 330	153 116	18,8%
Personnel administratif d'exécution					***H S***		
Adjoint administratifs principaux 1ère cl (NEI)	376	107 610,18	26 311	13 897	12 414	133 921	19,6%
Adjoints administratifs principaux 2ème cl (ech 5)	323	92 441,72	26 114	15 420	10 694	118 556	22,0%
Adjoints administratifs (ech 4)	306	87 576,37	21 080	12 169	8 911	108 656	19,4%
Agents administratifs 1ère cl (ech 3)	297	85 000,59	22 652	12 937	9 715	107 653	21,0%
Agents administratifs 2ème cl (ech 2)	288	82 424,82	18 587	10 477	8 110	101 012	18,4%
Personnel du service intérieur				***PR***	***IF spé***		
Chef de garage	323	92 441,72				92 442	0,0%
Conducteurs automobiles hors catégorie (ech 4)	306	87 576,37	26 812			114 388	23,4%
Conducteurs d'automobile de 1ère catégorie (ech 3)	297	85 000,59	26 812			111 813	24,0%
Conducteur d'automobile de 2è catégorie (ech 2)	288	82 424,82	26 812			109 237	24,5%
Personnel ouvrier				***HS***	***IF spé***		
Inspecteur du SI et du matériel cl excep (NEI)	376	107 610,18	23 304			130 914	17,8%
Inspecteur de service intérieur et du matériel 1è cl	323	92 441,72	23 304			115 746	20,1%
Inspecteur de service intérieur et du matériel 2è cl	306	87 576,37	23 304			110 880	21,0%
Agent principal des services techniques 2è cat	409	117 054,69	23 304			140 359	16,6%
Agents des services techniques 1è cl (éch 3)	297	85 000,59	22 652	12 937	9 715	107 653	21,0%
Agents des services techniques 2è cl (éch 2)	288	82 424,82	18 587	10 615	7 972	101 012	18,4%
Maître ouvrier principal	371	106 179,19	23 304			129 483	18,0%
Maîtres ouvriers (ech 5)	323	92 441,72	23 304			115 746	20,1%
Ouvrier professionnel principal (ech 4)	306	87 576,37	23 304			110 880	21,0%
Ouvriers professionnels (ech 3)	297	85 000,59	23 304			108 305	21,5%
Chef de standard	323	92 441,72	23 304			115 746	20,1%
Téléphonistes principaux (ech 3)	297	85 000,59	23 304			108 305	21,5%
Préposés téléphonistes (ech 2)	288	82 424,82	23 304			105 729	22,0%
Personnels contractuels							
Agents contractuels hors catégorie	871	246 795,00	19 236		19 236	266 031	7,2%
Agents contractuels de 1è cat	596	167 328,00	17 580		17 580	184 908	9,5%
Agents contractuels de 2è cat	494	137 995,32	15 403		15 403	153 398	10,0%

SOLIDARITE - Rémunération globale nette des retenues pour pension et cotisations sociales pour 1999 (montants moyens en F)	Indice moyen majoré	Traitement principal	Primes	Total	% primes
31-41 art 02 Administration centrale					
Personnel de direction et corps des AC					
Délégué interministériel	1268	362 898,16	157 208,00	520 106,16	30,2%
Directeurs généraux et directeurs	1215	347 729,71	219 360,00	567 089,71	38,7%
Chefs de service d'administration centrale	1083	309 951,66	182 800,00	492 751,66	37,1%
Directeurs adjoints et sous-directeurs	961	275 035,59	164 520,00	439 555,59	37,4%
Administrateurs civils hors classe	788	225 523,46	132 719,20	358 242,66	37,1%
Directeurs départementaux des affaires sanitaires et soc	914	261 584,32	101 051,84	362 636,16	27,9%
Administrateurs civils de 1ère classe	682	195 186,55	109 083,16	304 269,71	35,9%
Administrateurs civils de 2ème classe	498	142 526,25	99 078,51	241 604,76	41,0%
Personnel administratif					
Attachés principaux de 1ère classe	744	212 930,78	74 102,55	287 033,33	25,8%
Attachés principaux de 2ème classe	553	158 267,10	71 708,78	229 975,88	31,2%
Attachés d'administration centrale	494	141 381,46	54 081,38	195 462,84	27,7%
Secrétaire administratif de cl exceptionnelle	445	127 357,79	37 565,40	164 923,19	22,8%
Secrétaires administratifs de classe supérieure	420	120 202,86	35 393,74	155 596,60	22,8%
Secrétaires administratifs de classe normale	375	107 323,98	26 717,13	134 041,11	19,9%
Personnel social					
Conseiller technique de service social	477	136 516,11	22 543,81	159 059,92	14,2%
Assistant de service social principal	454	129 933,57	16 927,28	146 860,85	11,5%
Assistant de service social	402	115 051,31	12 768,58	127 819,89	10,0%
Infirmier (ère) principal(e) de l'Etat	455	130 219,77	23 551,95	153 771,72	15,3%
Infirmier(ère) en chef de l'Etat	454	129 933,57	22 440,53	152 374,10	14,7%
Infirmier(ère) de l'Etat	389	111 330,75	22 440,53	133 771,28	16,8%
Personnel technique					
Inspecteurs des institutions nationales et établissements privés de sourds-muets et jeunes aveugles	551	157 694,71	9 560,44	167 255,15	5,7%
Ingénieur en chef des télécommunications	768	219 799,52	96 913,25	316 712,77	30,6%
Inspecteurs techniques et pédagogiques écoles assi soc	532	152 256,96	59 658,61	211 915,57	28,2%
Contrôleurs divisionnaires des Postes et Télécom	420	120 202,86	37 565,40	157 768,26	23,8%
Personnel administratif d'exécution					
Adjoint administratifs principaux 1ère cl (NEI)	376	107 610,18	25 651,41	133 261,59	19,3%
Adjoints administratifs principaux 2ème cl (ech 5)	323	92 441,72	23 783,19	116 224,91	20,5%
Adjoints administratifs (ech 4)	306	87 576,37	19 757,94	107 334,31	18,4%
Adjoints administratifs 1ère cl (ech 3)	297	85 000,59	25 841,52	110 842,11	23,3%
Agents administratifs 2ème cl (ech 2)	288	82 424,82	19 208,62	101 633,44	18,9%
Personnel ouvrier					
Agent principal des services techniques 1ère cat	422	120 775,26	36 545,38	157 320,64	23,2%
Agent principal des services techniques 2è cat	409	117 054,69	35 863,53	152 918,22	23,5%
Agents des services techniques 1è cl (éch 3)	297	85 000,59	22 084,98	107 085,57	20,6%
Agents des services techniques 2è cl (éch 2)	288	82 424,82	18 357,69	100 782,51	18,2%
Maîtres ouvriers principaux	371	106 179,19	24 343,48	130 522,67	18,7%
Maîtres ouvriers (ech 5)	323	92 441,72	24 478,75	116 920,47	20,9%
Ouvrier professionnel principal (ech 4)	306	87 576,37	23 769,48	111 345,85	21,4%
Ouvriers professionnels (ech 3)	297	85 000,59	20 188,43	105 189,02	19,2%
Personnel du service intérieur					
Chef de service intérieur 1ère cat	375	107 323,98	30 246,09	137 570,07	22,0%
Chef de service intérieur 2ème cat	360	103 031,02	26 299,44	129 330,46	20,3%
Inspecteur de service intérieur et du matériel 1è cl (ech 5)	323	92 441,72	25 841,52	118 283,24	21,9%
Inspecteur de service intérieur et du matériel 2è cl (ech4)	306	87 576,37	23 972,39	111 548,76	21,5%
Chef de garage	323	92 441,72	27 685,06	120 126,78	23,1%
Conducteurs automobiles hors catégorie (ech 4)	306	87 576,37	26 260,13	113 836,50	23,1%
Conducteurs d'automobile de 1ère catégorie (ech 3)	297	85 000,59	25 448,50	110 449,09	23,0%
Conducteur d'automobile de 2è catégorie (ech 2)	288	82 424,82	23 255,82	105 680,64	22,0%
Chef de standard (ech 5)	323	92 441,72	19 102,60	111 544,32	17,1%
Personnels contractuels					
Agents contractuels hors catégorie	739	208 651,47	18 828,40	227 479,87	8,3%
Agents contractuels de 1ère catégorie	596	167 328,39	16 960,18	184 288,57	9,2%
Agents contractuels de 2ème catégorie	494	137 995,32	14 913,74	152 909,06	9,8%
31-41 article 03 - IGAS					
Chef de service de l'inspection générale des aff soc	1268	362 898,16	182 800,00	545 698,16	33,5%
Inspecteurs généraux des affaires sociales	1113	318 537,58	122 666,11	441 203,69	27,8%
Inspecteurs des affaires sociales	832	238 116,14	94 239,80	332 355,94	28,4%
Inspecteurs adjoints des affaires sociales	498	142 526,25	83 664,82	226 191,07	37,0%
31-41 Article 90 Mission recherche-expérimentation					
Agents contractuels					
Ingénieurs, techniciens, administratifs 2A (409-656)	535	149 701,07	29 200,47	178 901,54	16,3%

2. – Mise en œuvre difficile de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Le ministère de l'emploi et de la solidarité a rencontré des difficultés pour mettre en œuvre la nouvelle bonification indiciaire (NBI) qui n'a été appliquée qu'avec retard, signe d'une préparation insuffisante des services et d'un manque de réflexion préalable sur la définition des emplois à bonifier. Les textes nécessaires à l'application des 4ème et 5ème tranches, portant sur des périodes comprises entre le 1er août 1993 et le 1er août 1995, n'ont été établis qu'en janvier 1997. Cinq décrets modificatifs ont été nécessaires. La mise en œuvre a été particulièrement difficile dans le secteur santé et solidarité : un décret intervenu au début de l'année 2000 modifiait encore les emplois éligibles à la 1ère tranche à compter du 1er août 1990. Les crédits NBI sont donc restés sous-utilisés, sauf en 1997, exercice au cours duquel un rattrapage a été effectué.

Les droits ouverts ne sont pas encore totalement réalisés : le reliquat de l'enveloppe NBI est de 291 points dans le secteur santé et solidarité, et de 701 points dans le secteur emploi.

Sans référence explicite aux critères de la circulaire du 14 décembre 1990 qui précisait que les emplois éligibles à la NBI devaient soit comporter une responsabilité particulière en termes de fonctions exercées, de moyens mis en œuvre ou d'encadrement et d'animation d'équipe, soit impliquer une technicité particulière, les bénéficiaires de points de NBI ont été en majorité des agents de catégorie C dans le secteur santé et solidarité, des agents de catégorie B dans le secteur emploi. La NBI a été très fréquemment appliquée à des emplois qui bénéficiaient déjà d'indemnités spécifiques (traitement de l'information, travaux dangereux et insalubres).

B. – La prime de rendement

Chaque ministère fixe les modalités d'attribution des éléments accessoires de rémunération, dans la limite des plafonds réglementaires.

1. – Des modalités récemment modifiées

Les deux secteurs du ministère emploient des modalités communes qui ont été récemment modifiées. A l'exception des emplois fonctionnels, qui perçoivent les primes au plafond, le principe

est celui de la modulation. Chaque directeur ou chef de service se voit notifier une enveloppe de crédits ventilée par corps et par grade. Dans l'ancien système, les attributions individuelles se faisaient sous la forme d'une part fixe et d'un nombre de parts variables sur la base d'un barème prévoyant pour chaque corps et chaque grade, le montant de la part fixe correspondante ainsi que la fourchette du nombre de parts variables pouvant être attribuées dans la limite de 18. L'attribution individuelle est déterminée, pour chaque agent, en fonction de sa manière de servir, qui est appréciée notamment au regard de la qualité du travail fourni et de l'assiduité.

A titre d'exemple, la moyenne des parts variables et le montant moyen des primes versées dans le secteur emploi sont récapitulés dans le tableau ci-dessous (hors reliquat) :

Corps	1996		1997		1998	
	Parts variables	Montant (F)	Parts variables	Montant (F)	Parts variables	Montant (F)
Adm. civil	14,38	94 606	14,50	95 278	14,14	93 676
Attaché	11,38	47 007	12,24	49 814	12,83	52 458
Catégorie B	11,29	26 833	11,49	27 220	12,20	28 986
Catégorie C	12,37	17 792	12,27	17 691	12,71	18 462

Le rapport entre la catégorie C et la catégorie A est de 1 à 5. Cependant, en 1998, les administrateurs civils ont bénéficié d'un complément de 35 000 F pour la hors classe, de 25 000 F pour la première classe et de 15 000 F pour la deuxième classe.

L'analyse de la dispersion de l'attribution des parts variables pour les corps d'attachés, de secrétaires administratifs et l'ensemble de la catégorie C montre que le montant moyen est légèrement supérieur dans le secteur emploi, et qu'en règle générale, plus le grade est élevé dans le corps, plus la proportion d'agents bénéficiant d'un nombre de parts est importante. Ce phénomène peut trouver son explication dans le fait que les montants de la part fixe et des parts variables sont très voisins quel que soit le grade.

Un nouveau mode de répartition s'est mis en place à partir de 1999, qui repose sur la définition d'un taux cible par corps et de taux moyens de référence pour chaque grade, la constitution d'enveloppes par corps et par direction calculées sur la base des effectifs réels et la détermination d'un intervalle de variabilité des attributions individuelles.

Les taux cibles pour 1999 étaient les suivants :

Corps	Taux cible annuel 1999
Administrateur civil	116 055 F
Attaché	65 100 F
Catégorie B	33 500 F
Catégorie C	22 650 F
Contractuels	16 800 F

Les attributions individuelles sont déterminées par les directeurs et chefs de service « dans la limite des plafonds réglementaires conformément aux textes en vigueur » en fonction d'un taux moyen de référence (TMR) de chaque grade et de la quotité de travail. Les attributions individuelles sont modulées entre un taux plancher égal à 80 % du TMR et un taux supérieur égal à 120 % du TMR, 80 % de l'effectif du corps devant percevoir des indemnités situées dans cette fourchette. Pour les agents nouvellement recrutés ou nouvellement promus dans le grade ou le corps, le taux d'appel correspond à l'attribution minimum.

L'attribution individuelle est déterminée, pour chaque agent, en fonction de sa manière de servir. Elle est appréciée notamment au regard de la qualité du travail fourni et de l'assiduité.

2. – L'application du dispositif

a) L'examen de l'application du dispositif dans le secteur emploi conduit à constater que si la borne inférieure de 80 % est relativement respectée, puisque 4,5 % de l'ensemble des agents sont sous ce plancher, avec une proportion plus forte d'administrateurs civils hors classe (3 agents sur 14, soit 21,4 %), la proportion d'agents au-dessus du plafond de 120 % est de 21,3 %, et constitue la tranche la plus nombreuse.

Les corps et grades les plus représentés dans la tranche supérieure à 120 % sont les agents contractuels hors catégorie, de 1ère et de 3ème catégorie (respectivement 40 % et 50 %) ; s'y trouve également plus du quart des attachés et des agents administratifs. Une analyse de la répartition par direction montre que 75 % des attachés affectés au cabinet sont au-dessus du taux de 120 %, ce qui est aussi le

cas de 25,3 % des agents de la DAGEMO[121] et de 23,3 % de ceux de la DARES.

Au total, le changement de dispositif a eu principalement pour effet un relèvement des attributions les plus faibles et, de façon moins prononcée, des attributions les plus fortes. Mais la marge de manœuvre laissée par le nouveau système, de 40 points autour du TMR, est sans doute plus limitée que dans l'ancien système de parts variables et bride la progression éventuelle des attributions maximales.

b) Dans le secteur santé et solidarité, une faible proportion d'agents perçoit moins de 80 % du taux moyen de référence. La proportion d'agents percevant moins de 100 % apparaît moins élevée que dans le secteur travail, tout comme la proportion d'agents percevant plus de 120 % du TMR (21 % des contractuels de 2ème catégorie, 17 % des attachés principaux de 1ère classe).

L'examen de la dispersion selon les directions fait ressortir qu'aucun agent de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) ne se trouve au-dessous de 80 % du TMR, mais que la proportion d'agents au-dessus de 100 % y est faible. En revanche, la direction générale de la santé (DGS) compte 7 % de ses agents sous le seuil de 80 % (19 % pour les agents de catégorie B), mais aussi la plus forte proportion d'agents au-dessus de 100 % avec la direction de la sécurité sociale dont 23 % des agents dépassent le seuil de 120 % (respectivement 26 % et 32 % dans les catégories A et B).

C. – Les régimes indemnitaires

1. – Absence de base juridique de certaines indemnités et de certains compléments de rémunérations

a) Sont prévues par des textes réglementaires, dans le secteur emploi, l'indemnité du délégué interministériel à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté (DIIJ) et de ses adjoints (décret du 24 juin 1993)[122], celle du président de la

121 La DAGEMO présente en même temps le taux le plus élevé en dessous de 80 % (7,5 % des agents).

122 Indemnité mensuelle de 6 000 F pour le délégué et de 4 200 F pour les délégués adjoints.

commission technique d'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique (décret du 25 février 1997)[123] et celles du président et des vice-présidents du conseil national des missions locales (décret du 2 octobre 1992)[124].

Dans le secteur santé et solidarité, les conditions de rémunération des collaborateurs du Haut conseil à l'intégration ont été fixées par un décret du 26 octobre 1990[125].

En revanche, l'indemnité spéciale mensuelle dont bénéficiaient les collaborateurs du délégué interministériel au revenu minimum d'insertion ne reposait sur aucune base légale, mais sur une lettre de la direction du budget du 4 février 1991 confirmant qu'une indemnité maximum de 15 % du traitement brut était « attribuée, en application d'une décision du Premier ministre, à certains collaborateurs du délégué interministériel au RMI », et sur une note d'un conseiller technique au cabinet du Premier ministre du 7 mai 1991 précisant que les rémunérations accessoires du délégué adjoint, du secrétaire général et du conseiller technique de la DIRMI seraient portées respectivement à 30 %, 23,5 % et 20 % de la rémunération principale brute des intéressés. Onze personnes bénéficiaient, en 1999, de ce dispositif d'un coût total de plus de 33 000 F par mois.

b) La Cour a constaté que le ministère octroie à certains agents des compléments exceptionnels de rémunération sur la base d'autorisations données par le ministre chargé du budget. Les cas relevés sont ceux de personnes exerçant une activité professionnelle en dehors de la fonction publique nommées sur un emploi à la décision du gouvernement ou de personnes appartenant à un corps de la fonction publique et nommées sur un emploi à la décision du gouvernement offrant un indice et un régime indemnitaire moins avantageux que ceux de leur poste antérieur ou, à l'inverse, quittant un emploi de ce type pour retourner dans leur corps d'origine aux conditions moins avantageuses.

Des directeurs d'administration centrale ont ainsi perçu chaque année, durant l'exercice de leurs fonctions, un complément de

123 50 % du montant du traitement correspondant à l'indice brut 450 (5 458 F au moment du contrôle).

124 Indemnités mensuelles de 3 500 F pour le président et de 2 500 F pour les trois vice-présidents.

125 Indemnités forfaitaires mensuelles de 5 000 F pour le rapporteur général, 4 000 F pour son collaborateur et 3 000 F pour chacun des deux rapporteurs.

rémunération de 187 877 F ou une indemnité personnelle de 136 000 F. D'autres directeurs ont perçu des indemnités différentielles de 32 237 F, et 22 428 F par an au-delà du plafond de prime accepté par la direction du budget, l'avantage accessoire devant toutefois être réduit au fur et à mesure de l'avancement dans l'échelle lettre. Lors de son retour dans son corps d'origine au sein du ministère, tel ancien délégué s'est vu de même attribuer un complément indemnitaire personnel de 49 000 F par an qui évolue en fonction de la valeur du point de la fonction publique pour éviter une perte trop importante de rémunération.

Le secrétaire d'État au budget indiquait au ministre de l'emploi et de la solidarité dans une lettre du 5 mai 1999 à propos du reclassement des directeurs d'agence régionale de l'hospitalisation (ARH) que pour « éviter une perte brutale de rémunération lors de la cessation de fonctions des directeurs d'ARH », il acceptait que des mesures particulières fussent prises « afin de maintenir la rémunération antérieure dans une proportion de 90 %, pendant une durée maximale de 6 mois ». Il autorisait, de surcroît, à titre exceptionnel et personnel, la passation d'un contrat prévoyant le maintien de sa rémunération à un ancien directeur d'ARH pendant une durée maximale de deux ans.

De telles pratiques contreviennent à l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983, aux termes duquel « les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif et réglementaire », le montant du traitement étant « fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu, ou de l'emploi auquel il a été nommé ». Le problème du retour dans le corps d'origine des agents nommés sur des emplois à la décision du gouvernement devrait trouver, s'il y a lieu, une réponse générale dans un cadre réglementaire et non « à titre exceptionnel » au cas par cas, de même que celui de l'écart entre le montant des rémunérations des directeurs d'administration centrale et d'autres rémunérations des fonctions publiques.

c) Les agents affectés à l'étranger du secteur santé et solidarité ne reçoivent pas le même traitement selon qu'ils sont détachés ou mis à disposition. Les premiers, à l'exception des conseillers à la Représentation permanente à Bruxelles, ne bénéficient que de

l'indemnité de résidence à l'étranger, alors que les seconds cumulent cette indemnité et le régime des primes de l'administration centrale.

Dans le secteur emploi ce cumul n'est toutefois pas pratiqué. De fait, l'article 8 du décret du 28 mars 1967 prévoit pourtant que l'indemnité de résidence perçue par les personnels effectuant une mission de longue durée à l'étranger est exclusive de toutes primes ou indemnités liées aux fonctions ou à l'affectation sur le territoire de la France. Le payeur général du Trésor a d'ailleurs saisi la direction générale de la comptabilité publique, sans suite à la date de l'enquête.

d) Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires sont, dans les faits gérées sur une base forfaitaire. Le système informatique transforme en heures supplémentaires les indemnités allouées afin de pouvoir en faire assurer le paiement par le Payeur général du trésor. Elles correspondent, pour les agents de catégorie C, aux indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires dont bénéficient les agents des catégories A et B.

Ce point avait déjà été relevé par la Cour lors du contrôle des services déconcentrés du ministère chargé du travail, mais n'a pas encore trouvé de solution réglementaire.

Montant des taux moyens en francs des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires et des indemnités forfaitaires pour sujétions spéciales des corps d'assistantes sociales en 1999

IFTS
Personnels titulaires des administrations centrales

Bénéficiaires	Taux moyen
Directeur HEE	59 306
Directeur HEC ET D	55 884
Chef de service	45 620
Directeur adjoint et sous-directeur	33 633
Administrateur civil	
- hors classe	20 301
- 1ère classe	17 598
- 2ème classe	12 845
Attaché principal	
-1ère classe	19 202
- 2ème classe	14 261
Attaché	12 742
Secrétaire administratif	
- classe exceptionnelle	11 462
- classe supérieure	10 815
- classe normale (à partir du 8ème échelon)	10 595

IFTS
Personnels de service des administrations centrales

Bénéficiaires	Taux moyen
Inspecteur du service intérieur et du matériel	4 589
ISIM cl excep	4 589
ISIM 1ère cl	4 589
Agent principal des services techniques de 2ème catégorie	4 589
Agent services techniques	
-1ère classe	4 589
2ème classe	3 320
Maître ouvrier principal	4 589

IFTS
Conducteurs d'automobile

Bénéficiaires	Taux moyen
Conducteur ministre	17 786
Conducteur directeur	14 220
Chauffeur cabinet	14 220
Chauffeurs direction	10 686
Chef de garage	5 745
Chauffeur utilitaire	5 745

ITS
Agents contractuels

Bénéficiaires	Taux moyen
Hors catégorie	20 330
1ère et 2è catégorie	18 950
3ème catégorie	13 655

IFSS
Assistantes sociales

Bénéficiaires	Taux moyen
Assistant service social principal	9 868
Assistant service social	6 979
Conseiller technique service social	12 740

e) Le chef de service de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) bénéficie de l'indemnité spéciale autorisée pour le chef de service de l'inspection générale de la sécurité sociale par une simple lettre du directeur du cabinet du ministre des finances du 24 avril 1962 (IFTS) calculée au taux prévu pour les chefs de service d'administration centrale.

2. – La fragmentation du cadre des indemnités forfaitaires

Le dispositif indemnitaire de l'administration centrale comprend deux éléments : l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) et la prime de rendement qui, dans la pratique, sont gérées comme une masse unique.

a) Les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires recouvrent cinq régimes différents dont les taux moyens applicables pour 1999 figurent dans le tableau de la page précédente : l'IFTS des personnels titulaires administratifs (décret du 19 janvier 1963), l'IFTS des personnels de service (décret du 20 septembre 1973), l'IFTS des conducteurs d'automobile (décrets du 6 mars 1972 et du 25 mai 1973), l'indemnité forfaitaire de sujétions spéciales pour les assistantes sociales (décret du 17 octobre 1973), les indemnités pour travaux supplémentaires des agents contractuels (décret du 17 janvier 1986, article 39).

Un arrêté du 5 janvier 1979 avait limité le montant des indemnités qui pouvaient être allouées aux agents contractuels à 60 % des taux moyens et maximaux prévus pour les corps des attachés et les secrétaires administratifs. Un arrêté du 25 janvier 1991 a supprimé cette limitation, l'article d'exécution précisant que l'arrêté ne serait pas publié au Journal officiel, contrairement au principe, constamment confirmé par la jurisprudence administrative, selon lequel l'entrée en vigueur d'un texte est conditionnée par sa publication. La situation a été régularisée par un arrêté publié du 18 novembre 1999 abrogeant l'arrêté de 1979, qui fixe les taux moyens applicables en fonction de la catégorie des agents. Il étend le régime indemnitaire des contractuels relevant du décret de 1978 aux contractuels relevant de la loi de 1984, ce qui présente l'inconvénient de rapprocher la situation des agents contractuels de celle des fonctionnaires titulaires.

Les taux moyens de l'indemnité des assistants sociaux sont sensiblement plus bas que ceux des IFTS des corps analogues (secrétaires administratifs ou attachés pour les conseillers techniques), ce qui peut expliquer la difficulté du ministère à recruter des assistants sociaux, souvent remplacés par des agents de corps administratifs qui n'ont pas leur expérience du terrain ni leur savoir-faire technique. Ce phénomène est sans doute la traduction de la faible place qu'occupent les domaines de l'action sociale et de la santé dans la hiérarchie implicite des métiers et des fonctions au sein de la fonction publique de l'État.

b) Une particularité du secteur emploi est le complément de rémunération des chargés de mission de la formation professionnelle. Par lettre du 9 novembre 1970, le directeur du budget a accepté qu'un complément de rémunération fût alloué aux chargés de mission du comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale. Les attributions individuelles du complément de rémunération pouvaient atteindre 18 % de la rémunération principale du bénéficiaire.

Trente-cinq chargés de mission bénéficiaient en 1999 de ce complément qui n'est donc pas fixé par un texte législatif ou réglementaire comme l'exigerait l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983.

c) Les agents contractuels de la mission de la recherche (MiRe), qui fait désormais partie de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, bénéficient du régime de participation à la recherche scientifique des personnels techniques du Centre national de la recherche scientifique (décret du 18 décembre 1974).

Trois chargés de mission étaient en poste à la MIRE en 1999 sur des postes de contractuels ITA (ingénieurs, techniciens, administratifs) inscrits au budget civil de recherche et de développement technologique. Chacun a bénéficié d'un montant de prime semestrielle de 20 000 F.

3. – Les plafonds non respectés de la prime de rendement

Les primes de rendement ont d'abord été instituées au bénéfice des fonctionnaires des finances par un décret du 6 août 1945. Ces primes « essentiellement variables et personnelles » sont attribuées « compte tenu de la valeur et de l'action de chacun des agents » et sont soumises à

des maxima fixés pour chaque catégorie d'agents. Elles ne peuvent excéder 18 % du traitement le plus élevé du grade.

Le décret du 6 février 1950 relatif à certaines indemnités dans les administrations centrales a prévu que les dispositions du décret de 1945 pourraient être appliquées à d'autres catégories de fonctionnaires des administrations centrales « où des mesures auront été prises en vue d'obtenir des économies de personnel par l'accroissement de l'efficacité du travail ». Le régime a été étendu par un arrêté du 25 avril 1952 aux fonctionnaires titulaires occupant des emplois permanents dans les cadres de l'administration centrale du ministère du travail et de la sécurité sociale. Il a été précisé que les attributions ne pourraient excéder un crédit calculé à raison de 5 % des traitements budgétaires des personnels intéressés.

a) Concernant le plafond collectif, les crédits destinés aux primes de rendement inscrits en loi de finances initiale dans le secteur emploi étaient de 25,97 MF pour 1999, soit 26,3 % des crédits de rémunérations principales qui s'établissaient à 98,77 MF. Dans le secteur santé et solidarité, les crédits destinés à la prime de rendement étaient de 41,63 MF, représentant 16,3 % des crédits de rémunérations principales (254,62 MF). Il apparaît donc que le plafond collectif de 5 % est largement franchi.

b) Sous l'effet d'aménagements, le plafond individuel n'est pas respecté non plus.

Le régime indemnitaire des administrateurs civils et de certains emplois de direction des administrations centrales a été aménagé par lettre du 15 décembre 1972 du directeur du budget indiquant au ministère le montant et le mode de répartition des crédits mis à sa disposition pour abonder l'IFTS et la prime de rendement.

Un comité restreint du 5 février 1971, tenu sous la présidence du Premier Ministre, avait décidé, en effet, de « rapprocher le montant annuel des indemnités versées aux administrateurs civils des autres ministères de celui des indemnités attribuées aux administrateurs civils servant au ministère de l'économie et des finances ». Les budgets votés

comportent à ce titre au chapitre des indemnités et allocations diverses[126] un aménagement indemnitaire qui était, en 1999 dans le secteur emploi, de 3,44 MF dont 2,67 MF pour les administrateurs civils et 0,77 MF pour les attachés d'administration, soit 11,7 % du total des crédits inscrits au titre des primes de rendement du personnel titulaire et de 5,77 MF dont 3,52 MF pour les administrateurs civils et 2,25 MF pour les attachés, soit 12,2 % des crédits inscrits au titre de la prime de rendement, dans le secteur santé et solidarité.

Une distinction est faite entre la prime de rendement « traditionnelle », dont le taux moyen est égal à 10 % du traitement brut moyen du grade, et dont le taux maximum est de 18 % du traitement brut le plus élevé du grade, et le complément de prime de rendement. La première est financée sur le crédit ouvert par la loi de finances et les attributions individuelles respectent le plafond de 18 % imposé par le décret du 6 août 1945. Le complément de prime de rendement est financé sur les crédits complémentaires : les attributions individuelles sont calculées sur la base de taux moyens annuels sans référence au plafond. Pour les seuls administrateurs civils, des grilles de dispersion sont prévues pour majorer le complément de prime de rendement, mais elles ne sont pas utilisées, dans les faits, en raison de la gestion globalisée de l'IFTS et de la prime de rendement.

c) Le ministère se voit notifier les montants annuels des compléments d'IFTS et de prime de rendement applicables au titre de l'aménagement des régimes indemnitaires des personnels de catégorie A, A+ et de direction. Ces montants sont applicables à tous les ministères ; dans les faits, cependant, chaque ministère bénéficie d'un traitement particulier dans la mesure où le ministre chargé du budget fait masse des IFTS et primes de rendement pour fixer des plafonds qui peuvent excéder non seulement le plafond réglementaire découlant du décret de 1945, mais également le plafond, non réglementaire, résultant de l'aménagement indemnitaire.

Dans ce cadre, les ministres en charge des secteurs de l'emploi, de la santé et de la solidarité ont demandé une revalorisation de la situation

126 Chapitre 31-62, article 02, paragraphe 41 du budget de l'emploi ; chapitre 31-62, article 02, paragraphe 41 du budget de la santé et de la solidarité.

des cadres supérieurs de l'administration centrale visant notamment à rendre ce secteur ministériel plus attractif. Sur le plan du principe il a été fait droit à cette demande par décision du Premier ministre du 19 octobre 1995 qui a, cependant, tardé à être appliquée car le ministre en charge du budget n'a notifié que le 11 juillet 1996 les taux moyens et les taux plafonds des primes, relevés de nouveau par note du 19 octobre 1999, cette dernière s'appliquant également aux attachés.

(en francs)	Note du 11/07/96		Lettre du 19/10/99	Evolution du plafond
	Taux moyen	Taux plafond	Montants maximaux	
Directeur	240 000	240 000	250 000	4,17 %
Chef de service	200 000	200 000	215 000	7,50 %
Sous-directeur	180 000	180 000	195 000	8,33 %
Administrateur civil hors classe	150 000	165 000	180 000	9,09 %
Administrateur civil de 1ère cl	125 000	145 000	155 000	6,90 %
Administrateur civil de 2ème cl	105 000	125 000	135 000	8,00 %

Pour les attachés d'administration centrale, une note du 16 décembre 1975 a partiellement déplafonné la prime de rendement : « En vue de maintenir le principe d'attributions sélectives de la prime de rendement des attachés d'administration centrale et des agents supérieurs, le taux maximal des attributions individuelles versées au titre de la prime de rendement traditionnelle et de son complément, actuellement fixé à 18 % du traitement le plus élevé du grade, peut être porté à 24 % en faveur de 25 % au maximum de l'effectif de chacun des corps considérés ».

La lettre du ministre chargé du budget du 19 octobre 1999, citée ci-dessus, a autorisé le déplafonnement des indemnités servies aux attachés et attachés principaux d'administration centrale à hauteur de 20 % pour 20 % de l'effectif, et des indemnités attribuées aux agents de catégorie B à hauteur de 10 % pour 20 % de l'effectif.

Le tableau ci-après récapitule par grade les plafonds applicables au personnel de l'administration centrale au 1er décembre 1999. Ainsi, un administrateur civil hors classe ne pourrait percevoir que 92 431 F en application des textes, mais l'aménagement indemnitaire inscrit au budget voté fait passer le montant de sa prime à 151 133 F, soit 65,3 % de plus ; enfin, le ministre chargé du budget a accepté que le montant maximum de l'ensemble des deux composantes des primes atteigne 180 000 F, soit un doublement par rapport à ce qu'autorise le décret de 1945.

Plafonds des primes d'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité (en F au 1/12/99)

	Prime de rendement			Indemnité forfaitaire			1	2	3			
Grade	Prime de rendement	Complément prime rend.	Total	Indemnité forfaitaire	Compl. Ind forfaitaire	Total	**Plafond réglementaire**	**Plafond aménagé**	**Plafond ministère**	Différence 2/1	Différence 3/2	Différence 3/1
Directeurs généraux et directeurs												
HE E	79 343	67 026	146 369	52 599	7 283	59 882	131 942	206 251	250 000	56,3%	21,2%	89,5%
HE C et D	76 336	67 026	143 362	45 690	7 283	52 973	122 026	196 335	250 000	60,9%	27,3%	104,9%
Chef de service	67 012	59 288	126 300	40 078	5 985	46 063	107 090	172 363	215 000	61,0%	24,7%	100,8%
Directeur adjoint	63 583	48 053	111 636	34 353	11 710	46 063	97 936	157 699	195 000	61,0%	23,7%	99,1%
Sous-directeur	63 583	48 053	111 636	34 353	11 710	46 063	97 936	157 699	195 000	61,0%	23,7%	99,1%
Administrateur civil HC	57 868	51 243	109 111	34 563	7 459	42 022	92 431	151 133	180 000	63,5%	19,1%	94,7%
Administrateur civil 1 C	47 041	51 286	98 327	29 638	6 276	35 914	76 679	134 241	155 000	75,1%	15,5%	102,1%
Administrateur civil 2 C	37 175	51 286	88 461	22 106	6 276	28 382	59 281	116 843	135 000	97,1%	15,5%	127,7%
Attaché principal 1 C 18 %	47 041	9 176	56 217	29 824	6 090	35 914	76 865	92 131	110 557	19,9%	20,0%	43,8%
Attaché principal 2 C 18 %	47 024	6 944	53 968	26 246	4 616	30 862	73 270	84 830	93 876	15,8%	10,7%	28,1%
Attaché 18 %	38 559	6 225	44 784	25 299	4 139	29 438	63 858	74 222	89 066	16,2%	20,0%	39,5%
Attaché principal 1 C 24 %	62 721		62 721	29 824	6 090	35 914	92 545	98 635	118 362	6,6%	20,0%	27,9%
Attaché principal 2 C 24 %	53 898		53 898	26 246	4 616	30 862	80 144	84 760	101 712	5,8%	20,0%	26,9%
Attaché 24 %	51 412		51 412	25 299	4 139	29 438	76 711	80 850	97 020	5,4%	20,0%	26,5%
Secrétaire administratif cl excep	30 859		30 859	23 560		23 560	54 419	54 419	59 861		10,0%	10,0%
Secrétaire administratif cl sup	29 355		29 355	22 412		22 412	51 767	51 767	56 944		10,0%	10,0%
Secrétaire administratif cl normale	27 791		27 791	21 218		21 218	49 009	49 009	53 910		10,0%	10,0%
Agent contractuel HC							40 660					
Agent contractuel 1 et 2 cat							37 900					
Agent contractuel 3 cat							27 310					

Le rapport du plafond réglementaire de la prime pour la catégorie B et pour la hors échelle E est de 1 à 2,42 ; celui du plafond aménagé est de 1 à 3,8 et celui du "plafond ministère" est de 1 à 4,2.

Un tel dispositif conduit à payer l'IFTS au plafond et à ne plus calculer le crédit total par rapport au taux moyen, qui devient donc inutile compte tenu de l'aménagement apporté. S'agissant de la prime de rendement, les maxima prévus par le décret de 1945 ont été vidés de leur sens.

Au total, ce dispositif apparaît comme complexe, non conforme aux textes réglementaires et manquant singulièrement de transparence. La circulaire du 1er octobre 1999 cosignée par le ministère des finances a pourtant rappelé « les règles applicables à l'élaboration des textes indiciaires et indemnitaires et notamment l'obligation de publication de l'ensemble de ces textes ».

d) Le régime de la prime de rendement des fonctionnaires de l'inspection générale des affaires sociales est celui qu'avait fixé un décret du 11 octobre 1961 pour les fonctionnaires de l'inspection générale de la sécurité sociale : « Ces primes, essentiellement variables et personnelles, sont attribuées, compte tenu de la valeur et de l'activité de chacun des agents appelés à en bénéficier, sans que les attributions individuelles puissent excéder en aucun cas 18 % du traitement le plus élevé du grade ». Le crédit annuel est calculé à raison de 10 % des traitements budgétaires moyens des intéressés.

Comme pour la prime de rendement des personnels de centrale, il apparaît que ce plafond collectif de 10 % est largement dépassé. Ainsi en 1999, les crédits pour rémunérations principales de l'IGAS et accessoires étaient de 33,55 MF. L'enveloppe maximale de crédit aurait donc dû être de 3,35 F ; or les crédits inscrits au titre de la prime de rendement étaient de 11,87 MF, soit 35,4 % des rémunérations principales et non 10 %. Dans le cas de l'IGAS également, un régime indemnitaire différent de ce que prévoyaient les textes a, en effet, été mis en place par lettre du ministère des finances. Une lettre du 2 janvier 1996 donne ainsi son accord à la fixation du taux moyen des attributions individuelles à 36 % du traitement brut annuel moyen pour les grades d'inspecteur général et d'inspecteur et à 55 % du traitement brut moyen pour les agents du grade d'inspecteur adjoint, et propose de fixer le taux plafond des attributions individuelles à 150 % du taux moyen annuel de chacun des grades, « ce qui autorise une modulation non négligeable des allocations individuelles permettant de prendre en compte la valeur et l'activité de chacun des agents ». Un

"aménagement indemnitaire" de 0,65 MF figure d'ailleurs au budget voté en complément des crédits de la prime de rendement.

Le tableau suivant rapproche ce que prévoit le décret de 1961 (sur la base de la valeur du point au 31/12/99) et la pratique suivie :

	Décret de 1961	Pratique suivie		
Grades	Plafond (F)	Taux indemnitaire moyen pondéré	Taux plafond	Différence
Inspecteur général	76 337,96	132 928,60	199 392,89	+ 161 %
Inspecteur	63 584,89	102 092,23	153,138,35	+ 141 %
Inspecteur adjoint	37 176,40	90547,22	135 820,82	+ 268 %

Il en ressort que le plafond fixé par le décret de 1961 est dépassé d'un facteur 2,6 pour les inspecteurs généraux, 2,4 pour les inspecteurs et 3,68 pour les inspecteurs adjoints.

L'évolution de la moyenne des primes de l'IGAS a été la suivante pour les inspecteurs ayant accompli la totalité de l'année dans le service :

Année	1996	1997	1998	1999
Inspecteurs adjoints	109 000	113 000	108 550	109 270
Inspecteurs	126 000	129 500	130 250	129 375
Inspecteurs généraux	145 000	144 300	145 820	144 475

Le montant des primes est relativement stable depuis 1996 et se situe pour un inspecteur général entre le niveau de prime d'un administrateur civil hors classe et celui d'un sous-directeur.

❖

L'examen des emplois, des effectifs et des rémunérations des personnels des administrations centrales du ministère de l'emploi et de la solidarité fait apparaître les inconvénients du système de gestion partagée mis en place en 1990 entre deux secteurs ministériels désormais distincts, celui de l'emploi et celui de la santé et de la solidarité. Ce dispositif fait en effet obstacle à une gestion cohérente des personnels de chacun des deux secteurs, qui ont relevé de surcroît de ministères distincts durant une partie de la période examinée.

Les deux directions d'administration générale concernées ne disposaient pas non plus d'un système d'information performant pour la gestion du personnel et l'attribution des moyens en personnel aux services, malgré la mise en place d'un infocentre dans le secteur de la santé et de la solidarité. Le regroupement de l'essentiel des emplois des corps d'administration centrale sur un seul article de chacun des

deux budgets facilite toutefois d'éventuels redéploiements et décloisonnements.

Le contrôle a fait apparaître de nombreuses anomalies dans la situation des emplois : larges écarts avec les autorisations budgétaires, proportion inhabituelle d'effectifs de contractuels, correspondant en partie aux difficultés rencontrées pour l'accueil en détachement d'agents titulaires d'autres ministères, mises à disposition officieuses d'agents des services déconcentrés et d'agents rémunérés par des organismes divers souvent sur les deniers de la sécurité sociale, pour partie à l'insu – au moins jusqu'à une date récente – des deux directions d'administration générale en charge de la gestion du personnel. La Cour a noté toutefois les efforts pour instituer une concertation entre directions d'administration centrale sur les grandes options en matière de gestion de personnel, et pour officialiser des mises à disposition occultes par la signature de conventions.

N'en demeure pas moins une inadéquation préoccupante, à la fois quantitative et qualitative, entre les besoins et les moyens en personnel des ministères sociaux, alors que les redéploiements entre ministères restent limités. Ces administrations centrales souffrent en particulier d'une insuffisance des effectifs de personnel technique. Tel est notamment le cas dans le secteur de la santé et de la solidarité, même s'il doit être tenu compte des importantes créations d'emplois effectuées dans les nouvelles agences sanitaires pour des fonctions jusqu'alors exercées, au moins en partie, par l'administration centrale.

La Cour a constaté, de même, des pratiques d'une irrégularité caractérisée en matière de compléments de rémunération qui ne sont assurément pas propres aux administrations centrales des ministères sociaux[127]. Une certaine souplesse est sans doute nécessaire pour la rémunération des fonctions de direction d'administration centrale, ainsi que pour celle de métiers techniques.

Une remise en ordre s'impose pour mettre le droit en accord avec les faits. Elle suppose à coup sûr une révision des textes applicables, qui datent parfois de plus de deux décennies. L'orientation a été marquée à plusieurs reprises, au niveau interministériel, depuis dix ans, de rendre plus attractives, notamment en catégorie A, les affectations dans les services centraux des

127 Cf. Rapport public particulier – décembre 1999 - « La fonction publique de l'État ».

administrations sociales de l'État, qui ont à faire face à des situations d'urgence et à conduire des chantiers d'importance nationale.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

Personnels des administrations centrales du ministère de l'emploi et de la solidarité

S'agissant du contrôle des emplois des deux administrations centrales du ministère de l'emploi et de la solidarité, la direction du budget a pris connaissance avec grand intérêt des analyses et des remarques concernant l'adéquation entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels, d'une part, et concernant le recours aux agents contractuels, d'autre part.

Sur le point particulier des mises à disposition auxquelles le ministère de l'emploi et de la solidarité – secteur solidarité - a recours dans des proportions importantes, la direction du budget souhaite apporter les précisions suivantes.

Un plan pluriannuel de régularisation des mises à disposition a été engagé par le ministère de l'emploi et de la solidarité. Cette remise en ordre se traduit par l'inscription en loi de finances de crédits d'un montant de 24,4 MF afin de permettre le remboursement des mises à disposition qui feront dorénavant l'objet d'une convention avec les organismes concernés.

Par ailleurs, la poursuite du plan se traduira par la résorption progressive des mises à disposition des personnels des catégories B et C qui ne se justifient pas par des besoins de profils spécifiques.

En ce qui concerne les personnels de catégorie A, le ministère de l'emploi et de la solidarité s'est engagé à identifier les emplois qui répondent à des profils particuliers qui, de ce fait, ne peuvent être pourvus par des fonctionnaires de l'État et qui pourront seuls faire l'objet de mises à disposition. Cette régularisation nécessitera l'inscription des crédits nécessaires au remboursement de leurs rémunérations sur le chapitre budgétaire correspondant.

En ce qui concerne les rémunérations et les indemnités versées aux agents du ministère, les observations émises par la Cour appellent les précisions qui suivent.

Les remarques relatives à la nécessité de prendre des textes afin d'asseoir les dispositifs indemnitaires spécifiques ont particulièrement retenu l'attention de la direction du budget.

Toutefois, les compléments de rémunération constatés ne sont pas propres au ministère de l'emploi et de la solidarité, même si dans ce secteur elles peuvent apparaître conséquentes. La remise en ordre nécessaire implique un inventaire systématique des différents compléments accordés et une mise en cohérence des régimes indemnitaires de l'ensemble des différents secteurs ministériels. Le recensement en cours et l'uniformisation des pratiques hétérogènes se traduiront par une refondation horizontale des textes réglementaires correspondants, conformément aux orientations fixées par la circulaire du 1er octobre 1999.

Par ailleurs, les compléments exceptionnels de rémunérations qui ont été accordés par lettres du secrétariat d'État au budget ont correspondu au constat fait par le ministère de l'emploi et de la solidarité qu'ils s'avéraient nécessaires, dans certaines situations précises, à l'exercice de missions spécifiques.

En effet, et s'agissant plus particulièrement des établissements publics de santé placés sous la tutelle du secteur solidarité du ministère de l'emploi et de la solidarité, l'accomplissement de missions sur des secteurs particulièrement sensibles comme ceux de la sécurité et de la veille sanitaires exige un personnel hautement qualifié. Les conditions de rémunérations proposées se doivent donc d'être suffisamment attractives et ce, d'autant plus, que certains des personnels recrutés dans ce cadre sont issus du secteur privé.

Toutefois, et en particulier pour les agences régionales d'hospitalisation (ARH) et les établissements publics placés sous la tutelle du ministère de l'emploi et de la solidarité, le MINEFI, constatant la multiplication de ces structures, a eu le souci d'encadrer les rémunérations des emplois de direction correspondants et de leur donner une base juridique régulière.

En liaison avec les services du ministère de la santé et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, des cadres de rémunération composés de grilles de différents niveaux ont été élaborés pour les directeurs des ARH et pour les emplois de direction des établissements publics placés sous la tutelle du pôle « santé » du ministère. Différents projets de texte ont été élaborés. Cependant, et compte tenu de la difficulté à élaborer des cadres

cohérents pour l'ensemble des structures concernées, le ministère n'a pas été en mesure, à ce jour, de mener à son terme leur traduction réglementaire.

Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité

Les emplois et les effectifs d'administration centrale

Le cadre général de la gestion des emplois

1. La Cour estime insatisfaisantes les conditions de répartition des compétences en matière de gestion des personnels entre la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) et la direction de l'administration générale du personnel et du budget (DAGPB).

La création de la DAGEMO en 1990 résulte du constat de l'existence de deux secteurs spécifiques que sont l'emploi et les affaires sociales avec des missions, des corps et des services déconcentrés distincts. La gestion des corps spécifiques a été confiée à chaque secteur.

Les corps de l'inspection du travail, des contrôleurs du travail, des inspecteurs et contrôleurs de la formation professionnelle relèvent dès lors de la DAGEMO, ainsi que la gestion des agents contractuels «statutaires» des deux secteurs. L'ensemble des autres corps est géré par la DAGPB.

La partition a présenté des avantages identifiés :

- au plan budgétaire, elle a encouragé une gestion plus fine des vacances ;

- au plan du dialogue social, elle a permis d'organiser le déroulement des instances paritaires avec une implication hiérarchique plus forte ;

- au plan de l'animation des services, elle a permis à des directions centrales connaissant bien les spécificités des services, d'assurer en tant que directions transversales, une cohérence d'ensemble et un rôle d'animation reconnu.

La gestion de corps communs aux effectifs restreints par une seule direction permet, comme la Cour le reconnaît, une meilleure cohérence et la possibilité de parcours professionnels plus diversifiés.

Pour autant, il est indéniable que la partition des directions, des personnels et des budgets est à l'origine de divergences dans les modes de gestion des effectifs, y compris pour les corps communs (répartition des promotions, conditions d'avancement, régimes indemnitaires, modalités de gestion de la mobilité, etc…).

Pour renforcer la cohérence entre les deux secteurs et leur harmonisation en matière de gestion des ressources humaines, un futur logiciel commun « Synergie RH » sera mis en œuvre. Mon ambition est, notamment grâce à cet outil, de faciliter la mobilité entre les deux secteurs et d'accélérer la déconcentration de la gestion.

Les outils de gestion des personnels sont décrits comme obsolètes.

Le rapport souligne l'urgence d'apporter une réponse à l'insuffisance des outils de gestion du personnel. L'absence de démarche commune interministérielle pour se doter d'un nouveau système de gestion informatisée du personnel est critiquée.

En fait, la recherche de solutions communes a été effectuée mais n'a pas abouti. En 1997 et 1998, la DGAFP a mis en place un groupe de travail relatif à l'évolution des systèmes de gestion informatisée du personnel (SGIP) auquel l'ensemble des directions du personnel de tous les ministères a été associé.

Les travaux interministériels ainsi menés ont permis de repérer un certain nombre de données et de concepts indispensables pour chaque système. Ces éléments ont bien entendu été pris en compte dans le projet du ministère de l'emploi et de la solidarité. Pour autant, les mises en commun réalisées dans le sous-groupe « mutualisation » ont également conduit à identifier des différences importantes en termes de réflexion, d'analyse et de développement qui n'ont pas permis d'aboutir à un système commun.

Or, la technologie qui sous-tend la base de gestion actuelle du personnel du MES date des années 1980 et atteint ses limites de

fonctionnement ; en outre, les besoins urgents de gestion prévisionnelle, non correctement assurés actuellement, ne permettaient pas de s'inscrire dans un calendrier trop éloigné. Ce contexte, et l'échec de l'expérience tentée en 1995/1996 d'adaptation d'un produit développé par le ministère de l'agriculture, expliquent l'orientation retenue, interne au ministère mais commune aux deux secteurs.

Il est à noter que le progiciel de gestion des ressources humaines People Soft (« Synergie RH ») qui a été retenu par le ministère pourra être repris par d'autres ministères puisque la version est adaptée au secteur public.

Le déploiement de Synergie RH dans les services centraux et déconcentrés est prévu pour le deuxième semestre 2002. L'état d'avancement du projet demeure compatible avec cet objectif.

Le mode de répartition des emplois entre les deux secteurs est jugé non rationnel

La Cour regrette que les réorganisations récentes de certaines directions n'aient pas été l'occasion d'une remise à plat de la répartition des emplois.

Il est certain que les postes en administration centrale sont difficilement comparables (il existe peu d'indicateurs communs pertinents) et évolutifs. Le cadrage de ces effectifs apparaît plus difficile que dans les services déconcentrés. Néanmoins, des progrès importants ont été réalisés à partir de 1998 par la mise en place d'effectifs attribués pour chaque direction ou service central.

L'allocation des moyens en personnel d'administration centrale pour chacune des directions est arrêtée secteur par secteur après consultation des directeurs, sur la base d'une répartition des effectifs dits « autorisés», chaque fin d'année pour l'année suivante.

Ce terme générique d'effectifs autorisés recouvre :

- les emplois budgétaires répertoriés par grades, qui déterminent après identification des gages, blocages, ou surnombres validés par le contrôleur financier, l'effectif net disponible et autorisé en gestion ;

- les emplois inscrits sur crédits après validation par le contrôleur financier et les mises à disposition contre remboursement ;

- les mises à disposition de personnels appartenant à des corps de services déconcentrés ;

- les mises à disposition à titre gracieux (agents en provenance d'autres ministères).

Ces effectifs attribués par direction sont révisés chaque année en fonction des créations ou des modifications d'emplois obtenues au budget, en tenant compte de l'évolution des missions ainsi que des problèmes particuliers rencontrés.

Pour le secteur emploi, le suivi est assuré par la DAGEMO au moyen d'un support commun aux différentes directions sous forme d'un tableau des effectifs. Un protocole de gestion, en cours d'élaboration, définira précisément la notion d'effectifs autorisés et précisera le suivi de ces effectifs, notamment dans le cadre de la mobilité des agents.

Pour le secteur santé-solidarité, la procédure d'attribution et de suivi des effectifs autorisés est mise en place depuis 1998. La récente restructuration de l'administration centrale permet une répartition plus rationnelle des missions mais elle fait apparaître plus fortement les besoins en expertise technique, en compétences juridiques et administratives.

Écarts entre emplois budgétaires et effectifs réels sur emplois budgétaires

La baisse des emplois budgétaires de 1996 à 1999 a été compensée par des recrutements en emplois non budgétaires

La Cour constate que pour les deux secteurs, les emplois budgétaires ont diminué de 1996 à 1999. Cette réduction d'emplois a altéré la capacité d'adaptation des moyens aux missions malgré la création de structures nouvelles sur cette même période dans le secteur santé-solidarité (agences régionales de l'hospitalisation, agences sanitaires).

La sous-dotation chronique du ministère en effectifs et le rapide développement des missions imparties, en particulier dans le domaine sensible de la sécurité sanitaire, ont conduit les services à recruter des agents non titulaires rémunérés sur des crédits de diverses natures. Le ministère poursuit cependant depuis plusieurs années une politique volontariste de régularisation de ces situations.

Dans le secteur emploi la situation de 400 coordonnateurs emploi - formation (CEF) a été régularisée en 1998 et 1999 et la régularisation de 81 personnes en situation précaire (vacataires ou encore secrétaires de CEF) a été opérée entre 1998 et 2000. Le ministère a par ailleurs régularisé au budget 2001 95 personnes en situation précaire (89 C et 6 A).

Dans le secteur santé-solidarité, le budget 2001 a procédé à la suppression de 16 emplois jusqu'alors pris en charge par l'ACOSS. Par ailleurs, 100 personnes en situation précaire ont également été régularisées.

Depuis deux ans, la tendance à la diminution des emplois budgétaires a été inversée. Les lois de finances pour 2000 et 2001 ont ainsi prévu des créations d'emplois dans les deux secteurs.

Un recours significatif aux agents contractuels

Le recours aux contractuels doit avant tout s'analyser au regard de la variété des missions confiées au ministère et de la difficulté de recruter des agents titulaires dans certains corps. Le secteur emploi du ministère comptait ainsi en 1999 une proportion de 42 % d'agents contractuels de catégorie A, en grande partie dans le secteur de la formation professionnelle.

Le recours aux contractuels non-fonctionnaires est lié essentiellement à la difficulté de recruter une compétence spécifique à laquelle ne répond aucun emploi d'un corps de l'administration. Certaines missions de l'administration ont ainsi évolué vers une technicité croissante, sans disposer de corps adéquats de titulaires.

En particulier, les systèmes d'information ont été développés et actualisés grâce à l'apport de techniciens de haut niveau. Il en va de même pour des fonctions spécifiques (économistes, ingénieurs de sécurité et prévention).

Les réflexions menées depuis 1999 dans le cadre des chantiers « métiers », qui ont porté sur la permanence et le développement de certaines filières professionnelles, et ont confirmé certains besoins en profils particuliers.

Face à des recrutements spécifiques pour faire face à des urgences de santé publique, il n'est pas possible de satisfaire d'un délai de deux ans correspondant au temps nécessaire au recrutement et à la formation. Cette formule a déjà été utilisée pour combler en

urgence les vacances d'emplois de médecins inspecteurs en attendant l'élaboration, aujourd'hui réalisée, d'un statut revalorisé et plus attractif.

S'agissant de la gestion des agents contractuels dits«1984», qui ont pour beaucoup une ancienneté importante, l'administration comme les contrôleurs financiers successifs ont souhaité que des règles strictes soient définies pour assurer une cohérence dans les niveaux de recrutements. Ainsi, la grille indiciaire applicable aux agents contractuels statutaires est-elle également appliquée à ces agents.

Ceux-ci constituent aujourd'hui une ressource indispensable qu'il convient de stabiliser. C'est notamment l'objet du décret N° 2000-782 du 23 août 2000 qui fixe les conditions exceptionnelles d'intégration des agents non titulaires du ministère et de certains de ses établissements publics dans des corps de fonctionnaires de catégorie A et de la loi du 3 janvier 2001.

Afin d'éviter une reconstitution de la précarité dans les services, le ministère limite ses demandes de création d'emplois de contractuels au titre des budgets successifs à des profils spécifiques qui ne peuvent être pourvus par des titulaires tels que les emplois d'ingénieurs de sécurité ou de médecins inspecteurs ou encore pour régulariser des situations particulières telles que les coordonnateurs emploi formation ou les agents FSE qui ne disposent pas d'un support budgétaire de l'Etat. Pour le secteur emploi, au budget 1999, 7 emplois d'agents contractuels de 2ème catégorie ont été ainsi transformés en emplois d'attachés. Le ministère s'est, en outre, engagé à remplacer le départ à la retraite d'agents contractuels par des titulaires dès lors que les fonctions exercées le permettent et à fonder sur cette base les recrutements futurs d'inspecteurs du travail. L'objectif visé à terme est de remplacer 1 poste sur 2 laissé vacant par un agent contractuel par un titulaire. Le concours organisé en septembre 2000 au titre de 2001 utilise déjà cette possibilité : 2 postes vacants d'agents vont être pourvus par des inspecteurs du travail.

Une meilleure identification des fonctions assurées par les contractuels INSEE est engagée à la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), comme dans les services déconcentrés. Elle doit déboucher sur la signature de protocoles communs de 3 à 5 ans.

Par ailleurs, un groupe de travail sur l'évolution des métiers informatiques dans la fonction publique d'État lancée en 1998 par l'association des hauts responsables de l'informatique dans l'administration a mis en évidence les principales difficultés rencontrées par les ministères dans leur politique de recrutement d'informaticiens et a proposé des axes de progrès. L'une des possibilités avancées est de disposer de filières diversifiées de recrutement telles que celui d'attachés analystes par la voie de l'IRA. Le ministère a ainsi décidé d'augmenter ses demandes d'ouverture de postes d'attachés analystes au concours IRA 2002 : 5 postes ont été demandés à la DGAFP pour le secteur Emploi. En LFI 2001, le ministère a demandé la création d'emplois d'attachés analystes pour les services déconcentrés souhaitant ne plus faire appel à des contractuels pour ce type de fonctions et ainsi diversifier les sources de recrutement.

Les mouvements en cours de gestion

La Cour observe, dans le secteur santé - solidarité, l'importance des blocages internes qui viennent couvrir des surnombres dans certains corps et grades.

L'évolution du ministère dans ses missions de prévention, de contrôle sanitaire et de conduite des dispositifs sociaux, nécessite de développer ses compétences dans des domaines auxquels il est difficile de répondre de manière efficiente par des recrutements dans les corps existants. Aussi a-t-il été fait appel soit à des fonctionnaires d'autres départements ministériels possédant les qualifications et l'expérience requises et qui ne peuvent être détachés sur des corps existants au sein du ministère, soit à des compétences issues du secteur privé. Ces pratiques, souvent dictées par l'urgence, ont été mises en œuvre dans un cadre d'emplois budgétaires contraint. Toutefois, dans la loi de finances 2001, le ministère engage une politique de régularisation des supports budgétaires grâce à la création de 42 emplois de contractuels pour régulariser les surnombres constatés, dont 20 par transformation d'emplois de secrétaires administratifs. Cette mesure est complétée par 30 créations nettes.

La Cour relève le niveau élevé des taux de vacances. Néanmoins les taux relatifs aux situations de fin d'année marquent un progrès sensible, passant par exemple de l'ordre de 7 % à 3,5 % en quatre ans pour le secteur santé-solidarité.

Les effectifs réellement en place

La Cour critique le recours à l'emploi de personnels non financés sur des emplois budgétaires de l'administration centrale: personnes rémunérées sur crédits, agents des services déconcentrés servant en administration centrale et mis à disposition.

Pour le secteur emploi

a) L'insuffisance des créations d'emplois budgétaires comme support et accompagnement du 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.

S'agissant des personnes recrutées sur vacations, le ministère s'est engagé dans une politique volontariste de résorption de la précarité. Des instructions strictes ont ainsi été données aux services par note du 20 mars 1998 afin de mettre un terme aux pratiques génératrices de situations précaires. Une présentation annuelle des évolutions 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 de 1998 à 1999. 89 emplois ont par ailleurs été obtenus au budget 2001 pour régulariser la situation de personnes précaires. Ces régularisations toucheront 9 agents en administration centrale.

b) Par ailleurs, 60 agents des services déconcentrés sont mis à disposition de l'administration centrale, mesure bénéfique dans la mesure où elle permet le rapprochement de personnes qui ont l'expérience du terrain de ceux chargés de la conception et de la coordination des politiques d'emploi et de la formation professionnelle. Les mises à disposition effectuées au profit de l'administration centrale sont sorties des effectifs de référence des services déconcentrés qui ne se trouvent pas ainsi pénalisés.

L'irrégularité mise en évidence a été prise en compte puisque le statut du corps de l'inspection résultant du décret du 1er août 2000 prévoit désormais que les membres de ce corps peuvent être affectés en administration centrale. Il est à noter qu'au budget 2001, 5 postes ont été transférés des services déconcentrés vers l'administration centrale: 1 poste de directeur régional et 4 postes de directeurs

départementaux. Le ministère étudiera, sur la base d'une réflexion sur les effectifs cibles des directions d'administration centrale, les transferts budgétaires auxquels il faudra procéder dans les années à venir.

c) La pratique de mises à disposition d'agents issus d'organismes extérieurs à l'administration d'État (AFPA, associations) auprès des directions d'administration centrale est principalement liée au besoin de compétences très diversifiées, compte tenu du développement croissant des champs de la formation professionnelle et de l'emploi depuis quelques années et à l'intérêt mutuel de croiser les compétences avec le service public de l'emploi, même au niveau de l'administration centrale. Les mises à dispositions ne sont d'ailleurs pas à sens unique.

La mise à disposition de fonctionnaires ou d'agents publics d'autres administrations et établissements publics n'est pas irrégulière. Elle nécessite un support formel, et le ministère y veillera pour les 53 personnes identifiées (23 fonctionnaires, 30 ANPE) pour le secteur Emploi.

Le ministère s'est toutefois engagé dans une politique visant à garantir le retour à une situation normale. En 1998 et 1999, priorité a été donnée aux 400 postes de coordonnateurs emploi formation. En 2000, l'effort a porté sur les précaires de catégorie C à travers l'inscription au budget d'une dotation en crédits de 10 MF pour le secteur Emploi permettant le remboursement de la rémunération des agents mis à disposition par le CNASEA, l'ANACT, l'AFPA, France Télécom. Ces crédits ont permis à ce jour de régulariser la situation de 65 personnes mises à disposition de l'administration centrale ou des services déconcentrés par convention individuelle, dont 18 en administration centrale. Il reste donc 35 personnes à régulariser sur les 122 recensées par la Cour.

Un abondement de crédits de 1,8 MF a été obtenu en PLF 2001 en vue de continuer à assurer le remboursement auprès d'organismes des rémunérations d'agents mis à disposition du ministère.

Comme la Cour l'indique, le ministère a affiché son souci de régulariser la situation des mises à disposition en administration centrale et en services déconcentrés, dans le cadre de la prévision pluriannuelle des effectifs, puis à chaque négociation budgétaire annuelle. La régularisation passe effectivement pour les agents non issus de l'administration ou d'établissements publics, par le

remboursement par convention dans un premier temps, et par la contractualisation sur postes budgétaires créés, pour des renforcements de compétences justifiées.

Le Ministère s'emploiera, conformément à la demande de la Cour à procéder à l'établissement de conventions de mises à disposition gratuites pour les cas en administration centrale qui n'en font pas l'objet, avant d'envisager d'autres formes de régularisation.

Pour le secteur solidarité

La Cour observe pour le secteur santé - solidarité qu'un nombre important d'agents sont rémunérés par d'autres supports que des emplois budgétaires de l'administration centrale ; sont notamment concernés des agents des services déconcentrés et des agents mis à disposition par des organismes tiers.

Dans leur grande majorité, les observations de la Cour visent des pratiques utilisées depuis de nombreuses années pour compenser les rigidités du dispositif statutaire et faire face avec réactivité aux missions qui s'étendent et se diversifient. Le ministère depuis trois ans s'est engagé résolument dans une politique de clarification et de régularisation progressive de ces situations.

Pour ce qui concerne le recours à des agents de services déconcentrés, ils apportent, comme dans le secteur emploi, aux directions centrales des compétences et une connaissance du terrain dont les corps statutaires de l'administration centrale ne disposent pas. On peut par exemple difficilement imaginer que la direction générale de la santé ne puisse disposer de l'expertise de médecins de santé publique. Plutôt que de créer un corps spécialisé de médecins de l'administration centrale, il est préférable d'avoir recours aux praticiens des services déconcentrés, permettant d'enrichir les compétences d'expertise et de valoriser les parcours professionnels, ces agents n'ayant pas vocation à développer toute leur carrière en administration centrale.

Pour assurer une réelle clarté budgétaire à ces dispositions, le ministère a pu procéder dans le cadre de la LFI 2001 au transfert de l'ensemble des emplois correspondant aux personnels des services déconcentrés affectés en administration centrale et inversement. Cette opération s'est traduite par :

- le transfert de 6 emplois d'administrateurs civils et 7 emplois d'attachés vers les services déconcentrés,

- le transfert vers l'administration centrale de 39 emplois d'inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, 62 emplois de médecins inspecteurs, 15 emplois de pharmaciens inspecteurs, 25 emplois d'ingénieurs du génie sanitaire.

Ainsi, au-delà du renforcement d'expertise technique de l'administration centrale, le développement d'un nouveau mode de travail en réseau avec les services déconcentrés sera rendu plus facile.

Pour ce qui concerne les personnels mis à disposition par des organismes ne relevant pas du budget de l'Etat, la régularisation qu'impose le respect des règles de gestion administrative est engagée mais son aboutissement suppose une procédure longue et complexe. En effet, la majeure partie des agents concernés apporte des compétences spécifiques que l'on ne trouve pas dans les corps de la fonction publique d'Etat. Tous assurent une charge de travail considérable dont le ministère ne pourrait se passer. Leurs situations statutaires et professionnelles sont par ailleurs très diverses. Une régularisation ne saurait donc être massive et immédiate. Elle suppose en particulier des volumes suffisants de créations d'emploi et de crédits de remboursement qui ne sont pour le moment alloués que progressivement.

Depuis 2000, le ministère a mis en œuvre une action de cadrage de l'ensemble de ces mises à disposition et d'officialisation des situations par le principe d'un conventionnement systématique.

En LFI 2000, 10 MF ont été consacrés au remboursement des conventions et un chapitre spécifique (37-12) a été identifié pour un meilleur suivi de leur mise en œuvre.

Dans le cadre de la LFI 2001, des mesures pour poursuivre cette action de régularisation ont été adoptées :

- création de 20 emplois de catégorie B pour l'administration centrale,

- autorisation de 10 mises à disposition supplémentaires environ dans le cadre du plan ESB (inscription de 5,5 MF à cet effet)

- abondement à hauteur de 14,4 MF des moyens financiers consacrés au remboursement, des conventions anciennes

- à ce jour, plus de 200 mises à disposition font l'objet d'une convention.

Les rémunérations et indemnités

La place des indemnités dans les traitements

1. La Cour mentionne la progression des dépenses indemnitaires, et notamment des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires et de la prime de rendement, au regard des rémunérations. Elle souligne en particulier l'importance (la fourchette allant de 25 % à 40 % pour les emplois supérieurs) du ratio rémunération accessoire/rémunération principale nettes.

Il s'agit d'une politique volontariste du ministère pour prendre en compte l'extension des attributions et des charges d'activité, ainsi que le développement des compétences des personnels. En effet, la multiplication des actions gouvernementales dans la lutte contre le chômage et dans le développement de la formation professionnelle pour le secteur emploi, dans la maîtrise des dépenses de santé et dans la lutte contre les exclusions pour le secteur solidarité, a requis une mobilisation et un investissement importants des personnels du ministère depuis quelques années. Ceci justifie la politique d'abondement et de revalorisation indemnitaire engagée.

La réduction des disparités internes au ministère constitue un des axes forts de la politique indemnitaire mise en œuvre. Ainsi le choix a été fait d'instaurer un barème commun pour les deux secteurs (emploi et solidarité) en administration centrale et de concentrer l'effort de revalorisation notamment sur les catégories C et B. Dans cet état d'esprit, il a été procédé à la minoration des disparités entre les catégories A et emplois supérieurs. Par ailleurs les corps techniques assistantes sociales, conseillers techniques de service social ont bénéficié d'une revalorisation dans la même logique.

Enfin, dans le secteur solidarité, une politique de réduction des écarts entre montants versés aux corps comparables de services déconcentrés et d'administration centrale est engagée.

2. La Cour relève des difficultés dans la mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et souligne que les droits ouverts n'ont pas encore été totalement réalisés.

Pour le secteur emploi, le nombre d'emplois ouverts par l'arrêté du 29 décembre 1999 a été fixé en considération du nombre de bénéficiaires potentiels optimal, dans la mesure où tous les postes correspondants seraient pourvus par des agents titulaires exerçant la mission visée à titre principal.

Les réorganisations structurelles (fusion de la délégation à l'emploi et de la délégation à la formation professionnelle), les réformes statutaires (création du corps des chargés d'études documentaires, niveau A), les mutations internes, entraînent des vacances de postes, ou des nominations sur des fonctions éligibles d'agents contractuels ne pouvant bénéficier de la NBI.

L'enquête menée au cours du second semestre 2000 auprès des services centraux et déconcentrés du secteur emploi va permettre de procéder à l'attribution des points demeurant non utilisés en 2001, étant entendu qu'il faudra intégrer les perspectives de recrutement d'agents titulaires sur des emplois occupés par des agents non titulaires.

Pour le secteur solidarité, l'attribution de la NBI en priorité aux personnels de catégorie C se justifie par le fait que certains de ces personnels occupent des emplois correspondant davantage à des qualifications de niveau B.

Les régimes indemnitaires

1. La Cour relève que certaines indemnités et compléments de rémunération sont versés sans base juridique

Il est fait mention pour le secteur solidarité , en particulier, de l'existence d'un dispositif indemnitaire spécifique, sans base réglementaire, bénéficiant aux collaborateurs du délégué interministériel au revenu minimum d'insertion (DIRMI). La réforme de l'administration centrale effectuée en 2000 a transféré les missions de cette délégation à la direction générale de l'action sociale. Cette décision a conduit à la suppression au 1er janvier 2001 du versement des indemnités versées à l'origine aux collaborateurs DIRMI, ce qui met fin à cette irrégularité.

En ce qui concerne les décisions individuelles autorisant des compléments de rémunération pour les personnes nommées sur des emplois fonctionnels rémunérés à un taux inférieur à l'emploi occupé précédemment, le projet d'attribution de la NBI aux emplois

fonctionnels piloté par la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique devrait permettre de minorer les situations exceptionnelles et d'offrir un niveau de rémunération prenant en compte les responsabilités, le niveau d'expertise, requis par ces postes. De même, s'agissant de la situation des personnels percevant un complément de rémunération, suite à la réintégration dans leur corps d'origine après l'occupation d'un emploi fonctionnel, le ministère conduit, sur cette question, une analyse sur les réformes statutaires, de certains corps qui permettent de réintégrer ces personnels dans des conditions équitables et réglementaires..

Par ailleurs, la Cour met en cause le bénéfice par les personnels mis à disposition d'organismes à l'étranger d'un double régime indemnitaire : l'indemnité de résidence des agents à l'étranger et le régime indemnitaire des agents d'administration centrale. Le ministère a par arrêté du 11 juillet 2000 exclu le bénéfice des indemnités liées aux fonctions ou à l'affectation sur le territoire de la France. En conséquence, depuis le 1er janvier 2001, les agents mis à disposition à l'étranger perçoivent uniquement l'indemnité de résidence applicable au pays d'affectation.

Enfin le régime indemnitaire de l'Inspection générale des affaires sociales uniquement fondé sur des lettres de Ministres en charge de budget fait également l'objet d'une remarque de la Cour. La réforme en cours du statut de cette inspection inclut un volet indemnitaire qui va permettre de régulariser prochainement cette situation.

2. La Cour critique par ailleurs la multiplication des textes indemnitaires (IFTS) pour répondre à des objets similaires, la forfaitisation des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le caractère obsolète des textes indemnitaires dont les règles qu'ils édictent, sont transgressées dans les faits.

Les remarques formulées par la Cour traduisent effectivement les difficultés auxquelles le ministère est confronté et dont il a fait état depuis plusieurs années et pour lesquelles les solutions ne peuvent qu'être interministérielles

Aussi, c'est dans une perspective de régularisation et le cas échéant de remise à niveau des régimes existants que les services du ministère participent activement aux groupes de travail interministériels sur la réforme des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

En conclusion, dans le contexte actuel d'évolution des missions de ce ministère et de la nécessité d'une adaptation rapide de son organisation, de ses méthodes de gestion, et de ses moyens, les observations et recommandations de la Cour peuvent constituer un stimulant et un appui pour les démarches d'ores et déjà engagées pour clarifier, nationaliser, harmoniser et régulariser un certain nombre de situations.

Les efforts accomplis, notamment depuis quelques mois, d'ailleurs soulignés par la Cour, pour mettre fin aux irrégularités, dans les deux secteurs doivent être amplifiés, avec le concours souvent indispensable, des autres départements ministériels concernés et particulièrement le ministère en charge du Budget.

Pour autant, ces efforts ne pourront être couronnés de succès que si la question centrale de l'adéquation des moyens aux missions devait voir un début de réponse significatif. C'est une préoccupation pleinement fondée et dont l'aboutissement permettrait d'accélérer l'évolution entamée.

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT,

DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Les personnels de l'Équipement

Avec 111 683 emplois inscrits en loi de finances 1999, le ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL) est le quatrième employeur civil de la fonction publique de l'État après l'ensemble Éducation-recherche, l'Économie, les finances et l'industrie, et l'Intérieur.

Son domaine d'action se divise en quatre secteurs d'ampleur inégale qui sont les services dits « communs », l'aviation civile, la mer et le tourisme.

Les développements suivants examinent la situation des personnels relevant de ces « services communs », tous gérés sous la responsabilité de la direction du personnel et des services du METL[128], qui exercent dans les champs de compétence suivants : logement, urbanisme, construction, transports, routes, sécurité et circulation routière. A eux seuls, ils mobilisent 98 341 emplois en 1999, soit 88% du total ministériel.

Il s'agit là des domaines d'intervention traditionnels de ce ministère, comme la construction de routes nationales, l'entretien et l'exploitation du réseau routier et fluvial, les actions en faveur de la sécurité routière, la tutelle du secteur des transports, la gestion du droit des sols ou la politique du logement social.

Ces actions relèvent pour l'essentiel des directions départementales de l'équipement et de leurs services de proximité, subdivisions et centres d'exploitation de l'équipement, répartis sur tout le territoire national, 98% des personnels de cette « administration de terrain » étant affectés dans les services déconcentrés.

Aux fins de remplir ces missions variées, le ministère a recours à des personnels administratifs mais surtout à de nombreux techniciens et personnels d'exploitation. Ces agents peuvent être fonctionnaires, contractuels ou ouvriers, le ministère disposant ainsi d'un large éventail de corps et statuts.

---

128 Contrairement à d'autres ministères, la gestion des personnels est donc largement unifiée, à l'exception de l'aviation civile et des services déconcentrés de la mer et du tourisme.

❖

La Cour a engagé le contrôle de la situation des personnels de l'équipement[129] dès l'automne 1997 tant au niveau de l'administration centrale que de quatre DDE (Corrèze, Gironde, Nord et Var) sélectionnées en raison de leur diversité.

Elle a demandé que les données les plus récentes sur les emplois et les effectifs, alors relatives à 1996, lui soient fournies.

Mais les réponses du ministère aux investigations de la Cour ont été tardives : les informations essentielles sur les effectifs réels n'ont pu être transmises qu'en 1999.

Ces difficultés étaient dues à l'incapacité du ministère à dénombrer ses effectifs réels en l'absence d'outils de gestion performants.

La juridiction avait néanmoins poursuivi son instruction sur les rémunérations des personnels, pour lesquelles des données relatives à 1997 ont pu lui être communiquées en 1998 et 1999.

Les données sont donc relatives à 1997, voire à 1998, sauf les éléments sur les emplois et les effectifs globaux qui remontent au 31 décembre 1996, mais valent autant par les constatations qu'ils suscitent que par les chiffres bruts.

Au demeurant, la contradiction menée par la Cour, tout au long de l'année 2000, avec le ministère et les autres administrations concernées (Budget et Fonction publique) a montré que ses observations restent actuelles ; les quelques rares évolutions enregistrées seront signalées.

❖

Après une présentation globale des emplois, des effectifs et des rémunérations de l'ensemble des personnels (Chapitre XI), on analysera les principales données relatives aux personnels titulaires (Chapitre XII) puis aux personnels contractuels (Chapitre XIII)[130].

---

[129] On emploiera conventionnellement le terme de « personnels de l'équipement » pour les agents relevant des services communs.

[130] Les emplois et les effectifs des ouvriers sont examinés au chapitre XII. Les autres questions les concernant seront traitées dans le cadre de contrôles futurs de la Cour sur les ouvriers de l'État.

Chapitre XI

Les emplois, les effectifs et les rémunérations[131]

131 Ainsi qu'il a été précisé dans l'introduction, s'agissant de ce chapitre, les données du I (emplois) et du II (effectifs) sont relatives à 1996, tandis que les chiffres du III (rémunérations) concernent 1997.

I. – Des emplois budgétaires aux emplois réels

A. – Le volume global des emplois budgétaires et leur évolution

Aux termes de l'article 1er de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, « les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances. Toutefois des transformations d'emplois peuvent être opérées par décret pris en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. » C'est ainsi que la loi de finances initiale (LFI) décrit, outre les crédits ouverts par chapitre et article, les emplois d'agents publics (titulaires, contractuels et ouvriers) autorisés par le législateur.

Le terme d'emploi budgétaire définit l'assise juridico-budgétaire (« le siège ») permettant de recruter les titulaires, les ouvriers ainsi que les personnels contractuels. Les emplois budgétaires sont décrits aux différents chapitres de la 1ère partie du titre 3 (ch. 31-90 et 31-93) qui précisent le type, le corps, le grade, l'échelonnement indiciaire, ainsi que le coût budgétaire moyen de ces emplois.

Pour les « services communs » du METL, ces emplois budgétaires, inscrits au budget voté (appelé le « Vert ») dans le fascicule « urbanisme et services communs » (USC)[132], sont au nombre de 100 590 en LFI 1996. Le tableau suivant présente leur distribution par chapitre et article.

132 En 1999, la dénomination de ce fascicule budgétaire est devenue « services communs ».

Chapitre	Article	Nombre d'emplois budgétaires en LFI
31-90	11 (Ministre)	
	12 (Secrétaire d'État aux transports)	
	15 (Ministre délégué)	
	20 (Administration centrale)	2 083
	31 (Services déconcentrés – Personnel titulaire et contractuel)	84 702
	32 (Services déconcentrés – Personnel à statut spécifique)	2 529
	41 (Recherche scientifique et technique – Administration Centrale – Personnel titulaire et contractuel)	4
	42 (Recherche scientifique et technique – Services Déconcentrés – Personnel titulaire et contractuel)	315
	43 (Recherche scientifique et technique – Personnel à statut Spécifique)	248
	60 (Délégation interministérielle à la ville)	49
	70 (Service des examens du permis de conduire)	907
TOTAL 31-90		90 837
31-93	11 (Ouvriers des parcs et ateliers – Opérations industrielles et commerciales des DDE)	6 903
	12 (Ouvriers des parcs et ateliers – Autres services)	2 347
	20 (Signalisation maritime et exploitation : Inscrits Maritimes)	477
	30 (Autres services)	21
	40 (Recherche scientifique et technique – Parcs et ateliers)	5
TOTAL 31-93		9 753
TOTAL GENERAL		100 590

Le chapitre 31-90 regroupe l'ensemble des emplois de la section budgétaire, à l'exception des emplois d'ouvriers d'État [133] et d'inscrits maritimes qui figurent au chapitre 31-93.

La répartition des emplois entre les principaux corps et emplois du ministère[134] est la suivante.

133 A distinguer des ouvriers de l'État (« filière ouvrière ») qui sont des fonctionnaires.

134 Ces corps et emplois représentent 93 059 emplois budgétaires, soit 92,5 % du total ministériel.

Agents d'exploitation	34 143
Adjoints administratifs des services déconcentrés	15 769
Ouvriers des parcs et ateliers	9 255
Techniciens des TPE	8 687
Contrôleurs des TPE	6 429
Dessinateurs	5 186
Ingénieurs des TPE	3 891
Secrétaires administratifs des services déconcentrés	3 101
Personnels à statut spécial (PSS) de niveau B[135]	1 846
Agents administratifs des services déconcentrés	1 787
Agents contractuels « RIN »[136]	1 283
Chefs de service administratifs (attachés des services déconcentrés)	957
Ingénieurs des ponts et chaussées	725

Ces données mettent en évidence l'importance quantitative des emplois de niveau C et notamment des corps d'exploitation. Au plan global, la répartition des emplois budgétaires entre niveaux[137] est de 69 % pour le niveau C, 22 % pour le niveau B et 9 % pour le niveau A.

L'examen de l'évolution pluriannuelle montre de surcroît que les lois de finances prévoient des diminutions d'emplois à hauteur de 1 000 en moyenne par an depuis 1983, sauf en 1996 (208 emplois).

135 Il s'agit de personnels contractuels qui travaillent notamment dans le réseau scientifique et technique du ministère (voir chapitre XIII).

136 Les contractuels, dits « RIN », relèvent d'un règlement intérieur national (RIN) du 18 mars 1992 (voir également chapitre XIII).

137 Le terme de niveau, plus large que celui de catégorie, permet de prendre en compte les emplois de contractuels et d'ouvriers.

Année	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
Emplois supprimés [138]	1181	1106	1003	2241	1637	1324	1002	1001	1011	1001	1201	900	208	14 816

[138] Chiffres qui concernent les emplois supprimés hors redéploiements entre ministères.

Ces suppressions d'emplois concernent essentiellement les services déconcentrés et le personnel d'exploitation. Au plan statutaire, la tendance est au maintien des emplois de catégorie A et B et à une très forte réduction des emplois en catégorie C.

B. – Des emplois totaux qui excèdent les emplois budgétaires

La Cour a constaté que les 100 590 emplois budgétaires inscrits en LFI 1996 au Vert USC, dont on pourrait s'attendre à ce qu'ils représentent le « potentiel d'emplois » du METL, ne rendent compte que très imparfaitement du nombre et de la consistance des emplois.

Il faut, en effet, dénombrer quatre types d'emplois supplémentaires pour avoir une vue complète du total des emplois gérés par ce ministère :

- des transferts d'emplois budgétaires en provenance de plusieurs ministères augmentent sensiblement le nombre total des emplois ;

- des « emplois sur crédits », dont certains sont identifiés dans le Vert tandis que d'autres n'apparaissent pas dans ce fascicule, accroissent également le nombre des emplois ;

- des modifications substantielles de la consistance des emplois inscrite en loi de finances ont lieu sous la forme de « surnombres » compensés par des « blocages d'emplois », certains de ces surnombres étant identifiés dans le Vert, d'autres relevant, en revanche, de pratiques de gestion ;

- enfin, la Cour a décelé, au-delà de ces cas dont le ministère a connaissance, des situations locales d'agents supplémentaires travaillant au bénéfice de certains services déconcentrés.

Le total des emplois est donc sensiblement différent de celui des emplois budgétaires autorisés par le Parlement.

Le tableau suivant identifie l'ensemble des emplois financés et gérés, sauf les « situations locales », qui ne font pas l'objet d'informations centralisées. Il faut en outre préciser que les « surnombres en gestion », qui modifient la consistance et non le chiffre total des emplois, n'apparaissent pas dans ce tableau.

Chapitre	Article	Emplois budgétaires ouverts en LFI	Autres emplois[139]	Surnombres autorisés en LFI	Blocages en LFI	Total emplois en LFI	Transfert d'emplois Reçus	Transfert d'emplois Donnés	Total emplois au 31.12.1996
31-90	11		1			1			1
	12		1			1			1
	15		1			1			1
	20	2 083		105	105	2 083	596	23	2 656
	31	84 702	366	714	714	85 068	3 411	53	88 426
	32	2 529				2 529	66		2 595
	41	4				4	40		44
	42	315				315	33		348
	43	248				248			248
	60	49				49			49
	70	907				907			907
TOTAL		90 837	369	819	819	91 206	4 147	76	95 274
31-92	31		2			2			
	32		3			3			
	34		132			132			
	35		3			3			
	36		25			25			
	40		6			6			
	50		2			2			
TOTAL			173			173			173

[139] Il s'agit des « emplois » ne correspondant pas à la définition des emplois budgétaires (emplois sur crédits) ainsi que des emplois de l'école nationale des ponts et chaussées (ENPC) et de l'institut géographique national (IGN).

31-93	11	6 903				6 903			6 903
	12	2 347				2 347	31		2 378
	20	477				477			477
	30	21				21			21
	40	5				5			5
TOTAL		9 753				9 753	31		9 784
31-95			60			60			60
33-91			411			411			411
34-97			905			905			905
36-50	10		305			305			305
	20		39			39			39
36-65			2 175			2 175			2 175
TOTAL GENERAL		100 590	4 437	819	819	105 027	4 178	76	109 129

Le total des emplois s'élève en fait à 109 129[140] et non à 100 590. Cette majoration de 8 539 emplois, soit 8,5 % de plus par rapport à la loi de finances, s'explique par l'existence « d'emplois » en sus des emplois budgétaires inscrits en loi de finances initiale.

1. – Les transferts d'emplois budgétaires

Les transferts ont représenté un solde net de 4 102 emplois en 1996[141] dont des transferts « traditionnels » effectués pour des raisons liées à la gestion. Il s'agit essentiellement d'un mouvement en provenance du ministère de l'environnement qui n'assure pas la gestion de ses agents, laquelle est effectuée par le METL ainsi que par le ministère de l'agriculture.

Selon les exercices, ce sont 1 659 emplois (1995), 4 101 (1996) et encore 2 385 emplois (1997) qui ont été transférés. Pour l'exercice 1996, certes exceptionnel, les transferts ont augmenté le volume des emplois de 4 %.

Ces opérations nuisent à la lisibilité du budget USC, en rendent la présentation confuse, et ne permettent guère au Parlement d'exercer son contrôle.

Compte tenu du caractère répétitif des transferts, notamment pour l'Environnement, il est critiquable qu'aucun tableau du Vert ne retrace les transferts des années précédentes et les prévisions de transfert de l'année.

Sur ce point, le METL a répondu à la Cour que « l'impact de ces transferts doit être mieux apprécié, afin d'assurer une meilleure lisibilité des moyens mis en œuvre au bénéfice des ministères concernés ». Il annonce l'inscription dans le Vert 2001 des transferts en gestion, ce dont la Juridiction prend acte.

---

140 Ce chiffre constitue un « plancher », puisque les emplois créés au plan local, dont le total national n'est pas connu, devraient s'y ajouter.

141 Le chiffre de 4 102 résulte des 4 178 transferts vers le METL, desquels il faut déduire 76 transferts « en moins » vers le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

2. – Les emplois sur crédits

a) Des « emplois sur crédits » identifiés dans le Vert

Des emplois peuvent être simplement mentionnés dans le Vert en crédits sans que des emplois budgétaires soient inscrits.

C'est le cas de 324 « emplois » d'élèves-ingénieurs des TPE et de 42 « emplois » d'agents contractuels « à statut local » du service des bases aériennes qui figurent au chapitre 31-90 de rémunérations principales.

Les élèves-ingénieurs sont pourtant positionnés sur des échelons qui font partie de leur carrière : l'absence d'emplois budgétaires est anormale.

Au plan interministériel, la situation des élèves-ingénieurs est, au demeurant, caractérisée par l'existence des situations les plus variées, les intéressés pouvant selon les ministères être rémunérés sur emplois ou crédits, voire sur les deux.

Le ministère dispose aussi d'emplois sur des crédits d'autres chapitres.

Il finance ainsi 173 agents (dont 2/3 d'agents SNCF qui ont été le plus souvent pris en charge à l'occasion d'opérations de délocalisation de leur service d'origine) au chapitre 31-92, ou encore, 411 « emplois » d'agents en congé de longue durée au chapitre 33-91 de « prestations sociales versées par l'État ».

Enfin, 2 519 emplois de l'école nationale des ponts et chaussées et de l'institut géographique national sont financés via les chapitres 36-50 et 36-65 du budget USC.

b) des « emplois sur crédits » qui n'apparaissent pas dans le Vert

Il s'agit d'emplois résultant de recrutements irréguliers dont deux types peuvent être distingués.

Les « vacataires permanents »

Le statut général de la fonction publique n'autorise l'emploi d'agents contractuels que dans des conditions précises. Pourtant, des « vacataires permanents » et des « médecins vacataires permanents » ont été dénombrés dans les DDE contrôlées. Il s'agit d'agents, au nombre de 60 en équivalent temps plein en 1996 selon les estimations

du ministère, dont la rémunération est imputée sur les crédits du chapitre 31-95 (vacations).

Depuis lors, de nombreux « vacataires permanents » ont été intégrés dans des corps de fonctionnaires en application du plan pluriannuel de résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique de 1996.

En revanche, la situation des « médecins vacataires » n'a pas été régularisée bien qu'elle soit incompatible avec les règles du droit de la fonction publique. Le ministère de la fonction publique a précisé à la Cour qu'il engageait des réflexions sur ce point.

Les femmes de ménage et les gardiens

Des crédits de fonctionnement du chapitre 34-97 servent à rémunérer 905 « emplois » de femmes de ménages ou de gardiens.

Tous ces recrutements sont irréguliers du point de vue du droit budgétaire car la rémunération doit être imputée sur des crédits de rémunération et non sur des crédits de fonctionnement. Ces agents qui occupent des emplois permanents ont été recrutés sans emploi budgétaire.

Ils sont également irréguliers au regard des règles du droit de la fonction publique. Le recrutement d'agents contractuels n'est possible, sauf pour des emplois du niveau de la catégorie A, que s'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, ce qui ne semble pas être le cas. De plus, en cas de recrutement de personnel contractuel, la durée de l'engagement est de trois ans reconductibles, alors que l'on se trouve en présence de contrats à durée indéterminée.

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 a néanmoins souhaité mettre un terme à ces situations, qui existent au demeurant aussi dans d'autres administrations, en ouvrant un droit d'option entre un contrat de droit public ou de droit privé à ces agents.

3. – Les surnombres

Les surnombres constituent des modifications substantielles des autorisations d'emplois telles qu'elles sont identifiées dans le Vert.

a) Les surnombres autorisés en LFI et les emplois bloqués

Le premier type de surnombres est prévu par le Vert lui-même : c'est ainsi qu'en 1996, 819 surnombres sont autorisés expressément au chapitre 31-90 et sont gagés par autant d'emplois bloqués.

A titre d'exemple, on peut relever que 714 d'entre eux sont inscrits à l'article 31 paragraphe 40 : « agents non titulaires rémunérés sur emplois de titulaires vacants bloqués » dont 200 agents de catégorie A, 439 agents de catégorie B, 75 personnels d'exploitation pour 109 187 396 F, un « gage » étant prévu à l'article 31, paragraphe 10 : « abattement correspondant aux emplois bloqués – 109 187 396 F, ajustement pour blocage correspondant à l'effectif des agents dont les rémunérations principales sont imputées sur le chapitre 31-90, article 31 paragraphe 40 ».

De telles pratiques ont pour objet d'ajuster la situation réelle des effectifs aux emplois, car de nombreux emplois budgétaires de contractuels ont été supprimés par anticipation alors que les agents occupaient encore leurs fonctions.

Rien ne semble pourtant s'opposer à ce que l'on ajuste les emplois budgétaires eux-mêmes en loi de finances, puisque l'on sait déterminer le montant des surnombres « nécessaires ».

Ce système complexe de surnombres autorisés et de gages aboutit en fait à afficher des types d'emplois budgétaires erronés : avant même d'énumérer les emplois, on prévoit de « procéder autrement » en gestion, en finançant des postes de contractuels sur des emplois budgétaires théoriquement dévolus à des personnels titulaires.

b) Les « surnombres gagés » par autorisation de la direction du budget

Si des surnombres autorisés en loi de finances initiale modifient la consistance des emplois en gestion, au moins ces cas ont-ils été autorisés par le législateur. Il en va tout autrement des nombreux surnombres gagés, autorisés par des lettres de la direction du budget qui permettent de déroger aux autorisations données par grade en loi de finances. Les « pyramides »[142] budgétaires ne sont pas respectées,

[142] Le pyramidage est le rapport entre les différents grades d'un corps : par exemple, pour un corps à trois grades comptant 100 emplois dont 70 dans le premier grade, 20 dans le deuxième grade et 10 dans le troisième grade, le pyramidage de ce dernier grade est de 10%.

des emplois d'avancement étant « gagés » par des emplois de début de carrière.

Ces surnombres constituent un système complexe, souvent ancien (1982, pour le premier surnombre relatif aux ingénieurs des ponts et chaussées) fondé sur de nombreux courriers (24 entre 1982 et 1996) et qui concernait, en 1996, 15 531 emplois et autant de gages.

Les corps et emplois concernés sont les ingénieurs des ponts et chaussées, les architectes et urbanistes, les techniciens des TPE, les dessinateurs, les corps d'exploitation, les contractuels « haut niveau 68 »[143] et les contractuels « RIN ».

Le cas le plus ancien et le plus caractéristique du contournement des autorisations budgétaires est celui des ingénieurs des ponts et chaussées. Des lettres successives de la direction du budget ont autorisé des surnombres dans les grades d'avancement (ingénieur en chef et ingénieur général) ce qui aboutit à une pyramide réelle des emplois qui n'est conforme ni au statut, ni à la loi de finances. Alors que le statut prévoyait que ces grades représentent 41% des emplois, la loi de finances ayant porté cette quotité à 46%, les lettres ont accordé un pyramidage égal à 55,65% des emplois.

Il convient de souligner que l'existence de surnombres n'est pas conjoncturelle mais bien pérenne : par exemple, le corps des architectes et urbanistes en bénéficie depuis 1991.

De telles pratiques peuvent également exister pour les autres catégories de fonctionnaires : c'est ainsi qu'en catégorie C, une lettre du directeur du budget a accordé des surnombres pluriannuels dans le corps des dessinateurs pour un total de 300 emplois. En 1996, le pyramidage réel du grade d'avancement le plus élevé atteignait 15,17 % du total des emplois contre 9,4 % en loi de finances et 10 % selon le statut.

En termes quantitatifs, le surnombre le plus important était celui accordé dans la filière exploitation. Les surnombres représentaient 14 533 emplois dont 70 de chefs d'équipe d'exploitation principaux des TPE, 256 de chefs d'équipe, 14 207 d'agents d'exploitation spécialisés. Le gage portait sur 14 533 emplois d'agents d'exploitation. Dès lors, le profil des emplois de ce corps était totalement bouleversé,

143 Les contractuels, dits « haut niveau 1968 », relèvent d'un arrêté du 10 juillet 1968.

les agents d'exploitation représentant non pas 72,6% des emplois comme indiqué au budget voté mais seulement 30%.

Ces surnombres, qui s'expliquent le plus souvent par une déformation du pyramidage liée aux recrutements limités dans le grade de base, peuvent perdurer sans que des ajustements soient opérés en loi de finances.

Des surnombres peuvent également être liés à des réformes statutaires qui n'ont pas été traduites en loi de finances : ce fut le cas pour l'emploi de chef de subdivision [144] en 1996. Cet emploi fonctionnel compris entre les IB 550 et 638 devait être créé à hauteur de 150 emplois au 1er août 1994 et 150 emplois au 1er août 1995. Ces emplois n'ayant pas été prévus en LFI, 300 surnombres gagés sur des emplois d'assistant technique ont été mis en place.

Globalement, ces surnombres « en gestion » restent particulièrement nombreux au METL, même si des progrès ont été réalisés avec la régularisation dans la loi de finances pour 1998 des surnombres de la filière d'exploitation ou de la situation des chefs de subdivision.

A l'inverse, des surnombres « supplémentaires » ont été accordés aux dessinateurs (32 de plus), aux agents administratifs de 1ère classe (10) et adjoints administratifs principaux de 1ère classe (185) en 1997.

L'instauration de surnombres, en principe temporaires mais en fait souvent pérennes, par des lettres de la direction du budget sans valeur juridique, est contraire à l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

4. – L'examen de certaines situations locales

Le contrôle de la Cour a révélé que certains services déconcentrés pouvaient disposer d'agents « supplémentaires » non comptabilisés dans le décompte global des emplois communiqué par le ministère qui conduisait au chiffre de 109 129 « emplois » (cf tableau page 7). Sur ce point, les exemples cités sont évidemment partiels et ne rendent compte que de situations relevant de services ayant fait l'objet d'investigations. Ils démontrent néanmoins un fois de

144 Cet emploi fonctionnel est le sommet de la carrière des techniciens des TPE (catégorie B).

plus le décalage entre les emplois budgétaires autorisés par le Parlement et les emplois réels.

a) Un exemple d'emplois non recensés : les contractuels de la DDE de Mayotte

La direction de l'équipement de Mayotte emploie environ 520 agents non titulaires, rémunérés sur le chapitre 31-90 du budget des « services communs », mais sans emplois budgétaires.

Essentiellement employés à des tâches d'entretien de la voirie mais aussi quelquefois chargés de fonctions de bureau, ils sont régis par un règlement intérieur de 1987 qui s'est substitué à un ancien règlement intérieur du service des ponts et chaussées des Comores. Les contrats sont soumis au code du travail et à un régime de protection sociale de droit privé géré par la caisse de prévoyance sociale de Mayotte créée en 1987.

Ces agents n'ont pu, pour les plus anciens, être titularisés dans des corps de fonctionnaires de l'État, le dispositif de titularisation prévu par le titre II du statut général n'étant pas applicable à la collectivité territoriale de Mayotte en l'absence de disposition expresse.

En 1993, une mission commune Fonction publique/Outre-mer a préconisé l'intégration de ces agents dans la fonction publique de la collectivité territoriale, ce qui suppose une convention de transfert qui prévoie également la remise à disposition de l'État des agents intégrés. L'ordonnance du 5 septembre 1996 portant statut général des fonctionnaires de la collectivité territoriale de Mayotte a donné une base juridique à ce transfert, les agents contractuels en fonction à la date de publication pouvant être titularisés dans un cadre local, dans les conditions prévues par les statuts particuliers.

Le ministère a indiqué à la Cour que cette question serait réglée par la signature d'une convention de transfert entre l'État et la collectivité de Mayotte, le 5 avril 2000.

Il reste qu'un service déconcentré du ministère a pu embaucher et gérer en dehors du droit commun un demi millier d'agents qui n'apparaissent dans aucune comptabilisation d'effectifs.

b) Un exemple de « mise à disposition » de fait : les agents départementaux « prêtés gratuitement » à la DDE du Var

Dans le département du Var, six agents de catégorie C payés par le Conseil général sont en poste à la DDE, hors convention avec le département. Il s'agit d'une affectation « de fait » dans un certain nombre de subdivisions territoriales, la DDE ayant bénéficié du concours de ces agents depuis plus de dix ans sans que l'administration centrale en soit informée.

Cette situation remonte à 1988, année au cours de laquelle 46 agents avaient théoriquement été transférés au département. Mais la moitié de ces agents avaient été prêtés gracieusement aux subdivisions, le président du Conseil général de l'époque souhaitant renforcer les subdivisions rurales et maintenir dans leur canton ces agents qui avaient exercé un droit d'option.

II. – Les effectifs réels

A. – Le volume et les caractéristiques des effectifs réels

1. – Un suivi défaillant des effectifs réels

Le décompte de ses effectifs réels a posé de très sérieuses difficultés au ministère : leur suivi s'est, en effet, révélé particulièrement défaillant comme a pu le constater la Cour à l'occasion de son contrôle.

En juillet 1997, en effet, celle-ci avait souhaité connaître les effectifs réels de chacun des corps du ministère au 31 décembre 1996 pour les comparer avec les emplois budgétaires et retracer la réalité de la gestion. Or les services concernés se sont révélés incapables de répondre à cette demande, les outils de gestion informatiques ne comportant pas de base de données rétrospective. Ce n'est qu'au prix de longs travaux de synthèse à partir de données papier que le ministère a pu fournir les éléments sur les effectifs réels avec un an et demi de retard, en raison notamment d'un certain cloisonnement entre les services gestionnaires. Encore faut-il noter que sur un certain nombre de points, les données divergent de celles établies par le contrôleur financier central.

Le ministère a néanmoins signalé à la Cour sa volonté d'améliorer le suivi des effectifs réels par la mise en œuvre de nouveaux outils informatiques.

Le tableau suivant, qui est une synthèse des données communiquées dans les conditions indiquées ci-dessus, compare les emplois budgétaires, les effectifs réels physiques et les effectifs réels en équivalent temps plein[145] (ETP) au 31 décembre 1996.

Il ne porte que sur les emplois budgétaires inscrits aux chapitres 31-90 et 31-93, augmentés des transferts d'emplois et ne prend pas en compte les près de 5 000[146] « emplois » supplémentaires, financés sur crédits, dont la Cour a fait état.

	1 Emplois budgétaires LFI	**2 Emplois budgétaires + transferts**	**3 Effectifs réels physiques**	**4 Effectifs réels ETP[147]**	**Taux de vacance 4/2**
Chapitre 31-90	90 837	94 792	92 569	92 174,44	2,76 %
Chapitre 31-93	9 753	9 763	9 503	9 420,12	3,51 %
TOTAL	100 590	104 555 (1)	102 072	101 594,56	2,83 %
(1) Le nombre des transferts communiqué est donc de 3 965 (contre 4 178 - 76 en réel) : ce chiffre de 104 555 est minoré de transferts éduc. nationale et travail.					

Sous ces réserves, pour 104 555 emplois budgétaires, y compris les transferts, les effectifs réels ETP au 31 décembre 1996 étaient de 101 594,56.

Le taux des emplois vacants se montait à 2,83 % dont 2,76 % au chapitre 31-90 et 3,51 % au chapitre 31-93, vacances concentrées sur les corps d'exploitation et les OPA afin de préparer des suppressions d'emplois budgétaires à venir en LFI 1997.

145 Les effectifs physiques et les effectifs « équivalent temps plein » diffèrent à cause de la prise en compte du travail à temps partiel.

146 Il est ici fait référence aux 4 437 « autres emplois » identifiés dans le tableau des emplois totaux, auxquels sont ajoutés les « emplois locaux » identifiés (notamment pour Mayotte).

147 Les effectifs réels ETP sont comptabilisés sur la base du temps de travail rémunéré qui est supérieur au temps de travail effectué pour le service à 80 % (rémunéré à 85,9 %) et le service à 90 % (rémunéré à 91,5 %).

2. – Les principales caractéristiques des effectifs réels

a) Une proportion stabilisée de travail à temps partiel

Le tableau suivant retrace les effectifs réels physiques qui recourent soit au temps plein, soit au temps partiel ou à la cessation progressive d'activité (CPA), selon les données fournies par le ministère.

Total effectifs réels physiques	A temps plein	A 50 %	à 60 %	à 70 %	à 80 % (rémunéré à 0,859 %)	à 90 % (rémunéré à 0,915 %)	Total temps partiel	CPA	Total effectifs réels ETP
102 072	93 098	655	300	272	6 060	964	8 251	692	101 594,56

8 943 agents sur 102 072 soit 8,76 %, n'exercent pas leur activité à temps plein. A lui seul, le temps partiel à 80 % représente 67,76 % du total.

La décomposition par corps du recours au temps partiel montre que celui-ci concerne peu ou pas les emplois de direction, la catégorie A et les corps techniques ou d'exploitation et au contraire, fortement la filière administrative de catégorie B et surtout C. Le temps partiel concerne environ le quart de l'effectif dans ces filières.

Pour l'ensemble du ministère, après une forte croissance à partir du milieu des années 1980, la part de ce mode de travail se stabilise autour de 7 à 8 %.

b) Une évolution notable de la pyramide des âges

En raison du non remplacement à due concurrence des départs, la pyramide des âges des agents du ministère a nettement évolué depuis quinze ans : la proportion des agents de moins de trente ans ne représente plus que 8 % environ des effectifs réels contre 22 % en 1983 alors que la classe 40-49 ans passe de 20 % à plus de 43 %.

La répartition agrégée des agents par classe d'âge est la suivante au 31 décembre 1996.

Chapitre	TOTAL	- 20	20-24	25-29	30-39	40-49	50-54	55-60	60-64	65 et plus
31-90	92 548	9	1 822	5 878	23 619	40 487	13 626	5 823	1 209	23
31-93	9 524	2	120	606	2 591	3 585	1 441	1 054	120	5
TOTAL	102 072	11	1 942	6 484	26 210	44 072	15 067	6 877	1 329	28
		8 437					23 301			

Cette évolution démographique est très affirmée pour les agents de travaux (exploitation et OPA) qui sont les plus exposés aux suppressions d'emplois.

A horizon de dix à quinze ans, les départs massifs à la retraite devraient exposer le ministère à un choc démographique réel.

c) Une administration peu féminisée

Les données du bilan social 1994 indiquaient une répartition entre hommes et femmes d'environ ¾ / ¼. Les filières technique (13 % de femmes) et exploitation (2 % de femmes) étaient faiblement féminisées alors que la filière administrative l'était fortement (77 %). A l'intérieur de cette filière administrative, la place des femmes était forte en catégorie B (71 %) et C (83 %) mais minoritaire en catégorie A (40 %).

En données agrégées, la répartition des effectifs réels physiques est restée la même au 31 décembre 1996 avec 74 883 hommes (73,36%) pour 27 189 femmes (26,64%).

S'agissant de la répartition par corps, les femmes représentent à peine 1,3 % des agents des travaux et restent peu nombreuses dans les corps d'ingénieurs et, dans une moindre mesure, dans les emplois de direction et le corps des administrateurs civils. En revanche, les corps de catégorie B (74,19 % pour les secrétaires administratifs) et C de la filière administrative (86,28 % pour les adjoints administratifs) sont fortement féminisés. Au titre des évolutions décelables, on remarque une quasi-parité dans le corps des attachés des services déconcentrés et un léger progrès pour les corps de catégorie B et C de la filière technique.

Néanmoins, le METL a moins évolué dans le sens de la parité et de l'égalité d'accès aux postes de responsabilité que d'autres ministères.

B. – Des distorsions substantielles entre emplois budgétaires et effectifs réels

Les effectifs réels sont en principe imputés sur les emplois budgétaires correspondants. Or le contrôle de la Cour a permis de déceler un substantiel décalage entre les autorisations budgétaires et la gestion réelle de nombreux corps. Les exemples suivants illustrent ces

distorsions, dont le METL n'a certes pas le monopole au sein de l'administration de l'État.

1. – La gestion de certains emplois de niveau A

La Cour a constaté l'existence de surnombres par corps. Il en va ainsi pour le corps des ingénieurs des TPE, la comparaison entre emplois budgétaires et effectifs réels permettant de constater des dépassements des autorisations budgétaires au 31 décembre 1996. Les effectifs réels ETP du corps (3 992,05) étaient en effet supérieurs aux emplois budgétaires (3 984).

Depuis 1990, les recrutements dans ce corps ont en effet été supérieurs aux départs : la réduction des vacances d'emplois a été telle que l'effectif réel dépasse l'autorisation budgétaire depuis 1994, et ce de manière croissante.

Ces surnombres, gagés par des vacances dans d'autres corps, ont perduré en 1997 (60 emplois), en 1998 (35 emplois) et en 1999 (34 emplois). Ils ont été résorbés en 2000 ainsi que la direction du budget l'a précisé à la Cour.

De même, le contrôle a permis de relever que les distorsions entre emplois budgétaires et effectifs réels sont particulièrement fortes pour les personnels contractuels : c'est pourquoi, les données globales, examinées ici, seront détaillées dans le chapitre XI ci-dessous qui est consacré à ces personnels.

Le tableau suivant permet de comparer les emplois budgétaires et les effectifs réels de plusieurs catégories de contractuels.

Catégorie de contractuels	Emplois budgétaires LFI 1996	Effectifs réels 31.12.1996	Vacances (+) Surnombre (-)
Agents contractuels haut niveau 1968	448	350,69	+ 97,31
Agents contractuels RIN	1 629	1 476,40	+ 152,6
Chargés de mission Environnement	104	11,72	+ 92,28
Personnels à statut spécifique (PSS)	788	912,55	- 124,55

Si 342,19 emplois sont vacants (agents contractuels haut niveau 68, agents contractuels RIN, chargés de mission environnement), on constate en revanche l'existence de 124,55 surnombres « gagés » sur ces vacances pour les personnels à statut spécifique (PSS) de niveau A. De plus, le solde des emplois vacants, au nombre de 218, est utilisé pour recruter des agents contractuels à durée déterminée et des personnels titulaires venant d'autres ministères détachés sur contrat, au besoin en « bloquant » deux, voire trois postes pour asseoir la rémunération de ces agents.

La situation des contractuels illustre ainsi le décalage entre la précision des autorisations budgétaires inscrites au budget par grade et la gestion réelle qui consiste à utiliser ces supports pour des surnombres, des gages ou des blocages.

2. – La gestion de certains emplois de niveau B

Plusieurs types de distorsions ont été décelés.

Par exemple, il existe des surnombres de titulaires gagés par des emplois de contractuels : tel est le cas des inspecteurs du permis de conduire dont le surnombre de 9 emplois au 31 décembre 1996, est gagé par des postes d'agents contractuels dits « de 3ème catégorie » qui assurent les mêmes fonctions.

On peut également relever l'existence de corps qui existent en effectifs réels alors que tous les emplois budgétaires ont été supprimés au Vert : dans cette hypothèse, des gages sur d'autres corps sont utilisés pour suppléer l'absence d'emplois budgétaires correspondant aux effectifs réels.

C'est ainsi que les conducteurs des TPE au nombre de 50,86 ETP au 31 décembre 1996 n'apparaissent pas au Vert. Il s'agit d'un corps dit « en extinction » pour lesquels les emplois budgétaires ont été supprimés alors que les agents n'ont pas tous été intégrés dans un autre corps : les conducteurs des TPE ont en effet vocation à devenir contrôleurs des TPE, les conducteurs non intégrés étant rémunérés par gage d'emplois vacants de contrôleurs.

Même si une telle situation s'explique par des raisons de facilité de gestion, elle demeure anormale : les emplois budgétaires doivent être supprimés au fur et à mesure de l'extinction des corps et non par anticipation.

Enfin, comme pour le niveau A, des surnombres peuvent être liés à l'utilisation d'emplois de titulaires pour financer des effectifs réels de personnels contractuels : la situation des contractuels de niveau B se caractérise en effet par l'existence d'un surnombre de 336,61 emplois, les effectifs réels étant au nombre de 2 528,615 pour 2 192 emplois budgétaires au 31 décembre 1996.

Les surnombres concernent principalement les personnels à statut spécifique (PSS) de niveau B dont les effectifs réels excèdent les emplois budgétaires. Les gages sont prélevés sur des emplois vacants de titulaires : ainsi 88 emplois vacants de secrétaires administratifs d'administration centrale demeurent bloqués pour couvrir les surnombres constatés chez les PSS de niveau B.

Ce nouvel exemple illustre le décalage entre les principes et la gestion : les autorisations budgétaires ne sont plus que des « assises financières » que l'on utilise pour rémunérer d'autres emplois que ceux qui sont inscrits au Vert.

3. – La gestion de certains emplois de niveau C

Des différences entre emplois budgétaires et effectifs réels peuvent être répertoriées dans les filières ouvrière et de service comme le montre le tableau suivant, qui identifie de nombreuses vacances théoriques d'emplois.

Corps	Emplois budgétaires LFI 1996	Effectifs réels ETP 31.12.1996	Vacances
Maîtres ouvriers des services déconcentrés (MOSD)	203	128,08	74,92
Ouvriers professionnels des services techniques (OPST)	16	1	15
Experts techniques des services techniques (ETST)	641	439,36	201,64
Agents des services techniques des services déconcentrés (ASTSD)	474	407,85	66,15

En fait ces vacances servent de gages pour assurer des surnombres dans d'autres corps ou pour « asseoir » des contractuels de niveau C : par exemple, pour le corps des experts techniques des services techniques, 201,64 emplois budgétaires sur 641 (31,3 %) sont vacants mais 172 d'entre eux servent en fait à rémunérer des contractuels.

Là aussi, la gestion réelle s'éloigne de plus en plus de l'autorisation budgétaire.

Dernier exemple de distorsions entre les emplois budgétaires et les effectifs réels, la filière administrative présente la situation suivante au 31 décembre 1996.

Corps	Emplois budgétaires	Effectifs réels	Vacances	Surnombres
Adm. centrale				
Adjoint adm.	967	937,015	29,985	
Agent adm.	96	103,595		7,595
S. déconcentrés				
Adjoint adm.	16 233	15 818,225	414,774	
Agent adm.	1 898	1 986,52		88,52

L'existence de vacances et de surnombres s'explique par le fait que si la filière administrative de catégorie C est théoriquement divisée entre agents administratifs (E2-E3) et adjoints administratifs (E4-E5-NEI), le METL a entrepris un vaste plan catégoriel pour ne plus disposer à terme que d'emplois d'adjoints. Les emplois d'agents sont donc appelés à être transformés par tranches en emplois d'adjoints: néanmoins, les effectifs réels d'agents administratifs sont supérieurs aux emplois non transformés, car les promotions sont plus lentes que les transformations d'emplois. Globalement, on observe ainsi des vacances dans le corps « d'arrivée » et des surnombres dans le corps ayant vocation à être placé en extinction de fait.

De plus, s'agissant des corps des agents administratifs des services déconcentrés, l'absence de recrutement aboutit à un pyramidage qui n'est pas conforme au statut : alors que celui-ci limite le nombre des emplois de 1ère classe à 25 % du corps, le pourcentage réel dépasse 53 % au 31 décembre 1996.

L'exemple de la filière de catégorie C administrative montre ainsi qu'en gestion, la notion d'emplois budgétaires ainsi que les dispositions statutaires sont souvent perdues de vue.

III. – Les rémunérations

A. – Les rémunérations principales

1. – Le montant annuel des crédits

Les rémunérations principales des personnels du ministère sont inscrites au chapitre 31-90[148] du Vert des « services communs ». Les crédits votés représentaient une somme de 11 147,16 MF en 1997, mais les crédits disponibles étaient sensiblement supérieurs soit 11 523,48 MF, en raison des transferts de crédits correspondant aux emplois gérés pour le compte d'autres ministères (318,83 MF en 1997) mais également du fait de rattachements de fonds de concours.

2. – Des rattachements de fonds de concours irréguliers

Le chapitre 31-90 est abondé de près de 40 MF par dix fonds de concours dont cinq (deux fonds provenant de contributions départementales, trois fonds qui sont des versements de la SNCF, des entreprises de transports et des exploitants de remontées mécaniques) représentent à eux seuls 97 % des rattachements.

La prévision de rattachement de fonds de concours du Vert 1997 prévoit explicitement le financement d'emplois budgétaires par les différents fonds pour 64 postes (deux via le remboursement par la SNCF des frais de commissariat du gouvernement, 62 via le remboursement par les entreprises de transport des frais de fonctionnement du conseil national des transports et des comités consultatifs des transports). Des emplois supplémentaires sont implicitement financés par les autres fonds qui abondent des « rémunérations principales » sans précision.

Au total, sur une prévision de rattachement de 18,16 MF, les 64 emplois identifiés représentaient une enveloppe de 7,27 MF (40 %). Mais le rattachement réalisé, soit 38,99 MF a représenté l'équivalent de 5,5 fois le coût des emplois budgétaires nommément financés sur fonds de concours. Le nombre réel d'emplois rémunérés sur fonds de concours est donc très supérieur aux 64 emplois inscrits.

---

148 A l'exception des ouvriers, rémunérés au chapitre 31-93 et des agents pris en charge sur les chapitres 31-95, 33-91, 34-97, 36-50 et 36-65 qui ont été identifiés précédemment.

En tout état de cause, le rattachement de ces fonds au chapitre 31-90 est irrégulier, car l'ordonnance du 2 janvier 1959 impose que soient déterminées en loi de finances les ressources permettant de couvrir les charges permanentes.

La direction du budget a annoncé qu'un progrès avait été enregistré en 2000 avec la suppression du fonds de concours alimenté par la contribution des armateurs et destiné à couvrir les frais du conseil supérieur de la marine marchande qui comprenaient des dépenses de rémunération. En pratique, cette évolution est plus que modeste, dans la mesure où le rattachement en question ne se montait qu'à 1 658 F en 1997.

B. – Les crédits et dépenses indemnitaires

1. – Les inscriptions budgétaires

Le chapitre 31-94 du budget USC qui a vocation à regrouper les « indemnités et allocations diverses » attribuées aux agents [149] comprend six articles.

Article 10 – Cabinets des ministres et secrétaires d'État
Article 20 – Administration centrale
Article 30 – Services déconcentrés
Article 40 – Recherche scientifique et technique
Article 60 – Délégation interministérielle à la ville (DIV)
Article 70 – Service des examens du permis de conduire

La majorité des primes sont imputées sur les articles 20 (administration centrale) et 30 (services déconcentrés).

Les rattachements de fonds de concours abondent le financement de nombreuses primes et indemnités : indemnités pour travaux supplémentaires en administration centrale et dans les services déconcentrés, primes de rendement en administration centrale, indemnités pour travaux dangereux, indemnités d'astreinte, indemnités de technicité, primes de rendement pour les corps techniques et d'exploitation dans les services déconcentrés.

[149] A l'exclusion des primes des OPA inscrites au chapitre 31-93, tout comme leur rémunération principale.

On relève en outre l'existence « d'aménagements indemnitaires » qui accroissent les dotations des indemnités forfaitaires et des primes de rendement des personnels techniques des services déconcentrés, « d'abondements indemnitaires » pour les mêmes personnels techniques et de « majorations » pour certaines IFTS des corps administratifs des services déconcentrés.

2. – Le montant des crédits indemnitaires

Les crédits votés du chapitre 31-94 représentent une somme de 942,12 MF en 1997, pour des crédits disponibles très supérieurs qui atteignent 1 205,44 MF.

Les crédits votés sont en effet majorés dans des proportions importantes. Les fonds de concours ont longtemps représenté la principale modification de crédits avec 192,4 MF en 1995 et 229,04 MF en 1996 mais seulement 79,46 MF en 1997, en raison de l'annulation d'un fonds dit des « frais de contrôle autoroutiers » par un arrêt du Conseil d'État.

3. – L'évolution des sources de financement

a) Les sources de financement jusqu'en 1999

Le volume financier des « rémunérations accessoires » des corps techniques[150] était tel en 1997 qu'il n'était pas possible d'avoir une vue complète du montant des primes et indemnités du METL sans les comptabiliser. Le tableau suivant retrace ainsi l'ensemble des « crédits disponibles » indemnitaires en fonction de la source de financement en 1997 (en MF).

En MF	Prévu 1997	% du total	Réalisé 1997	% du total
Crédits budgétaires	966	45,59 %	1 126	53,2 %
Fonds de concours	241,84	11,41 %	79,46	3,75 %
Rémunérations accessoires	911	43 %	911	43,04 %
TOTAL	2 118,8		2 116,5	

Selon cette approche globale, les primes et indemnités représentaient un total de 2116,5 MF en 1997. Ainsi, près de la moitié

150 Les « rémunérations accessoires » des corps techniques ont fait l'objet d'une insertion au précédent rapport public particulier sur la fonction publique (troisième partie, chapitre V).

des ressources destinées aux régimes indemnitaires des agents du METL n'étaient pas issues de crédits budgétaires mais provenaient des fonds de concours et des « rémunérations accessoires ».

b) Les évolutions récentes

Il a été mis fin en 2000 au système des « rémunérations accessoires », remplacé par un régime indemnitaire inscrit au budget[151] : les ressources « externes » ont ainsi fortement décru. Elles ne représentent plus en 2000 que 90 MF de fonds de concours sur 2 206 MF de « crédits disponibles », soit 4 %.

❖

Le contrôle des emplois, des effectifs et des rémunérations du METL démontre qu'une remise en ordre s'impose, même si certaines régularisations peuvent être relevées.

Le ministère dispose d'« emplois non budgétaires » nombreux sur des imputations variées tandis que la gestion des effectifs réels s'éloigne souvent des autorisations budgétaires. Une telle situation apparaît très insatisfaisante alors même que ce ministère s'affirme engagé dans des démarches de modernisation de la gestion de son personnel.

Il convient que le METL régularise les « emplois » divers, en créant les emplois budgétaires nécessaires afin que le Vert retrace correctement ses moyens humains. Ce document doit être respecté en gestion, au besoin en l'ajustant par des transformations d'emplois qui permettent d'imputer les effectifs réels sur les emplois budgétaires correspondants.

S'agissant des rémunérations principales, la Cour estime qu'il doit être mis fin à leur financement irrégulier par des rattachements de fonds de concours.

151 Cf. ci-avant, première partie, chapitre I.

Chapitre XII

Les personnels titulaires

Les personnels titulaires ou « fonctionnaires » représentent la grande majorité des agents du METL.

Au 31 décembre 1997, les « services communs » du ministère disposaient de 87 781 emplois budgétaires de titulaires, transferts compris, soit 85,4 % des 102 752 emplois budgétaires totaux.

En effectif réel équivalent temps plein, les proportions étaient sensiblement les mêmes, avec 84 101,145 fonctionnaires pour 99 059,85 agents, soit 84,9 %.

Le ministère emploie aussi bien des personnels administratifs (administrateurs civils, attachés, secrétaires administratifs, adjoints et agents administratifs) que techniques (ingénieurs, techniciens, dessinateurs) et d'exploitation (contrôleurs, agents d'exploitation).

Le METL comporte ainsi une grande variété d'agents, aux statuts et rémunérations différents.

Le contrôle de la Cour a porté sur les évolutions statutaires et indiciaires qui ont concerné ces personnels - « protocole Durafour », mesures catégorielles et nouvelle bonification indiciaire - dont la mise en œuvre encoure plusieurs critiques.

La juridiction a aussi examiné, de façon détaillée, les régimes indemnitaires qui sont, pour nombre d'entre eux, entachés d'irrégularités substantielles.

I. – Les corps et emplois des titulaires et les rémunérations afférentes

A. – Les corps de catégorie A

Le METL comporte des corps et emplois de type interministériel et des corps spécifiques.

Dans la première catégorie, figurent des emplois de direction, des administrateurs civils, des attachés d'administration centrale, et les architectes et urbanistes. Les corps ou emplois spécifiques sont les inspections générales, au nombre de cinq, les emplois de direction des services déconcentrés, les ingénieurs des ponts et chaussées et les ingénieurs des TPE, et les attachés des services déconcentrés, dénommés personnels administratifs supérieurs des services déconcentrés (PASSD) jusqu'en 1997.

Les deux tableaux suivants présentent les bornes indiciaires de ces corps et emplois et les rémunérations principales afférentes en 1997[152].

[152] Les grilles restent les mêmes en 2000 sauf pour les administrateurs civils (accès à la HEB), les techniciens (voir infra) et le début de la catégorie C. Voir aussi le chapitre II « les systèmes de rémunération », première partie du présent rapport.

Corps ou emplois	Grades ou emplois	Indices bruts bornes	Indices majorés bornes	Traitement brut annuel en francs au 01/03/1997 (valeur du point : 324,05 F)
Directeur		HEC	-	376 222
		HEE	-	426 774
Chef de service	Emploi	HEB bis	-	360 344
Directeur adjoint et sous-directeur	Emploi	901	731	236 881
		HEB	-	341 873
Administrateur civil	Adm. civil	427	374	121 195
	2ème classe	750	616	199 615
	Adm. civil	701	579	187 625
	1ère classe	966	780	252 759
	Adm. civil	801	655	212 253
	hors classe	HEA	-	311 088
Attaché d'administration Centrale	Attaché	379	343	111 149
		780	639	207 068
	Attaché ppal	504	431	139 666
	2ème classe	821	670	217 114
	Attaché ppal	864	703	227 807
	1ère classe	966	780	252 759

Corps ou emplois	Grades ou emplois	Indices bruts bornes	Indices majorés bornes	Traitement brut annuel en francs
Directeur régional de l'équipement (DRE) Ile-de-France	Emploi	HEC HEE	- -	376 222 426 774
DRE (autres régions)	Emploi	966 HEB	780 -	252 759 341 873
Directeur départemental de l'équipement (DDE)	Emploi	830 HEB	677 -	219 382 219 382
Directeur délégué	Emploi	830 HEA	677 -	219 382 311 088
Directeur régional de l'environnement	Emploi	966 HEB	780 -	252 759 341 873
Inspecteur général de l'équipement	Grade unique	1015 HEC	818	265 073 376 222
Inspecteur général des transports et des travaux publics	Grade unique	1015 HEC	818 -	265 073 376 222
Inspecteur général du travail et de la main-d'oeuvre des transports	Grade unique	1015 HEC	818	265 073 376 222
Inspecteur et inspecteur général de la construction	Inspecteur Inspecteur Général	612 966 1015 HEC	511 780 818 -	165 590 252 759 265 073 376 222
Inspecteur général des monuments historiques chargé de sites et des paysages	Grade unique	901 HEB HEB	731 -	236 881 341 873 341 873
Ingénieur des ponts et chaussées	Ingénieur 2° cl. Ingénieur 1° cl. Ingénieur en chef Ingénieur général 2ème classe Ingénieur général 1ère classe	427 750 772 852 750 HEA HEB HEC HED	374 616 632 693 616 - - - -	121 195 199 615 204 800 224 567 199 615 311 088 341 873 376 222 410 571
Architecte et urbaniste de l'État	AUE – 2° classe AUE – 1° classe AUE en chef	427 750 772 852 750 HEA	374 616 632 693 616 960	121 195 199 615 204 800 224 567 199 615 311 088
Ingénieur des TPE	Ingénieur Ingénieur Divisionnaire Chef d'arrondissement	379 750 593 966 759 1015	343 616 497 780 623 818	111 149 199 615 161 053 253 759 201 883 265 073

Personnel adm. supérieur des services déconcentrés	Attaché	379	343	111 149
		780	639	207 068
	Attaché ppal	563	474	153 600
	2° classe (ex-chef adjoint de service)	821	670	217 114
	Attaché ppal	864	703	227 807
	1ère classe (ex- chef de service)	966	780	252 759
	Conseiller d'administration	759	623	201 883
	de l'équipement	1015	818	265 073

B. – Les corps de catégorie B

Le ministère comporte des corps de type administratif (secrétaires administratifs notamment) et technique (techniciens des TPE). Il compte aussi des corps atypiques dans la filière d'exploitation (contrôleurs des TPE) et des « emplois de débouché » de la filière de service de la catégorie C en catégorie B.

Corps ou emplois	Grades ou emplois	Indices bruts bornes	Indices majorés bornes	Traitement brut annuel
B – Type administratif				
- Secrétaire administratif (d'administration Centrale ou des services déconcentrés)	S. A. classe normale	298	282	91 382
	S.A. classe supérieure	544 384 579	460 347 486	149 063 112 445 157 488
- Contrôleur des Transports terrestres	S. A. classe excep.	425 612	373 511	120 871 165 590
B – Type technique				
- Technicien des TPE	Classe normale (assistant technique TPE)	298 544	282 460	91 382 149 063
- Inspecteur du permis de conduire	Classe sup. (chef de Section TPE)	359 579	328 486	106 288 157 488
	Classe excep. (chef de Section ppal TPE)	393 612	353 511	114 390 165 590
	Chef de subdivision (uniquement pour les Techniciens TPE)	550 638	464 531	150 359 172 071
B – Atypique exploitation				
- Contrôleur des TPE	Contrôleur	298 544	282 460	91 382 149 063
	Contrôleur principal	359 579	328 486	106 288 157 488
B – Atypique – débouché				
Agent principal des services Techniques et Chef de Service intérieur	A.P.S.T. 2ème Catégorie et C.S.I.	298 501	282 429	91 382 139 017
	A.P.S.T. 1ère Catégorie et C.S.I. 1ère classe	298 544	282 460	91 382 149 063

C. – Les corps de catégorie C

Les corps de catégorie C peuvent être regroupés en filières, administrative (agent administratif, adjoint administratif), de service (par exemple, agent des services techniques) et ouvrière (ouvrier, maître ouvrier) pour les corps « à structure interministérielle ». De plus des filières propres au METL existent : technique, (dessinateur),

services techniques (ouvrier et expert des services techniques) et exploitation (agent d'exploitation et chef d'équipe d'exploitation).

Corps régis par des dispositions interministérielles

Corps ou Emplois	Grades ou emplois	Indices bruts bornes	Indices majorés bornes	Traitement brut annuel
Filière administrative :				
Agent administratif	Agent adm. – 2ème cl. (E2)	224	233	75 504
		343	316	102 400
	Agent adm. – 1ère cl. (E3)	232	238	77 124
		364	332	107 585
Adjoint administratif	Adjoint adm. (E4)	238	243	78 744
		382	346	112 121
	Adjoint adm. ppal – 2ème cl. (E5)	249	250	81 013
		427	374	121 195
	Adjoint adm. ppal – 1ère cl. (NEI)	396	355	115 038
		449	390	126 380
Filière de service :				
Agent des services Techniques	A.S.T. – 2ème classe (E2)	224	233	75 504
		343	316	102 400
	A.S.T. – 1ère classe (E3)	232	238	77 124
		364	332	107 585
Inspecteur du service intérieur et du matériel (I.S.I.M.) (n'existe qu'en administration centrale)	I.S.I.M. – 2ème classe (E4)	238	243	78 744
		382	346	112 121
	I.S.I.M. – 1ère classe (E5)	249	250	81 013
		427	374	121 195
	I.S.I.M. classe exc. (NEI)	396	355	115 038
		449	390	126 380
Conducteur auto	Cond. 2ème Cat. (E2)	224	233	75 504
		343	316	102 400
	Cond. auto – 1ère Cat. (E3)	232	238	77 124
		364	332	107 585
	Cond. auto hors Cat. (E4)	238	243	78 744
		382	346	112 121
	Chef de garage (E5)	249	250	81 013
		427	374	121 195
	Chef de garage ppal (NEI)	396	355	115 038
		449	390	126 380
Filière ouvrière :				
Ouvrier professionnel des administrations de l'État (O.P.)	O. P. (E3)	232	238	77 124
		364	332	107 585
	O. P. ppal (E4)	238	243	78 744
		382	346	112 121
	Maître ouvrier (E5)	249	250	81 013
		427	374	121 195
	Maître ouvrier ppal (M.O.P.)	351	322	104 344
		479	412	133 509

Corps propres au METL

Corps ou emplois	Grades ou emplois	Indices bruts bornes	Indices majorés bornes	Traitement brut annuel en francs
Filière technique :				
Dessinateur	Dessinateur (Echelle 4)	238 382	243 346	78 744 112 121
	Dessinateur ppal 2ème classe (E5)	249 427	250 374	81 013 121 195
	Dessinateur ppal – 1ère classe (Nouvel espace indiciaire)	396 449	355 390	115 038 126 380
Ouvrier professionnel des services techniques (O.P.S.T.)	O.P.S.T. (E3)	232 364	238 332	77 124 107 585
	O. P. ppal des S.T. (E4)	238 382	243 346	78 744 112 121
Expert technique des services techniques (E.T.S.T.)	Expert technique (E5)	249 427	250 374	81 013 121 195
	Expert technique ppal (M.O.P.)	309 479	290 412	93 975 133 509
Filière exploitation :				
Agent d'exploitation des TPE (A.E.)	A. E. (E3)	232 364	238 332	77 124 107 585
	A. E. spécialisé (E4)	238 382	243 346	78 744 112 126
Chef d'équipe d'exploitation des TPE (C.E.E.)	C. E. E. (E5)	249 427	250 374	81 013 121 195
	C.E.E. ppal des TPE (M.O.P.)	351 479	322 412	104 344 133 509

II. – Les évolutions statutaires et indiciaires

A. – La rénovation de la grille indiciaire au METL

1. – L'application du protocole Durafour

Le protocole Durafour, qui est un dispositif interministériel, a été mis en œuvre par le ministère dans les conditions de droit commun[153].

Mais cette mise en œuvre a été souvent tardive, les textes ministériels intervenant après la date d'effet. C'est ainsi que la restructuration du corps des personnels administratifs supérieurs des services déconcentrés (PASSD), à effet du 1er août 1995, n'a été réalisée qu'en 1997 (décret du 28 octobre 1997), ces délais résultant de la difficulté à parvenir à des arbitrages interministériels.

Une validation législative (article 25 de la loi du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique) a permis que ces décrets et arrêtés puissent être rétroactifs dès lors que les crédits correspondants ont été prévus en loi de finances pour l'année d'effet de la mesure.

2. – Les principales conséquences

L'application du protocole a profondément simplifié la structure des corps du METL : en catégorie C, les filières, administrative, de service, ouvrière et d'exploitation ont connu des fusions de corps et une homogénéisation des carrières, en catégorie B, les carrières ont été harmonisées sur la base des dispositions adoptées au plan interministériel.

Le protocole Durafour a, de plus, représenté un effort financier important dont le coût d'ensemble a été estimé par le ministère à 708,75 MF pour la période courant de 1991 à 1999, les enveloppes annuelles ayant été les suivantes (en MF).

---

153 Voir le chapitre II « les systèmes de rémunération », première partie du présent rapport.

1991	139,82
1992	113,96
1993	80,73
1994	79,18
1995	133,05
1996	100,58
1997	41,43
1998	0
1999	20

L'effet de la rénovation de la grille sur les traitements bruts annuels doit également être relevé, notamment en catégorie C et pour les ingénieurs des TPE[154].

B. – La persistance de mesures catégorielles critiquables

Le protocole Durafour avait pour objectif de mettre fin aux logiques catégorielles, par une revalorisation coordonnée de l'ensemble de la fonction publique.

Cet objectif a été contrarié par le foisonnement des mesures catégorielles hors protocole obtenues par le METL. Celles-ci ont eu pour objet d'accorder des avantages complémentaires à certains corps ou emplois qui ne s'estimaient pas suffisamment « gratifiés » par les mesures à caractère interministériel.

1. – Les mesures catégorielles statutaires

En catégorie B, le protocole avait prévu que soit créé « en haut de la catégorie », un classement indiciaire intermédiaire (CII) positionné entre les indices bruts 322 et 638, réservé à certains corps exigeant notamment une qualification technico-professionnelle d'une durée de deux ans au-delà du baccalauréat.

Le METL, qui avait souhaité une extension de ce dispositif au bénéfice des techniciens des TPE a d'abord obtenue la création d'un emploi fonctionnel de chef de subdivision positionné entre les IB 550

154 Voir également le chapitre II « les systèmes de rémunération », première partie du présent rapport.

et 638, puis, en 1999, le reclassement catégoriel de tous les techniciens dans le CII sous la dénomination de « techniciens supérieurs », emportant un risque de déstabilisation de toute la catégorie B.

En catégorie A, le corps des PASSD de l'équipement bénéficiait d'une structure en quatre grades (attaché 2ème et 1ère classe, chef adjoint (IB 593-801) et chef de service administratif (IB 701-901) avant l'intervention du protocole.

Mais depuis 1967, une lettre de la direction du budget avait autorisé que certains chefs de service administratifs (CSA), dits « surindiciés », soient rémunérés sur un échelon indiciaire 966, supérieur à l'indice sommital de leur corps, ces agents étant ainsi « dotés » d'un statut clandestin et irrégulier. L'existence de tels emplois a suscité une demande de création d'un emploi fonctionnel de débouché pour les PASSD sur le modèle qui existait dans la filière technique avec l'emploi de chef d'arrondissement. C'est ainsi que l'emploi de conseiller d'administration de l'équipement (CAE) a été créé par décret du 28 octobre 1997, avec effet au 1er août 1995.

2. – Les transformations d'emplois catégorielles

De nombreux corps de toutes catégories ont obtenu des repyramidages « hors protocole Durafour » qui ont eu pour effet d'améliorer les débouchés offerts. Ces transformations d'emplois relèvent de « négociations particulières » entre le METL et le ministère chargé du budget.

Elles peuvent relever de choix critiquables dans certains cas : l'exemple le plus évident en est la mise en extinction de fait du corps des agents administratifs au METL[155].

Alors que le protocole Durafour a institué des corps en activité (agent administratif en E2 et E3, adjoint administratif en E4, E5 et NEI), le METL les a progressivement vidés de leur sens en ne procédant plus à aucun recrutement et en transformant par tranches tous les emplois d'agents en adjoints, les agents en place étant progressivement reclassés dans les corps d'adjoints. La direction du budget a invoqué auprès de la Cour l'existence d'un « contrat pluriannuel d'amélioration de la gestion et de réduction des effectifs »

155 Cette évolution a également été relevée pour la partie « emplois » au chapitre précédent.

et le renforcement de la qualification des personnels pour justifier ces transformations d'emplois qui n'en sont pas moins contraires aux statuts et porteuses d'une déstabilisation de la catégorie C administrative.

La rénovation de la grille en catégorie C s'est donc transformée en une mesure catégorielle au METL, ce qui n'était pas l'objet du protocole.

C. – La nouvelle bonification indiciaire

La gestion de la « nouvelle bonification indiciaire » (NBI) par le METL est une illustration remarquable des dérives que peut connaître cet instrument de rémunération.

1. – Une consommation partielle de l'enveloppe

La mise en œuvre de la NBI s'est faite avec un retard notable. Au terme théorique de la septième tranche du protocole, seules cinq tranches avaient été mises en œuvre, et toutes avec retard par rapport à la date d'effet. La sixième tranche qui aurait du être allouée au 1er août 1995 et la septième tranche à effet du 1er août 1996 n'étaient toujours pas attribuées mi-2000.

Le ministère s'est contenté de préciser à la Cour qu'il avait fait des propositions à la direction du budget et à la DGAFP. Cette dernière, plus explicite a estimé « souhaitable qu'il soit mis fin aux pratiques qui ont été mises en œuvre à l'occasion de l'attribution des cinq premières tranches de NBI ».

2. – Une mise en oeuvre dénaturée

La mise en œuvre de la NBI au METL se caractérise de deux façons : d'une part, elle est allouée selon un critère géographique pour améliorer l'attractivité de certaines régions ; d'autre part, elle concerne toutes les fonctions exercées par les agents de la filière administrative des catégories B et C ainsi que les ouvriers professionnels et experts des services techniques.

La logique n'a donc pas été de distinguer des emplois supposant des contraintes particulières ou exigeant une certaine technicité, mais de pallier deux problèmes de gestion qui étaient, d'une part le manque d'attractivité de certains services déconcentrés et d'autre part, le

différentiel indemnitaire entre les corps techniques et les autres corps du ministère.

En premier lieu, la NBI est réservée à certaines régions, à savoir le Nord, le Nord-est, la Normandie et l'Ile-de-France Cette logique géographique, qui existe aussi pour l'attribution des « rémunérations accessoires », répond certes à des soucis de gestion du personnel. Il s'agit d'attirer vers ces régions ou de récompenser les fonctionnaires qui y sont affectés. Néanmoins, cette politique ne correspond pas à l'objectif de la NBI qui repose sur la distinction d'emplois et vise à instiller une dose de « fonctionnalité » au système de rémunérations des fonctionnaires.

De plus, la liste des fonctions éligibles est l'énumération pure et simple des différentes fonctions que peuvent accomplir les fonctionnaires de catégorie B et C de la filière administrative et de la filière dite des « services techniques ». Pour chacune des fonctions, les agents bénéficient de 15 points pour le niveau B et de 10 points pour le niveau C. Cette distribution s'apparente donc à un saupoudrage de la NBI au profit d'agents qui ne sont pas éligibles aux « rémunérations accessoires », loin des objectifs qui lui avaient été assignés.

3. – Une attribution quasi-statutaire aux chefs d'arrondissement

Une NBI spécifique a été allouée aux chefs d'arrondissement à raison de 60 points pour 110 postes et 40 points pour 260 postes. Cette attribution généralisée à l'ensemble des agents a clairement un objectif quasi-statutaire, qui consiste à rapprocher la grille de cet emploi de celle du deuxième niveau du corps des ponts et chaussées.

III. – Les régimes indemnitaires des titulaires

La Cour a contrôlé l'ensemble des primes ou indemnités des fonctionnaires du METL ou « régime indemnitaire » afin d'en tirer un tableau exhaustif.

Ses constatations démontrent le caractère irrégulier de nombreux régimes indemnitaires, la circulaire Budget/Fonction publique du 1er octobre 1999 qui prescrit la transparence des régimes n'ayant eu à ce jour que des effets forts limités au METL[156]. Le

156 Les quelques régularisations récentes sont signalées dans les développements qui suivent.

ministère ne saurait se contenter dans ce domaine des progrès réalisés sur la question des « rémunérations accessoires » qui ont été budgétisées en 2000[157], même si l'on retrouve malheureusement des dérives similaires dans les autres départements ministériels.

A. – Les caractéristiques générales

Près de 80 primes et indemnités sont allouées aux différentes catégories d'agents du METL.

Il convient de distinguer des primes dont on pourra retrouver l'équivalent dans toute la fonction publique (indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS), primes de rendement et indemnités liées à l'affectation), d'une part, des primes spécifiques (notamment certaines primes des personnels d'exploitation des voies navigables et des phares et balises), d'autre part. Cette distinction se complique néanmoins lorsque l'on observe que les primes, a priori interministérielles, connaissent au METL des « particularités », comme il est souligné dans le présent chapitre.

L'étude détaillée des régimes indemnitaires montre aussi la variété des origines des primes et indemnités, origines souvent irrégulières.

La Cour a relevé l'existence de primes sans base réglementaire, comme les indemnités de cabinet dont les modalités font l'objet d'une lettre de la direction du budget à chaque constitution d'un nouveau gouvernement, des « maintiens des primes » à des agents reclassés dans des corps moins bien dotés et des situations dites « personnelles ». Elle a constaté aussi l'existence de primes fondées sur des textes réglementaires non publiés.

Enfin, il apparaît qu'une partie des régimes indemnitaires fondés sur des textes réglementaires ont été « aménagés » par des textes sans valeur juridique : il s'agit essentiellement de « lettres du Budget » dont certaines sont cosignées par la Fonction Publique (les signataires étant, selon les cas, soit les ministres soit les directeurs soit les sous-directeurs).

---

157 Voir sur ce point le chapitre I de la première partie sur « les suites » du rapport 1999.

Plusieurs régimes indemnitaires font l'objet d'aménagements tels qu'ils les dénaturent et les éloignent de leurs bases réglementaires.

Prime	Textes réglementaires	« Aménagements »
IFTS des personnels administratifs des services déconcentrés	. décret n° 68-560 du 19.06.1968 . décret n° 91-782 du 13.08.1991 . arrêté interministériel du 21.06.1968 modifié par : - arrêté interministériel du 28.04.1970 - arrêté interministériel du 26.03.92 - arrêté interministériel du 15.05.96	Lettre du Budget du 5.02.1970 (chefs de service administratifs) Lettre du Budget du 3.08.88 (complément d'aménagement indemnitaire) Lettre du Budget du 1.03.1993 Lettre du Budget du 23.01.1997 (secrétaires administratifs) Lettre du Budget du 14.03.1997 (personnels administratifs sup. (PASSD))
Prime de service et de rendement des fonctionnaires occupant des emplois des DRE, DDE ou autres services déconcentrés	. décret n° 72-732 du 2.08.1972 . arrêté interministériel du 30.08.1972 . décret n° 72-18 du 5.01.1972 . arrêté ministériel du 5.01.1972 modifié	Lettre du Budget du 7.03.1972
Prime de rendement en faveur des fonctionnaires d'administration centrale (emplois de direction, administrateurs civils, attachés)	. décret n° 45-1753 du 6.08.1945 . décret n° 50-196 du 6.02.1950 . arrêté interministériel du 29.12.1951 . arrêté interministériel du 15.01.1952	Lettre du Budget du 30.11.1970 Lettre Budget/Fonction Publique de 06.72 (1) Lettre Budget/Fonction Publique du 19.12.72 Lettre Budget du 16.12.1975.
Primes des inspections générales du METL (Insp. gale de l'équipement, insp. gale construction, insp. gale monuments historiques, insp. gale transports et travaux publics, insp. gale du travail et de la main d'œuvre des transports)	. décret n° 45-1753 du 6.08.1945 . décret n° 50-196 du 6.02.1950 . décret n° 55-1375 du 18.10.1955 . arrêté interministériel du 15.01.1952 . arrêté interministériel du 30.04.1963 (IGTTP) . décret n° 73-399 du 27.03.1973 (IGTMOT) . arrêté interministériel du 27.03.1973 (IGTMOT) . arrêté interministériel du 4.07.1974 (IGMHSP)	Lettre du Budget du 12.05.1953 (Insp. gale des monuments historiques) Lettre Budget/Fonction Publique du 18.12.1973 Lettre du Budget du 31.03.1982
Prime de rendement des architectes et urbanistes de l'État (AUE)	. décret du 18.10.1955 . décret n° 97-207 du 10.03.1997 . arrêté interministériel du 10.03.1997	Lettre du Budget du 20.12.1968 Lettre du Budget du 7.03.1972 Lettre du Budget du 29.09.1989 Lettre du Budget du 31.03.1992
(1) Le METL utilise une lettre dont la date exacte n'est plus connue vu l'état des photocopies (cf. infra les primes des emplois de direction).		

Ces « aménagements » irréguliers concernent l'ensemble des corps administratifs ainsi que le corps des architectes et urbanistes de l'État, c'est-à-dire des corps qui ne bénéficiaient pas des « rémunérations accessoires » : ils ont pour principal objectif de majorer les primes de ces agents pour réduire le différentiel avec les corps techniques.

B. – Les régimes indemnitaires des corps d'administration centrale

1. – Le régime indemnitaire des emplois de direction

a) Un régime indemnitaire différent selon le corps d'origine

Le régime indemnitaire dont bénéficient les fonctionnaires occupant des emplois de direction est différent selon qu'ils sont ou non issus des corps techniques.

Les directeurs, chefs de service, sous-directeurs et directeurs adjoints issus de la filière technique perçoivent des IFTS dont le montant est égal au maximum prévu et des rémunérations accessoires (« indemnité de service spécifique » depuis 2000[158]).

En revanche, les directeurs issus de la filière administrative perçoivent d'une part des IFTS servies au taux maximum et d'autre part une prime de rendement.

b) Des « aménagements indemnitaires » irréguliers

L'IFTS et la prime de rendement[159] ont été « aménagées » au début des années 1970 par une série de lettres qui constituent les bases réelles de la gestion des deux primes.

Pour la prime de rendement, une première lettre du 20 novembre 1970, signée par le ministre de l'économie et des finances, autorisait certains personnels administratifs d'administration centrale à participer aux ressources du « fonds commun des ponts et chaussées ». Un abondement devait être calculé sur la base de 5 % des traitements budgétaires pour les personnels de direction et les administrateurs civils « qui verraient ainsi le taux moyen servant au calcul de leurs crédits de prime de rendement passer de 10 à 15 % et de 4 % pour les attachés d'administration centrale et les agents supérieurs qui verraient ainsi leur taux moyen passer de 5 à 9 % ».

L'abondement accordé - qui plus est à titre rétroactif - faisait ainsi passer le taux moyen servant au calcul des crédits de prime de

158 Décret du 18 février 2000.

159 Sur les principes de ces primes, voir le chapitre II de la première partie sur « les systèmes de rémunération des fonctionnaires ».

rendement à 15 % pour les emplois de direction et administrateurs civils, 9 % pour les attachés d'administration centrale et agents supérieurs. Or, l'arrêté du 29 décembre 1951 qui avait étendu la prime de rendement au METL a prévu que : « en aucun cas, les attributions faites au titre du présent arrêté ne peuvent excéder au total un crédit calculé à raison de 5 % des traitements budgétaires des personnels intéressés ». La prime de rendement des corps de catégorie A devenait dès lors irrégulière du fait du non respect du taux « collectif » de 5 %.

Deux lettres « Budget/Fonction Publique » de 1972 sont allées plus loin en définissant ce qui est encore aujourd'hui le régime de l'IFTS et de la prime de rendement pour les emplois de direction et les administrateurs civils : ces lettres de juin et décembre 1972, signées du ministre de l'économie et des finances (par délégation, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances chargé du budget) et du secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé de la fonction publique, avaient pour objet d'indiquer au ministère quel était le montant des crédits mis à sa disposition pour abonder l'IFTS et la prime de rendement.

Le mécanisme d'allocation était entièrement fondé sur une annexe [160] qui précisait qu'« au cours d'un comité restreint tenu sous la présidence de Monsieur le Premier ministre, il a été décidé de rapprocher le taux des indemnités versées aux administrateurs civils des indemnités attribuées aux administrateurs servant au Ministère de l'économie et des finances. Il a, en outre, été prévu que ces indemnités ne seraient pas accordées de façon égalitaire mais en fonction de la qualité et du rendement des agents et qu'à cet effet des grilles de dispersion seraient mises au point ».

Des crédits complémentaires devaient abonder l'IFTS et la prime de rendement, les bénéficiaires désignés étant les fonctionnaires occupant un emploi budgétaire de sous-directeur, directeur adjoint, chef de service ou directeur à l'exception de ceux éligibles aux « rémunérations accessoires », et les administrateurs civils.

L'IFTS est depuis lors servie en deux tranches, l'une dite « traditionnelle », l'autre dénommée « complément » résultant d'un aménagement fixé par la direction du budget dans la limite du taux plafond réglementaire.

---

160 Annexe dénommée « *aménagement du régime indemnitaire de certains cadres supérieurs des administrations centrales* » dont la vocation interministérielle dépasse le seul ministère chargé de l'équipement.

Pour la prime de rendement, les administrations étaient appelées à distinguer une masse correspondant au pourcentage des rémunérations brutes retenu jusqu'au 1er janvier 1971 et pouvant varier individuellement et une « seconde masse » correspondant aux crédits complémentaires. L'annexe jointe à la lettre de juin 1972 précisait sur ce point que « pour les attributions individuelles, vous n'êtes plus tenus désormais de respecter les maxima fixés à l'article 2 du décret n° 45-1753 du 6 août 1945 (18 % du traitement le plus élevé du grade) ».

Il existe désormais une distinction entre une « prime de rendement, traditionnelle » dont les attributions individuelles respectent le plafond des 18 % et un « complément de prime de rendement » financé sur des crédits complémentaires, les attributions individuelles n'étant pas soumises au plafond mais fixées sur la base de taux moyens annuels.

Le mécanisme indemnitaire en vigueur pour les emplois de direction comporte ainsi plusieurs irrégularités.

S'agissant de l'IFTS, si les lettres de 1972 ont conduit à prévoir un « aménagement », du moins, les allocations individuelles respectent-elles en principe le taux plafond individuel. En revanche, pour la prime de rendement, les lettres instituent un système qui viole le décret en créant des « compléments de prime de rendement » fixés annuellement par la direction du budget, dépassant le taux plafond de 18 %.

Ces lettres de 1971 et 1972 et leurs annexes créent le « droit applicable » depuis lors de façon coutumière.

c) Le montant des primes

Les allocations[161] varient sensiblement en fonction de la filière.

A fonction comparable, les indemnités perçues par les directeurs issus du corps des ingénieurs des ponts et chaussées excèdent de moitié celles des directeurs d'origine administrative. Cette discordance entre les deux filières, qui se constate à tous les niveaux hiérarchiques, est due aux « rémunérations accessoires ».

[161] Les montants indemnitaires sont exprimés en francs pour l'ensemble du chapitre.

Le tableau suivant compare, pour des directeurs ayant atteint la hors-échelle E, l'ensemble des allocations perçues au titre de 1997.[162]

	IFTS			**PRIME DE RENDEMENT**			
Directeurs H.E.E.	**Attribution traditionnelle**	**Complément**	**Total**	**Attribution traditionnelle**	**Complément**	**Total**	**TOTAL**
Fonctionnaire administratif	50 619	7 283	57 902	76 438	67 026	143 464	201 366
				REMUNERATIONS ACCESSOIRES PAYEES EN 1997			
Fonctionnaire technique (2 exemples)	50 619	7 283	57 902	232 518/253 656			290 420 à 311 558

[162] Les chiffres sont identiques pour tous les directeurs « administratifs » tandis qu'une marge de variation peut exister pour les directeurs « techniques », à cause des « rémunérations accessoires ».

Le tableau suivant indique pour la même année 1997 le taux des primes, tel qu'il est décrit dans une circulaire ministérielle du 24 juillet 1997.

GRADE	IFTS		Prime de rendement		Taux moyen	Taux maxi.	
	Taux		Taux			Fourchette	
	Moyen (aménagement compris)		Maxi	Moyen (aménagement compris)	Maxi (1 + 3)	Basse	Haute
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Chef de service	44 540	44 540	82 350	123 828	126 890	168 368	168 368
Sous-directeur	44 540	44 540	67 236	109 284	111 776	153 824	153 824

La circulaire indemnitaire ne précise que les taux prévus pour les emplois, hors postes de directeurs. Le tableau suivant, plus complet, issu d'une enquête indemnitaire du contrôleur financier central, donne les montants servis pour tous les emplois de direction[163].

163 Il s'agit uniquement des emplois détenus par des fonctionnaires « non techniques ».

Grade ou emploi des bénéficiaires	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires						Prime de rendement						Attribution globale annuelle	
	Attribution traditionnelle		Complément		Total		Attribution traditionnelle		Complément		Total			
	Montant moyen réel (1)	Montant maximal réel (2)	Montant Moyen réel (1)	Montant maximal réel (2)	Montant moyen réel (1)	Montant maximal réel (2)	Montant moyen réel (1)	Montant maximal réel (1)	Montant moyen réel (1)	Montant maximal réel (2)	Montant moyen réel (1)	Montant maximal réel (2)	Montant moyen réel (1)	Montant maximal réel (2)
Directeur E	50 619	50 619	7 283	7 283	57 902	57 902	76 438	76 438	67 026	67 026	143 464	143 464	201 366	201 366
Directeur C et D	43 938	43 938	7 283	7 283	57 902	57 902	76 438	76 438	67 026	67 026	137 486	137 486	188 707	188 707
Chef de service	38 555	38 555	5 985	5 985	44 540	44 540	60 941	64 540	59 288	59 288	120 229	123 828	164 769	168 368
Directeurs adjt/ S/D	32 648	32 830	11 645	11 710	44 293	44 540	58 608	61 231	47 787	48 053	106 395	109 284	150 688	153 824

(1) Le montant réel est obtenu en divisant le crédit utilisé pour chaque grade ou emploi par l'effectif réel des bénéficiaires ; les agents n'ayant été en fonction qu'une fraction de l'année ne sont pris en considération qu'au prorata du nombre de mois de service effectif.
(2) Le montant maximal réel de chaque grade ou emploi correspond au montant, en année pleine, de l'attribution individuelle de l'agent le mieux rémunéré.

Enfin, ce dernier tableau, fourni par le ministère, qui retrace le montant moyen servi en francs pour les chefs de service et les sous-directeurs sur les trois exercices 1996, 1997 et 1998, démontre la validité des chiffres précédents.

Emploi	Moyen servi 96	Moyen servi 97	Moyen servi 98
Chef de service	166 672	164 457	168 056
Sous-directeur	150 370	152 722	154 027

Ces données permettent de constater que le « complément de prime de rendement » représente un montant substantiel, pratiquement équivalent à la prime de rendement « traditionnelle » pour les directeurs et chefs de service : en pratique, le taux réel de la prime de rendement se situe entre 30 et 35 % pour les emplois de direction alors que le décret institutif prévoit une moyenne à 5 % et une limite individuelle à 18%.

Néanmoins, malgré une allocation d'IFTS au taux maximum et une prime de rendement « doublée » en gestion, les primes administratives sont en moyenne inférieures d'1/3 aux primes « techniques » pour ces hauts fonctionnaires, à cause des « rémunérations accessoires » des membres des corps techniques.

Enfin, on peut observer que les primes ne sont que peu ou pas modulées. La différence entre le « montant moyen réel » et « le montant maximal réel » des attributions globales est inexistante pour les directeurs qui sont tous dotés au taux maximum. S'agissant des chefs de service et sous-directeurs, la variation peut atteindre au maximum 2,1 %.

2. – Les primes et indemnités des administrateurs civils

a) Un régime irrégulier

Les administrateurs civils bénéficient d'IFTS et d'une prime de rendement. Chacune de ces indemnités est abondée par un « aménagement ».

S'agissant de l'IFTS, les modalités qui s'appliquent sont les mêmes que pour les emplois de direction : il y a application de taux moyen et maxima mais un aménagement indemnitaire (ou « complément d'IFTS ») vient abonder les crédits calculés par application du décret de 1963.

D'autre part, il existe, comme pour les emplois de direction, une prime de rendement « traditionnelle » (taux maximum égal à 18 % du traitement brut le plus élevé du grade) et un aménagement irrégulier (« complément ») qui est fixé chaque année par la direction du budget sur la base des lettres de 1972, un « taux moyen » du complément étant déterminé en valeur absolue.

De plus, les lettres de 1972 prévoyaient pour les seuls administrateurs civils que des « grilles de dispersion » majorent le complément de prime de rendement : ¼ des administrateurs civils hors classe bénéficient d'un aménagement moyen majoré de 125 à 150 % maximum, ¼ des administrateurs civils de 1ère et 2ème classe bénéficient d'un aménagement moyen majoré de 150 à 175 % maximum.

b) Les principes d'attribution et les montants servis

Le mécanisme est d'une relative complexité, l'attribution effective variant en principe entre deux taux.

Le « taux maximum global » de chaque grade est l'addition du taux maximum de l'IFTS, de la prime de rendement servie à 18 % et de l'aménagement de la prime de rendement majoré sur la base des « grilles de dispersion ». Ce taux maximum comprend en plus, un « maximum majoré bas » (aménagement du complément de la prime de rendement à 125 % pour les administrateurs civils hors classe, 150 % pour les administrateurs civils de 1ère et 2ème classe) et un « maximum majoré haut » (aménagement à 150 % pour les administrateurs civils hors classe et 175 % pour les administrateurs civils de 1ère et 2ème classe).

Le « taux moyen global » est la somme du taux moyen d'IFTS aménagement compris, du taux moyen de la prime de rendement et du taux moyen du complément de prime de rendement.

Sur la base du taux moyen global, la direction du personnel et des services du METL fixe un « taux unitaire » qui sert de base à la modulation des attributions individuelles, les crédits délégués à chaque service étant ensuite calculés sur la base d'une dotation moyenne par agent, supérieure, et dénommée « dotation unitaire »[164].

164 Ces deux concepts justifient une définition dans la mesure où ils sont utilisés dans la suite du chapitre.

Les taux 1997, tels qu'ils étaient prévus par la circulaire ministérielle, étaient les suivants.

GRADE	IFTS		Prime de rendement		Taux moyen	Taux maxi	
	Taux		Taux			Fourchette	
	Moyen (aménagement compris)	Maxi (aménagement compris)	Moyen (aménagement compris)	Maxi (aménagement compris)	(1 + 3)	Basse	Haute
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Adm. civil H.C.	27 275	40 624	60 215	106 961	87 490	139 045	147 585
Adm. civil 1ère classe	23 451	34 706	51 232	96 557	74 683	123 936	131 263
Adm. civil 2ème classe	18 788	27 409	45 267	87 038	64 055	107 120	114 447

Les dotations réelles ont été les suivantes pour l'année 1997

Grade ou emploi des bénéficiaires	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires						Prime de rendement						Attribution globale annuelle	
	Attribution traditionnelle		Complément		Total		Attribution traditionnelle		Complément		Total			
	Montant moyen réel (1)	Montant maximal réel (2)	Montant Moyen réel (1)	Montant maximal réel (2)	Montant moyen réel (1)	Montant maximal réel (2)	Montant moyen réel (1)	Montant maximal réel (1)	Montant moyen réel (1)	Montant maximal réel (2)	Montant moyen réel (1)	Montant maximal réel (2)	Montant moyen réel (1)	Montant maximal réel (2)
Adm. civil hors classe	30 762	33 165	7 459	7 459	38 221	40 624	48 147	55 718	44 782	51 243	92 929	106 961	131 150	147 585
Adm. civil 1ère classe	26 380	28 430	6 276	6 276	32 656	34 706	34 667	45 271	45 774	51 286	80 441	96 557	113 097	131 263
Adm. civil 2ème classe	19 231	21 133	6 276	6 276	25 507	27 409	23 407	35 383	45 781	51 286	69 188	86 669	94 695	114 078

(1) Le montant réel est obtenu en divisant le crédit utilisé pour chaque grade ou emploi par l'effectif réel des bénéficiaires ; les agents n'ayant été en fonction qu'une fraction de l'année ne sont pris en considération qu'au prorata du nombre de mois de service effectif.
(2) Le montant maximal réel de chaque grade ou emploi correspond au montant, en année pleine, de l'attribution individuelle de l'agent le mieux rémunéré.

En perspective pluriannuelle, le montant moyen perçu sur les trois exercices 1996, 1997 et 1998 a été le suivant.

Grades	Moyen servi 96	Moyen servi 97	Moyen servi 98
Adm. Civil – HC	121 534	131 385	133 050
Adm. Civil – 1ère classe	105 346	115 110	114 249
Adm. Civil – 2ème classe	84 483	95 036	99 051

Enfin, le tableau ci-dessous qui compare le taux moyen théorique des primes, la « dotation unitaire » et la réalité des attributions pour l'exercice 1997, permet de constater que le « taux moyen » indemnitaire est devenu sans grand rapport avec la réalité des attributions. Le montant moyen réel est même supérieur à la « dotation unitaire » pour les administrateurs civils de 1ère classe et hors classe à cause d'une « enveloppe complémentaire » de fin d'année.

Grades	Taux moyen	Dotation unitaire	Montant moyen réel
Adm. Civil – HC	87 490	122 214	131 150
Adm. Civil – 1ère classe	74 683	108 491	113 097
Adm. Civil – 2ème classe	64 055	95 410	94 695

En revanche, une certaine modulation est pratiquée puisque, contrairement aux emplois de direction, il existe une différence entre montant moyen réel et montant maximal réel, de l'ordre de 16 000 à 20 000 francs selon les grades.

3. – Le régime indemnitaire des attachés d'administration centrale (AAC)

a) Un régime « aménagé »

Les AAC bénéficient d'une IFTS et d'une prime de rendement « aménagées ».

S'agissant de l'IFTS, un « aménagement » est fixé par la direction du budget. Les IFTS sont majorées mais les attributions individuelles respectent le taux plafond interministériel.

Pour la prime de rendement, les irrégularités sont flagrantes : le taux moyen est en effet égal à 10 % du traitement brut moyen du grade, le taux maximum est de 18 % du traitement brut le plus élevé du grade, pouvant être porté à 24 % en faveur de 25 % au maximum

de l'effectif : ce régime ne respecte ni le taux moyen de 5 % ni le taux plafond de 18 %.

S'agissant du taux moyen, il semble que la seule « référence » soit la lettre précitée du ministre de l'économie et des finances du 20 novembre 1970 qui avait accordé un « abondement collectif » de 4 % du taux moyen servant au calcul des crédits de prime de rendement aux attachés d'administration centrale et aux agents supérieurs. Néanmoins, cette « rallonge » ne permettait d'atteindre que 9 % et non 10 %.

Pour le taux plafond, le non respect de la limite de 18 % pour 25 % des effectifs s'apparente au mécanisme « institué » par les lettres de 1972 au bénéfice des administrateurs civils et emplois de direction.

L'examen de ces lettres confirme cependant que le corps des AAC n'était pas concerné par le non respect du plafond et l'application de coefficients de dispersion. Le corps des attachés d'administration centrale a en fait bénéficié d'une lettre particulière du ministre chargé du budget et du secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé de la fonction publique « autorisant » ce déplafonnement. Ce document daté, semble-t-il, du 16 décembre 1975, a été transmis à la Cour dans un état de quasi-illisibilité.

b) Les attributions

Les taux de la circulaire indemnitaire du 24 juillet 1997 sont les suivants.

GRADE	IFTS		Prime de rendement		Taux moyen	Taux maxi.	
	Taux		Taux			Fourchette	
	Moyen (aménagement compris)	Maxi	Moyen (aménagement compris)	Maxi	(1 + 3)	Basse	Haute
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Att. ppal 1° classe	24 832	34 706	33 101	45 271	57 933	79 977	95 067
Att. ppal – 2ème classe	18 530	29 812	24 710	38 886	43 240	68 698	81 660
A.A.C. $\geq 8^{ème}$ échelon	16 550	28 433	22 057	37 087	38 607	65 520	77 882
A.A.C. $< 8^{ème}$ échelon	16 550	28 433	22 057	37 087	38 607	65 520	77 882

Les taux suivants ont été communiqués à la Cour lors du contrôle.

Grades	IFTS	Prime de rendement	Taux unitaire	Dotation unitaire	Taux Maxi. bas	Taux Maxi. haut (1/4 effe.)
Att. ppal – 1ère classe	24 832	36 170	61 002	71 983	79 977	95 067
Att. Ppal	18 530	27 003	45 533	53 729	68 698	81 660
A.A.C. ≥ 8ème échelon	16 550	30 861	47 411	55 945	65 520	77 882
A.A.C. < 8ème échelon	16 550	17 857	34 407	40 600	65 520	77 882
A.A.C. Stagiaire (IHTS)	14 619	-	14 619	17 250	28 433	-

Enfin, les attributions réelles ont été les suivantes.

Grades	IFTS		Prime de rendement		Attribution globale	
	Montant moyen réel	Montant max. réel	Montant moyen réel	Montant max. réel	Montant moyen	Montant max. réel
Att. Ppal – 1ère classe	30 821	34 706	44 893	60 361	75 714	95 067
Att. Ppal. – 2ème classe	26 056	29 812	37 970	51 847	64 026	81 659
A.A.C. ≥ 8ème échelon	19 884	25 653	37 079	47 834	56 963	73 487
A.A.C. < 8ème échelon	21 425	28 433	23 116	49 327	44 541	77 760

Ces données démontrent que le calcul des crédits s'effectue sur une base supérieure au taux moyen interministériel.

De plus, alors que le maximum réglementaire individuel par agent ne peut dépasser le maximum de l'IFTS plus le plafond de la prime de rendement, le dépassement possible atteint près de 19 % pour tous les grades.

Grades	Maxi. légal	Taux maximum pratiqué	Dépassements	
			en V. A.	en %
Att. ppal – 1ère classe	79 977	95 067	15 090	+ 18,8 %
Att. ppal. – 2ème classe	68 698	81 660	12 962	+ 18,8 %
A.A.C. ≥ 8ème échelon	65 520	77 882	12 362	+ 18,8 %
A.A.C. < 8ème échelon	65 520	77 882	12 362	+ 18,8 %

4. – Le régime indemnitaire des fonctionnaires administratifs de catégorie B et C

a) Les principes du régime

Les agents du corps des secrétaires administratifs d'administration centrale (à partir du 8ème échelon de la classe normale c'est-à-dire de l'IB 397) bénéficient d'IFTS aménagées (le taux moyen réel étant, pour tous les grades, supérieur au taux moyen interministériel) et d'une prime de rendement dont le taux moyen est de 5 % du traitement brut moyen du grade et le taux maximum de 18 % du traitement brut le plus élevé du grade tandis que les agents du

corps des secrétaires administratifs d'administration centrale détenant un échelon inférieur au 8ème touchent les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) en lieu et place des IFTS.

Les adjoints et agents administratifs d'administration centrale bénéficient d'IHTS et d'une prime de rendement dont le taux moyen est de 5 % du traitement brut moyen du grade et le taux maximum de 18 % du traitement brut le plus élevé du grade.

b) La gestion irrégulière des IHTS

La pratique du METL est de gérer les IHTS comme les IFTS des agents de catégorie A et B : le décret du 6 octobre 1950 a été perdu de vue, si ce n'est pour en faire une « base de calcul » des taux moyens et maximum pouvant être alloués aux agents.

Le mécanisme consiste à intégrer un « forfait » de 25 heures par mois par agent, alors que le décret prévoyait un régime « au réel », puis à appliquer un pourcentage de 15 % au produit des heures et du taux tandis que le décret prévoyait une quotité de 15 % pour le nombre d'agents autorisés à percevoir les IHTS, enfin de multiplier par des coefficients (1,42 à 5,1549) afin de disposer de plages de modulation. Les services traduisent alors le montant des indemnités en heures supplémentaires (voire en travail du dimanche et jours fériés) selon les grilles du décret de 1950, en fonction de l'indice.

La gestion des IHTS repose ensuite sur des états réalisés par l'ordonnateur afin de certifier l'accomplissement d'heures supplémentaires, le plus souvent fantaisistes : ainsi que le reconnaît une DDE dans sa réponse à un questionnaire de la Cour : « l'IHTS est versée forfaitairement à l'ensemble des agents qui peuvent en bénéficier sous forme d'heures supplémentaires fictives. Cette situation n'est évidemment pas propre à la DDE. La suppression de l'IHTS et l'élargissement de l'IFTS paraîtrait souhaitable ».

L'ampleur du phénomène, son ancienneté et son caractère interministériel ont suscité la création d'un groupe de travail piloté par la DGAFP, auquel participe l'Equipement. La question centrale qui se pose est, en effet, celle de l'adéquation du décret de 1950 à la gestion de la fonction publique actuelle.

c) Les attributions de primes

Les taux de la circulaire indemnitaire du 24 juillet 1997 sont les suivants.

	IFTS ou IHTS		Prime de rendement		Taux moyen	Taux maxi.	
	Taux		Taux			Fourchette	
GRADE	Moyen	Maxi	Moyen	Maxi	(1 + 3)	Basse	Haute
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
S. A. cl. excep.	11 160	22 737	7 126	29 658	18 286	-	52 395
S. A. cl. sup.	10 527	21 625	6 723	28 207	17 250	-	49 822
S. A. ≥ 8ème échelon	10 313	20 468	5 981	26 698	16 294	-	47 166
S. A. < 8ème échelon	5 212	14 388	5 981	26 698	11 193	-	41 086
Adj. adm. ppal	3 772	13 694	5 030	21 707	8 802	-	35 401
Adj. admi.	3 567	11 404	4 756	20 082	8 323	-	31 486
Agent admi.	3 325	10 631	4 434	18 340	7 759	-	28 971

Les taux communiqués à la Cour sont les suivants.

Grades	IFTS ou IHTS	Prime de rendement	Taux unitaire	Dotation Unitaire	Taux maximum
S. A. Cl. Exc.	11 160	8 764	19 924	25 861	52 395
S. A. Cl. Sup.	10 527	8 812	19 339	25 101	49 832
S. A. ≥ 8ème échelon	10 313	7 283	17 596	22 839	47 166
S. A. < 8ème échelon (IHTS)	5 212	7 074	12 286	15 947	41 086
S. A. stagiaire (IHTS)	9 215	-	9 215	11 961	22 737
Adj. adm. principal	3 772	7 048	10 820	14 044	35 401
Adj. adm.	3 567	6 666	10 233	13 282	31 486
Adj. adm. stagiaire	7 675	-	7 675	9 962	22 737
Agent adm.	3 325	6 908	10 233	13 282	28 971

Les allocations réelles ont été les suivantes pour les agents de catégorie B en 1997.

Grades	IFTS		Prime de rendement		Attribution globale annuelle	
	Montant moyen réel	Montant max. réel	Montant moyen réel	Montant max. réel	Montant Moyen réel	Montant max. réel
S. A. Cl. exc.	17 007	22 737	13 356	21 994	30 363	44 231
S. A. Cl. sup.	15 789	21 625	13 216	26 723	29 005	48 348
S. A. Cl. normale	14 059	20 468	9 929	26 689	23 988	47 157

Pour la catégorie B, ces tableaux démontrent en premier lieu que les crédits ne sont pas calculés sur la base des décrets de 1963 (IFTS) et 1951 (prime de rendement) : la « dotation unitaire » est supérieure au produit du taux moyen de l'IFTS et du taux moyen de la prime de rendement.

S'agissant des allocations, on observe dès lors que les montants réels se situent en « moyenne » à 24-30 000 F, au maximum à 44-48 000 F : le rapport entre les taux moyens légaux et la réalité des attributions est de 1,5 à 3 selon les grades, du fait des « aménagements » consentis.

En catégorie C, les crédits sont également calculés à partir de « dotations unitaires » supérieures au taux moyen. De plus, l'IHTS des

agents de catégorie C peut connaître des variations très fortes (d'environ 3 000 F à 10 600/13 700 F selon les grades), le taux maximum représentant jusqu'à 3,5 x le taux moyen.

Globalement, le régime n'a plus grand rapport avec les prescriptions réglementaires. Du moins, les plafonds individuels de prime de rendement sont-ils respectés.

5. – Les personnels ouvriers et de service

a) Les principes

Les ouvriers professionnels (OP), ouvriers professionnels principaux (OPP) et maîtres-ouvriers (MO) bénéficient des IHTS instituées par le décret du 6 octobre 1950, le calcul des taux moyens et maximum s'effectuant sur le même schéma que pour les corps administratifs, alors que les maîtres ouvriers principaux (MOP) et les agents principaux des services techniques (APST, emploi atypique de catégorie B) perçoivent les IFTS prévues par le décret du 20 septembre 1973. Tous les agents des corps ouvriers bénéficient en outre d'une prime de rendement. Le taux moyen de cette prime est de 5 % du traitement brut moyen du grade et le taux maximum de 18 % du traitement brut le plus élevé du grade.

Au sein de la filière de service, les inspecteurs des services intérieurs et du matériel (ISIM), agents des services techniques (AST) chefs de service intérieur (CSI) et téléphonistes principaux bénéficient des IFTS prévues par le décret du 20 septembre 1973 et d'une prime de rendement identique dans ses principes à celles de la filière ouvrière.

S'agissant enfin des corps de conducteurs d'automobile, les chefs de garage bénéficient des IHTS prévues par le décret du 6 octobre 1950 tandis que les conducteurs automobiles perçoivent les IFTS prévues par des décrets des 6 mars 1972 et 25 mai 1973. Tous les agents de ces corps bénéficient en outre d'une prime de rendement identique à celle des filières ouvrière et de service.

b) Des régimes inutilement complexes

Il existe donc en droit une dualité des régimes juridiques applicables aux agents de catégorie C non administratifs : la totalité de la filière de service et le corps des conducteurs d'automobile sont

soumis au système de l'IFTS alors que l'échelonnement indiciaire de certains grades ou corps est inférieur à l'IB 380 (AST, ISIM partiellement, conducteurs automobile en totalité).

A l'inverse, la filière ouvrière (à l'exception du grade de MOP dont l'indice sommital brut est 479) et le corps des chefs de garage (échelle 5 - nouvel espace indiciaire) sont astreints au régime des IHTS.

Ce système complexe manque de logique : les MOP sont éligibles aux IFTS contrairement aux MO alors que le décret de 1950 modifié en 1991 prévoit que certains emplois de maîtrise ou d'encadrement qui comportent un indice hiérarchique au plus égal à 480 puissent conserver le système des IHTS. Cette possibilité ouverte pour adapter le régime indemnitaire aux nouveaux grades ouvriers issus du « protocole Durafour » n'a pas été utilisée.

En revanche, et alors même que, depuis 1973, les conducteurs d'automobile émargeaient à l'IFTS, les chefs de garage qui constituent leur encadrement sont soumis au régime des IHTS.

Mais dans la réalité, ces différences ne sont pas respectées. Toutes les primes sont gérées comme si elles étaient forfaitaires, la persistance d'IHTS conduisant, comme pour les corps administratifs, à établir des heures supplémentaires fictives.

c) Les allocations indemnitaires

Les taux applicables à certains de ces personnels sont les suivants en gestion 1997.

Grade	Taux moyen légal	Taux unitaire	Dotation unitaire	Taux maximum
Maître ouvrier principal	10 506	11 372	13 885	33 090
Ouvrier professionnel	8 041	9 668	12 549	30 286
APST 1ère catégorie	11 038	12 185	14 878	35 470
AST 2ème classe	7 754	8 582	10 951	24 980
Chef de garage	8 802	10 734	13 933	35 401
Cond. Auto de Ministre hors catégorie	22 542	23 776	26 153	48 532

Ces données permettent de constater que la « dotation unitaire » excède le « taux unitaire » lui-même supérieur au taux moyen légal, le taux maximum des indemnités représentant jusqu'à trois fois le taux moyen.

6. – Les inspections générales[165]

a) Les inspecteurs généraux de l'équipement (IGE)

Les IGE bénéficient d'une prime de rendement, un arrêté du 4 juillet 1974 précisant que : « en aucun cas, les attributions faites au titre du présent arrêté ne peuvent excéder au total un crédit calculé à raison de 14 % des traitements budgétaires bruts des personnels intéressés ». Le droit applicable est donc une combinaison du décret du 6 août 1945 (plafond individuel à 18 %) et de cet arrêté (crédit global à 14 %).

Or, ces dispositions ne sont pas appliquées : une lettre antérieure à l'arrêté, datée du 18 décembre 1973 et portant la mention « confidentiel », adressée par le ministre de la fonction publique et le ministre de l'économie et des finances au ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme a prévu l'« aménagement du régime indemnitaire des membres des corps de l'inspection générale de l'équipement et de l'inspection générale des transports et travaux publics ».

Cette lettre prévoit l'attribution d'un complément qui majore le crédit ouvert au titre de la prime de rendement, de telle sorte que le taux moyen de celle-ci soit porté à 22 % du traitement moyen du grade.

L'utilisation du complément est expliquée en deux phrases qui font un sort aux dispositions réglementaires du décret de 1945 : « Pour les nouvelles attributions individuelles aux fonctionnaires bénéficiant de cet aménagement indemnitaire, vous n'êtes plus tenu désormais de respecter le plafond actuellement fixé en pourcentage du traitement le plus élevé du grade. En contrepartie, il est bien entendu que les nouvelles attributions ne pourront dépasser en aucun cas 33 % du traitement indiciaire de chaque intéressé ».

Le régime indemnitaire des IGE est donc irrégulier quant au taux moyen (22 % au lieu de 14 %) et au plafond individuel (33 % et non 18 %). De plus certains membres de ce corps bénéficient de situations personnelles plus favorables fixées par lettre.

---

165 Les ingénieurs généraux des ponts et chaussées, chargés d'une mission d'inspection générale sont, quant à eux, éligibles aux primes des corps techniques.

b) Les inspecteurs généraux de la construction (IGC)

Depuis un décret du 18 octobre 1955, le régime prévoit que « des primes de rendement peuvent être allouées (….) elles ne peuvent excéder, en aucun cas, 18 % du traitement le plus élevé du grade ». Or, suite à une réunion tenue à la direction du budget, le 15 novembre 1993, le régime est aligné sur celui des IGE sans même que cette décision ait donné lieu à aucun compte-rendu ni confirmation écrite, le seul document communiqué à la Cour étant une simple note du METL à l'attention du contrôleur financier, en date du 1er décembre 1993, qui précisait les termes de l'accord.

Le régime indemnitaire des IGC, comme celui des IGE, viole donc lui aussi les dispositions réglementaires.

c) Les autres inspections générales

Les inspecteurs généraux des monuments historiques, sites et paysages (IGMHSP) bénéficient de la prime de rendement « de droit commun ». Mais « la limite collective » des crédits à 5 % du traitement moyen budgétaire du grade a été levée à la suite d'une simple réunion tenue le 12 septembre 1991 entre le METL et le contrôleur financier, la « base » du versement étant un « compte-rendu » de cette réunion. Tous les IGMHSP bénéficient donc d'une prime de rendement au taux maximum (18 %) sur la base de cette lettre. Le régime indemnitaire des IGMHSP est irrégulier, même si le taux maximum individuel est respecté pour ce corps.

S'agissant des emplois d'inspecteur général des transports et des travaux publics (IGTTP), une prime de service et de rendement a été allouée par un arrêté du 30 avril 1963. Elle prévoyait un taux moyen servant de base au calcul des crédits à 10 % du traitement budgétaire mais les IGTTP bénéficient en fait, au même titre que les

IGE, des dispositions de la lettre du 18 décembre 1973 majorant le taux moyen à 22 % dans la limite du plafond individuel de 33 %.

Néanmoins, ces agents, parce qu'ils sont issus de corps techniques, peuvent choisir de percevoir la prime de rendement traditionnelle accompagnée du versement de « rémunérations accessoires ». Cette option qui permet de cumuler une prime de rendement « légale » avec les rémunérations accessoires supposerait néanmoins que l'emploi d'IGTTP apparaisse dans la liste des corps visés par les textes régissant les « rémunérations accessoires »[166], ce qui n'est pas le cas.

Enfin, l'inspecteur général du travail et de la main-d'œuvre des transports (IGTMOT) peut prétendre à une prime de rendement égale à 15 % du traitement moyen budgétaire du grade, avec un maximum égal au double de ce taux, aux termes d'un arrêté du 27 mars 1973. En gestion, l'IGTMOT, seul dans son grade, perçoit une prime au taux de 21 %, inférieur au maximum possible (30 %).

La Cour constate qu'il s'agit là du seul cas de régime indemnitaire régulier versé à un inspecteur général du METL.

d) Les primes servies

Le tableau suivant retrace les taux communiqués à la Cour lors du contrôle.

GRADES	TAUX
IGE 1/3 à 18 % du max. du grade 1/3 à 33 % 1/3 en situation intermédiaire	107 004[167]
IGC 1/3 à 18 % du max. du grade 1/3 à 33 % 1/3 en situation intermédiaire	93 919
IGTTP (18 % du traitement le plus élevé)	68 012 + rém. acc.
IGMHSP (18 % du traitement le plus élevé)	61 486
IGTMOT (21 % du traitement moyen)	67 001

166 Arrêté du 20 novembre 1981.

167 L'allocation peut atteindre 124 050 F pour quelques agents.

C. – Les régimes indemnitaires des services déconcentrés

1. – Les emplois de direction

a) Un régime en partie irrégulier

Les directeurs régionaux, directeurs départementaux et directeurs délégués issus de la filière technique bénéficient d'une prime de service et de rendement (PSR) prévue par le décret du 2 août 1972 et son arrêté d'application du 30 août 1972, le taux de la PSR étant fixé à 12 %, sans que la prime effectivement allouée à un agent puisse excéder 18 % du traitement le plus élevé de l'emploi considéré. Les autres chefs de service « techniques » perçoivent la PSR prévue par un décret du 5 janvier 1972. Tous ces agents sont également éligibles aux « rémunérations accessoires. »

Le régime indemnitaire est irrégulier pour les autres chefs de services déconcentrés qui sont issus de la filière administrative (administrateurs civils, chefs de service administratif [168]) ou du corps des architectes et urbanistes de l'État (AUE) et détachés sur un emploi fonctionnel. Ces agents bénéficient d'une prime de rendement égale à 54 % de leur traitement de base qui trouve son fondement dans une lettre du ministre de l'économie et des finances en date du 7 mars 1972 alors qu'en droit ils ne devraient bénéficier que de la seule PSR prévue par le décret précité du 2 août 1972.

Ce régime irrégulier est appliqué aux administrateurs civils, CSA ou AUE depuis maintenant plus de 25 ans, afin de réduire le différentiel entre les primes des fonctionnaires techniques et administratifs.

In fine, on aboutit à faire coexister un système « légal » pour des corps techniques éligibles en plus aux « rémunérations accessoires » et un système irrégulier pour les autres corps, à base « d'abondements » et « d'aménagements » des primes réglementaires sans d'ailleurs que la « parité indemnitaire » avec les corps techniques puisse être obtenue.

168 Aujourd'hui, attachés des services déconcentrés.

b) Le cas particulier des primes non publiées des directeurs régionaux de l'environnement

Les directeurs régionaux de l'environnement (DIREN) bénéficient d'une indemnité de fonction dont le taux annuel est fixé à 50 000 F, ce taux pouvant être porté à 55 000 F dans dix régions nommément désignées et d'une indemnité de sujétions spéciales dont le taux moyen annuel est fixé à 80 000 F, les attributions individuelles pouvant atteindre 60 à 150 % du taux moyen.

Ce régime particulier a été institué par deux décrets et deux arrêtés du 2 janvier 1992 non publiés au Journal officiel.

Néanmoins, ce régime a été régularisé, par publication au Journal officiel du 15 octobre 1999.

c) Les primes allouées aux emplois de direction des services déconcentrés

Les chefs de service issus des corps techniques perçoivent la PSR et les « rémunérations accessoires » (voir infra pour ces dernières) tandis que les autres chefs de services déconcentrés perçoivent la PSR au taux de 54 % du traitement, ce qui représentait un montant maximum de 167 153 F en 1997.

Afin d'opérer une comparaison, « toutes indemnités comprises » entre les deux types de chefs de service, le tableau suivant intègre les « rémunérations accessoires ».

Emploi et grade	Régime Indemnitaire	PSR	Rémunérations accessoires[169]	Total
DDE « technique » (ingénieur en chef des ponts et chaussées)	PSR du 2/08/72 + rém. acc.	33 504	162 600	196 104
DDE « administratif » (administrateur civil hors classe)	PSR du 2/08/72 + lettre du 7/03/72	167 153		167 153

Ces éléments confirment que, malgré le montage d'un système irrégulier, les primes des fonctionnaires administratifs sont inférieures à celles des corps techniques. Par analogie avec l'administration centrale, c'est bien l'existence des « rémunérations accessoires » qui a suscité des « compensations » au bénéfice des fonctionnaires administratifs.

169 Taux moyen national pour 1997.

2. – Le régime indemnitaire des personnels administratifs supérieurs des services déconcentrés (PASSD)

a) Des évolutions qui constituent un exemple remarquable des dérives que peuvent connaître les régimes indemnitaires

Le régime indemnitaire des PASSD est composé de trois éléments : l'IFTS, le complément d'aménagement indemnitaire (CAI) et une indemnité de polyvalence, créée en 1998.

De 1970 à 1998, ce régime a été caractérisé par ses irrégularités dont les principales étaient les suivantes.

Pour l'IFTS, les chefs de service administratifs (CSA, dernier grade du corps) pouvaient en principe bénéficier d'une majoration de 50 %, s'ils étaient placés à la tête d'une direction départementale

Mais ces majorations d'IFTS ont été accordées à tous les CSA par un arrêté du 28 avril 1970, une lettre de la direction du budget du 5 février 1970 prévoyant de plus qu'une majoration de 125 % soit allouée « aux chefs de service de la construction bénéficiaires des traitements fonctionnels visés par ma lettre n° 66-11-22/10-F2 en date du 3 janvier 1967 ». Cette lettre accordait ainsi la majoration maximum à des personnels non mentionnés par l'arrêté. Ces agents également dénommés « CSA surindiciés » bénéficiaient en fait d'un « statut » autorisé non pas par un décret mais par la lettre mentionnée du 3 janvier 1967 qui leur avait consenti l'accès à un échelon indiciaire (IB 966) supérieur à l'indice sommital (IB 901) de leur corps[170].

Autrement dit, on accordait une prime irrégulière à des agents dotés d'un statut clandestin.

Quant au complément indemnitaire, il a été institué par une lettre de la direction du budget du 3 août 1988 qui faisait droit à une demande du METL : « afin d'améliorer ce régime indemnitaire [constitué des seules IFTS] et de pouvoir mettre en œuvre une politique incitative de modulation des rémunérations ».

Ce complément spécifique devait représenter au plus 20 % du taux plafond de l'IFTS pour 45 % des effectifs du corps, 50 % du taux plafond de l'IFTS pour 15 % des effectifs du corps, jusqu'à 60 % du taux plafond de l'IFTS pour les attachés d'administration de 2ème

170 Voir II du présent chapitre sur ce point.

classe et 75 % de ce taux pour les chefs adjoints de service administratif dans la limite de 10 % des effectifs du corps.

Puis ce complément faisait l'objet d'un « aménagement », mis en oeuvre par un arrêté du 26 mars 1993 rétroactif et non publié au Journal officiel. Celui-ci a prévu que les taux moyens annuels de l'IFTS puissent être majorés pour les personnels administratifs de catégorie A et B des services déconcentrés par rapport aux taux moyens qui résultent de l'application de l'article 3 de l'arrêté du 21 juin 1968, lequel prévoyait lui-même des majorations pour certains corps.

En fait, cet arrêté majorait ainsi, sans être publié, des taux eux-mêmes majorés et ce, à hauteur de 145 % pour les CSA affectés sur un emploi doté d'un indice fonctionnel et les CSA occupant des fonctions d'adjoint à un chef de service, 180 % pour les autres CSA, 200 % pour les chefs adjoints de service administratif, 175 % pour les attachés administratifs de 1ère classe, 185 % pour les attachés administratifs de 2ème classe et 130 % pour les secrétaires administratifs.

Cette architecture constituée d'un empilement de primes, rendait le calcul des dotations particulièrement complexe. La dotation théorique des PASSD se composait de l'IFTS majorée de 50 % ou de 125 % selon les grades et du complément d'aménagement indemnitaire (CAI) qui est lui-même une majoration de l'IFTS majoré, l'ensemble du corps bénéficiant des IFTS au taux maximum (double du taux moyen).

Le tableau suivant vise à reconstituer les dotations théoriques grade par grade telles qu'elles étaient pratiquées en 1997.

Grade	IFTS interministérielle (arrêté du 15 mai 1996)	IFTS majorée (CSA – I.F. : + 125 % CSA : + 50 %)	IFTS servie au taux maximum (x 2)	CAI	Total
C.S.A.- Indice fonctionnel	8 716	19 611	39 222	17 650	56 872
C. S.A.	8 716	13 074	26 148	20 918	47 066
C.A.S.A.	8 716	-	17 432	17 432	34 864
Att. ≥ 8ème échelon	8 716	-	17 432	13 074	30 506
Att. < 8ème échelon	6 452	-	12 904	10 968	23 872

Ces éléments chiffrés permettent de constater qu'à partir d'un taux moyen interministériel d'IFTS théoriquement applicable à l'ensemble des services déconcentrés, l'allocation versée à un grade d'un ministère pouvait représenter six fois et demi la base, ce qui met en lumière les limites du système indemnitaire actuel qui fait l'objet

d'adaptations catégorielles aboutissant à dénaturer totalement sa vocation généraliste.

De plus, le régime indemnitaire ainsi structuré était purement catégoriel puisque les allocations étaient toutes calculées au taux maximum, l'objectif assigné au système étant en réalité de diminuer le différentiel entre les PASSD et leurs collègues des services déconcentrés. Ces derniers, ingénieurs des TPE, émargent en effet aux « rémunérations accessoires », ce qui crée des tensions dans les DDE.

Récemment enfin, le régime indemnitaire a fait l'objet d'une régularisation sur le fondement de trois arrêtés du 20 octobre 1998. Lors du contrôle de la Cour, les responsables du METL n'ont pas manqué de souligner cet exemple pour expliquer que les dérives appartenaient au passé et que les primes et indemnités seraient régularisées au fur et à mesure de leurs modifications.

Certes, dans les faits, cette opération de « toilettage » n'a été possible que parce qu'elle a été accompagnée de l'institution d'une « indemnité de polyvalence » dont le taux moyen a été fixé de 4 178 F à 11 274 F selon les grades. Mais, le régime indemnitaire des PASSD est aujourd'hui au moins régulier au plan juridique : ceci est la preuve flagrante que la remise en ordre d'un régime nettement illégal n'est pas impossible.

b) Une faible modulation des primes

Afin de développer des politiques de gestion des ressources humaines sur le modèle des « rémunérations accessoires », des « commissions consultatives » de répartition du CAI ont été instituées dans chaque DDE. La modulation des primes des PASSD était en fait très faible en 1997. Cette absence de modulation conduisait même à effectuer des modulations fictives en commission afin d'estimer ce qu'aurait pu être une telle pratique de gestion.

L'institution de l'indemnité de polyvalence serait de nature selon les responsables du METL à relancer une vraie politique de modulation grâce à un nouvel « étage » indemnitaire.

Ces constats montrent que la coexistence des régimes indemnitaires différents fondés sur des logiques purement statutaires (techniques/administratifs) met en échec les politiques de modulation « au mérite ». Il est en effet difficile en gestion de prétendre moduler des dotations dont les bénéficiaires savent qu'elles seront de toute

façon inférieures à celles allouées à l'ingénieur des TPE le moins apprécié, de par sa seule appartenance à ce corps, et ceci, en dépit de la polyvalence des tâches assumées par les cadres dans une DDE.

c) Les dotations allouées aux PASSD :

La totalité du régime indemnitaire (IFTS + CAI) se présentait ainsi en 1997.

GRADE OU EMPLOI	IFTS + DOTATION CAI	MAXIMUM : IFTS + DOT. CAI MAX.
C.S.A. – indice fonctionnel et adjoint à 1 DDE	56 369	56 872
C.S.A.	42 599	47 066
C.A.S.A.	34 864	34 864
Att. adm. ≥ 9ème échelon	28 844	30 506
Att. adm. < 9ème échelon	23 872	23 872

Enfin, pour 1998 et 1999, l'indemnité de polyvalence s'ajoute à ce régime, sa création permettant de majorer fortement les dotations.

GRADE OU EMPLOI	IFTS + CAI + IND. POLY. AU TAUX MOYEN	IFTS + CAI MAXIMUM + IND. POLY. AU TAUX MAXIMUM
Conseiller d'adm. de l'équip.	67 643	79 420
Att. ppal 1ère classe.	50 100	62 068
Att ppal 2ème classe.	46 700	58 536
Att. adm. ≥ 9ème échelon	33 920	40 658
Att. adm. < 9ème échelon	28 050	32 228

On peut observer que le régime des PASSD atteint dès lors non plus six fois et demi mais jusqu'à dix fois le taux de l'IFTS interministérielle, principale prime destinée aux agents de la filière administrative des services déconcentrés.

S'il n'est plus irrégulier, ce régime, par son évolution chaotique, est typique de ce que peuvent être les dérives en matière indemnitaire : textes non publiés, lettres valant décision, taux majorés généralisés, modulation quasi-nulle, aspect catégoriel marqué.

3. – Le régime indemnitaire des secrétaires administratifs des services déconcentrés (SASD)

a) Un régime irrégulier maintenant en partie régularisé

Les agents positionnés sur l'un des sept premiers échelons perçoivent l'IHTS alors que les personnels détenant un échelon supérieur au 7ème émargent aux IFTS. Mais l'ensemble des agents bénéficie d'un régime indemnitaire « aménagé ».

L'arrêté non publié du 26 mars 1992 relatif à la majoration des IFTS allouées à certains personnels des services extérieurs ou « complément d'aménagement indemnitaire » (CAI) concernait non seulement les PASSD, mais aussi les secrétaires administratifs. Il indiquait que les taux moyens majorés de l'IFTS pouvaient être eux-mêmes majorés à hauteur de 130 % pour les SASD.

Pourtant cette extension du CAI aux SASD n'est pas possible puisque les majorations d'IFTS ne concernent, selon l'arrêté institutif du 21 juin 1968, que les agents classés en 1ère catégorie indemnitaire alors que les SASD sont classés en 2ème catégorie.

De plus, la majoration à 130 % de l'IFTS concerne tous les SASD, ce qui ne laisse pas de surprendre, puisqu'un certain nombre d'entre eux sont réputés percevoir non pas l'IFTS mais les IHTS.

En 1993 les irrégularités ont été aggravées, à la suite d'un accord obtenu auprès de la direction du budget, dont le fondement écrit n'a pas été communiqué à la Cour : la « dotation unitaire » est calculée sur la base du taux moyen x 2, majoré ensuite de 12 %, excédant ainsi le plafond réglementaire de l'IFTS.

Une régularisation est intervenue récemment sur la base d'un arrêté du 31 décembre 1999. Néanmoins, la majoration s'applique toujours aux agents du premier grade qui émargent en principe aux IHTS.

b) Des attributions qui ne sont pas modulées

Les dotations annuelles étant égales aux taux maxima majorés, aucune modulation des primes en fonction de la qualité du travail fourni n'est réalisée, sauf cas exceptionnel. Les taux 1997 étaient les suivants, la quasi-totalité des agents bénéficiant donc du taux maximum.

GRADE	TAUX MOYEN ANNUELS	DOTATIONS ANNUELLES	TAUX MAX. ANNUELS
S. A. Classe	6 452	14 152	14 452
S. A. Cl. Supérieure	6 452	14 152	14 452
S. A. Cl. Normale	5 162	11 563	11 563
S. A. Stagiaire	5 162	10 360	11 563

Cette situation qui ne permet d'allouer que le taux maximum, sauf à rendre des crédits, peut conduire certains services à pratiquer une modulation virtuelle : c'est ainsi qu'une DDE en vient à attribuer « pour mémoire » à chaque agent un coefficient individuel compris dans une fourchette de 0,90 à 1,10 qui est, selon les termes d'une note interne, « conservé pour le cas où, un jour, la modulation redeviendrait possible ».

4. – Le régime indemnitaire des corps des adjoints et agents administratifs des services déconcentrés

a) Un régime complexe et irrégulier, hérité de l'ancien ministère des travaux publics

Jusqu'à la fusion en 1970 des ex-ministères des travaux publics et de la construction, les commis, sténodactylographes et agents de bureau des ponts et chaussées percevaient une prime de service et de rendement (PSR) et des rémunérations accessoires.

A compter du 1er janvier 1970 la PSR et les « rémunérations accessoires » de ces ex-agents des ponts et chaussées ont été supprimées. Le décret du 6 octobre 1950 relatif aux IHTS devenait alors l'unique base réglementaire du régime indemnitaire de tous les agents de ces corps. Mais, en gestion, la suppression de la PSR et des « rémunérations accessoires » a été compensée par l'attribution d'heures supplémentaires au-delà des 25 heures prévues par le décret de 1950 qui correspondent aux « rémunérations accessoires » perçues antérieurement. Ce régime dérogatoire a été consenti par une lettre de la direction du budget du 28 avril 1970 et précisé par une note ministérielle du 6 mars 1970.

S'agissant des agents entrés en fonction après le 1er janvier 1970, le ministère précisait en revanche que la dérogation exceptionnelle de maintien des avantages acquis ne s'appliquerait pas. Mais cette décision a fait long feu : par note-circulaire du 1er août 1973, ces restrictions étaient abandonnées, au motif que « ces dispositions imposées dans un cadre réglementaire très contraignant

n'étaient pas sans provoquer des distorsions de situations indemnitaires très sensibles au sein de ces corps administratifs ».

L'ensemble des agents perçoivent de la sorte une compensation indemnitaire, sous forme d'heures supplémentaires fictives.

b) Les dotations allouées

Tous les agents perçoivent des IHTS « normales », des IHTS « en remplacement de la PSR » et un complément d'aménagement indemnitaire spécial (CAIS) en remplacement des « rémunérations accessoires ».

Pour les agents nommés après le 1er janvier 1970, les taux suivants sont appliqués.

Grades	C.A.I.S. 1997	IHTS normales + IHTS en remplacement de la PSR	IHTS payées en 1997
Adjoints administratifs des services déconcentrés	5 128	5 232	10 360
Agents administratifs des services déconcentrés	5 128	5 232	10 360

S'agissant des agents nommés avant le 1er janvier 1970, le CAIS varie en fonction du service dans lequel est affecté l'agent sur le modèle des « rémunérations accessoires » : il représente de 12 268 à 16 906 F pour les adjoints administratifs, de 6 634 à 8 953 F pour les agents administratifs.

Ce système perdure trente ans après la fusion des deux ministères. Outre son caractère irrégulier, son « automaticité » rend impossible la mise en place d'une politique de modulation des primes des agents.

5. – La filière ouvrière et de service

Les maîtres-ouvriers (MO) et maîtres-ouvriers principaux (MOP) des services déconcentrés, les ouvriers professionnels (OP) et ouvriers professionnels principaux (OPP) des services déconcentrés, les agents de services techniques (AST) des services déconcentrés perçoivent des IHTS sur le « modèle » de l'administration centrale tandis que les chefs de garage et conducteurs d'automobile bénéficient d'IHTS dans les conditions prévues par un décret du 25 mai 1973.

Mais il n'y a en fait aucune distinction réelle entre les deux systèmes puisque dans les deux cas, un mécanisme forfaitaire de type IFTS s'applique.

La dotation unitaire des MO, MOP, OP, OPP et AST s'élevait à 5 328 F en 1997.

S'agissant des corps de conducteurs d'automobile, le tableau suivant reconstitue les dotations 1997, la modulation étant rarement pratiquée en gestion.

Grades	Taux moyens annuels	Dotations annuelles	Taux maxima annuels
Conducteurs auto des S.D.	4 419	8 175	8 837

D. – Les régimes indemnitaires des corps techniques

1. – La politique d'attribution

Les fonctionnaires des corps techniques perçoivent les « rémunérations accessoires », déjà contrôlées par la Cour[171] et la prime de service et de rendement (PSR)[172].

Dans les services déconcentrés, le montant des crédits alloués pour la PSR est calculé en fonction du « taux unitaire » du grade multiplié par l'effectif présent dans le service, le chef de service pouvant moduler le montant individuel de la prime à l'intérieur de cette enveloppe. Si selon le ministère, « cette pratique est toutefois peu usitée, ce qui conduit à attribuer dans la majorité des services déconcentrés le taux unitaire (ou dotation annuelle) », la Cour a pourtant constaté que les services déconcentrés visités modulaient la PSR en appliquant à la « dotation unitaire » le coefficient individuel de modulation utilisé pour les « rémunérations accessoires ».

Par exemple, dans le Var, « la modulation des primes et indemnités [dont la PSR] est effectuée à l'aide d'un coefficient personnel, attribué et examiné en commission et pondéré par le temps

171 Rapport public particulier sur la fonction publique de l'État - décembre 1999 -, troisième partie, chapitre V.

172 La PSR est présentée dans le présent rapport public, première partie, chapitre II « les systèmes de rémunération des fonctionnaires ».

de présence » (fourchette entre 0,85 et 1,15 en A, entre 0,90 et 1,10 en B et C) tandis qu'en Corrèze, la modulation atteignait 15,8 % à 22,4 % selon les grades en 1996.

La modulation est donc relativement forte : ce constat doit néanmoins être tempéré car le coefficient individuel, fondement des écarts, est lui-même calculé à partir de critères parfois purement mathématiques ou de l'ancienneté dans le grade.

2. – Les dotations servies aux agents

Le tableau suivant retrace les taux moyens annuels pour les services déconcentrés.

Ingénieur en chef des P et C	Ingénieur des P et C	Chef d'arrdt	Ingénieur div. des TPE	Ingénieur des TPE	Chef de subdivision	Chef de section et principal	Assistant technique des TPE	Contrôleur principal des TPE	Contrôleur des TPE	Corps des dessinateurs
29 592	16 824	18 588	16 476	9 276	8 028	6 708	4 776	6 552	4 776	2 952

Ces éléments chiffrés doivent être complétés des « rémunérations accessoires » pour connaître les primes totales des corps techniques dont le tableau suivant donne les montants moyens réels pour les exercices 1996 à 1998.

Grade	PSR 1996	RA 1996	PSR 1997	RA 1997	PSR 1998	RA 1998
Ingénieur général des P et C	53 184	161 775	53 184	162 600	53 472	164 025
Ingénieur en chef des P et C	29 592	150 990	29 592	151 760	29 892	153 090
Ingénieur des P et C 1ère classe et 2ème classe éch. 7 et 8	16 824	120 230	16 824	120 835	18 780	121 880
Ingénieur des P et C 2ème classe échelons 1 à 6	16 824	113 672	16 824	114 244	18 780	121 880
Chef d'arrondissement	18 588	120 230	18 588	120 835	18 780	121 880
Ingénieur divisionnaire des TPE	16 476	91 812	16 476	92 274	16 644	93 072
Ingénieur des TPE	9 276	54 650	9 276	54 925	9 372	55 400
Chef de subdivision	8 028	43 720	8 028	43 940	8 100	44 320
Chef de section et chef de section principal	6 708	34 976	6 552	35 152	6 624	35 456
Assistant technique	4 776	22 953	4 776	23 069	4 824	23 268
Contrôleur principal	6 552	34 976	6 708	35 152	6 624	35 456
Contrôleur	4 776	16 935	4 776	16 478	4 824	16 620
Dessinateur	2 940	16 395	2 940	16 478	2 988	16 620

PSR : prime de service et de rendement ; RA : rémunérations accessoires.

3. – Les primes des élèves-ingénieurs

Les élèves-ingénieurs des ponts et chaussées et des TPE sont éligibles aux « rémunérations accessoires » et non à la PSR. De plus, depuis un décret du 21 janvier 1972, ils bénéficient d'une indemnité de formation dont le montant est fixé mensuellement à 385 F pour les

élèves-IPC et 296 F pour les élèves-TPE, l'article 4 du décret précisant que « l'indemnité de formation est exclusive de toute autre indemnité de quelque nature que ce soit ». Dès lors, le versement des « rémunérations accessoires » et de cette indemnité aux élèves-ingénieurs paraît logiquement incompatible.

E. – Les régimes indemnitaires des corps d'exploitation

1. – Les personnels d'exploitation de la spécialité « routes et bases aériennes »

a) Les principes du régime indemnitaire

Les personnels d'exploitation peuvent prétendre en fonction du corps auxquels ils appartiennent, d'une part à des primes, d'autre part à des indemnités pour service fait.

Les primes sont la prime de service et de rendement (PSR) pour les contrôleurs et la prime pour services rendus pour les agents et chefs d'équipe d'exploitation.

Les indemnités pour service fait sont versées après constatation de l'exécution de la mission définie par les textes y ouvrant droit : il s'agit des IHTS, de l'indemnité d'astreinte, de l'indemnité pour travaux dangereux, insalubres ou particulièrement pénibles (ITD) et de l'indemnité de technicité.

Le tableau suivant récapitule les droits à indemnités selon les corps.

Grades	IHTS	Astreinte	ITD	Technicité	Prime pour services rendus	PSR
Contrôleur principal [1]	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui
Contrôleur [1]	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui
Chef d'équipe principal et chef d'équipe	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Agent d'exploitation et Agent d'exploitation spécialisé	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non

[1] Outre les primes « exploitation », les contrôleurs sont éligibles aux « rémunérations accessoires ».

b) Les conditions d'attribution

La prime pour services rendus, versée aux chefs d'équipe et agents d'exploitation, a été instituée par un décret du 28 juillet 1955

modifié, au taux maximum de 3,5 % du traitement budgétaire de l'emploi. Il n'a pas été fixé de « taux moyen » servant au calcul des crédits et le ministère chargé de l'équipement fixe par arrêté les conditions d'attribution de ces primes dont les taux 1997 étaient les suivants.

Grades	Dotations annuelles	Taux maxima annuels
Chef d'équipe d'exploitation ppal	3 682	4 142
Chef d'équipe d'exploitation	3 190	3 521
Agent d'exploitation spécialisé	2 460	3 345
Agent d'exploitation	2 348	3 216

S'agissant des personnels d'exploitation, les IHTS, prévues par le décret du 6 octobre 1950 modifié, rémunèrent les heures effectivement exécutées au-delà de la durée hebdomadaire légale de 39 heures par semaine. Il s'agit d'un vrai régime d'heures supplémentaires qui correspond aux sujétions, notamment liées à la saisonnalité de l'activité d'exploitation (viabilité hivernale) et aux accidents (patrouillage actif).

L'indemnité d'astreinte, instituée par un décret du 30 juillet 1969, rémunère un service continu de nuit ou le travail des samedis, dimanches et jours fériés. Tous les personnels d'exploitation peuvent percevoir des astreintes, sauf ceux logés par nécessité absolue de service (qui peuvent toutefois en bénéficier lorsqu'ils sont assujettis à une astreinte en dortoir).

L'indemnité pour travaux dangereux (ITD) a une grande importance dans la « vie quotidienne des DDE » : son principe repose sur l'idée que toute une série de tâches accomplies par ces personnels sont récompensées selon des « barèmes ».

L'indemnité de technicité, instituée par un décret du 19 mars 1975, est allouée aux seuls corps de chef d'équipe et agent d'exploitation, pour l'exécution de tâches exigeant une technicité particulière qui sont énumérées par un arrêté du même jour. Le taux de l'indemnité est de 3,56 F par demi-journée de travail.

Les ITD, voire les indemnités de technicité, sont d'une gestion très complexe : le système « fait varier les taux selon l'inclinaison du talus » et oblige à « suivre à la piste tous les travaux » au prix d'une comptabilité très minutieuse qui mobilise fortement les contrôleurs principaux.

c) Le montant global des primes et indemnités

Le montant global des primes et indemnités servies est très variable en raison de l'existence des indemnités pour service fait. Le tableau suivant est représentatif de la moyenne servie en 1996, 1997 et 1998.

	1996			1997			1998		
Grades	ISF	PSR	TOTAL	ISF	PSR	TOTAL	ISF	PSR	TOTAL
Conducteur et conducteur ppal (corps en extinction)	9 175	3 930	13 105	10 376	4 033	14 409	8 245	4 351	12 596
Chef d'équipe d'exploi. ppal (CEEP)	-	-	-	14 874	4 180	19 054	14 145	4 142	18 287
Chef d'équipe d'exploitation (CEE)	12 899	3 315	16 214	14 533	3 535	18 068	14 035	3 599	17 634
Agent d'expl. spécialisé (AES)	10 436	2 455	12 891	11 884	2 734	14 618	11 195	2 832	14 027
Agent d'exploitation (AE)	10 225	2 259	12 484	12 142	2 435	14 577	11 511	2 524	14 035

Les indemnités pour service fait représentent une enveloppe très supérieure aux primes (hormis pour les contrôleurs qui sont en sus éligibles aux « rémunérations accessoires », lesquelles ne figurent pas dans ce tableau). En 1997, les indemnités pour service fait comptent pour 80 % du total des dotations versées aux agents de travaux[173].

2. – Les personnels d'exploitation des voies navigables

a) Un régime spécifique qui repose sur des bases irrégulières

Les personnels d'exploitation des voies navigables perçoivent les mêmes primes et indemnités pour service fait que ceux de la spécialité « routes et bases aériennes ».

La spécificité du régime tient à l'existence de cinq indemnités supplémentaires fondées sur un décret du 28 juin 1909 « portant organisation du personnel des agents de la navigation intérieure, des ports maritimes de commerce et des phares et balises – attributions et traitements » et son arrêté d'application du 30 juin 1909 qui, selon le ministère « pour partie en désuétude, sont toujours en vigueur ».

Dans les faits, le régime indemnitaire appliqué aujourd'hui repose sur une simple circulaire du 24 juin 1982, ne faisant pas référence au décret de 1909, et dont l'objet était d'adapter la durée hebdomadaire du travail (« les 39 heures ») fixée par le décret du 16

173 Cette appellation désigne les corps d'agents d'exploitation (AE) et chefs d'équipe (CEE), à l'exclusion des conducteurs et contrôleurs.

décembre 1981, aux contraintes particulières que suppose la gestion des voies navigables (astreintes, horaires spécifiques, repos compensateur).

Ce document a un contenu normatif qui devrait relever du niveau réglementaire. Il semble donc entaché d'irrégularité.

b) Des primes « voies navigables » très particulières

Les indemnités sont allouées si le « temps de travail effectif journalier », calculé selon des formules complexes, est supérieur à 39 heures sur cinq jours. Elles reposent sur des « taux » spécifiques représentant 25 à 32 francs selon les grades.

L'indemnité d'éclusage de nuit rémunère les sujétions liées à un travail fait à la demande des usagers ou lors des périodes réglementaires de fonctionnement.

L'indemnité pour service continu rémunère la sujétion résultant d'une durée de service égale à 12 heures/jour, ce qui correspond à l'amplitude de la navigation.

L'indemnité de trafic bénéficie aux éclusiers travaillant au-delà de la durée réglementaire du travail et au-delà d'un trafic plancher défini par la circulaire de 1982. Le nombre des taux augmente avec le nombre de bateaux au-dessus du trafic plancher.

L'indemnité de remplacement varie selon que la voie est considérée ou non comme étant à fort trafic : par exemple sur une voie à fort trafic, l'agent a droit à 2 taux « voies navigables » par heure de remplacement effectuée en plus de l'horaire normal.

L'indemnité pour sujétions spéciales et pour sujétions spéciales exceptionnelles récompense forfaitairement les interventions autres que les tâches normales de l'agent, effectuées régulièrement, exceptionnellement ou au-delà de la durée hebdomadaire de travail réglementaire : le montant global versé est fonction du temps nécessaire à la manœuvre.

Ce régime d'une grande complexité ne paraît pas adapté aux réalités actuelles du trafic sur les voies navigables.

3. – Les personnels des phares et balises

Les personnels d'exploitation de la spécialité « phares et balises » perçoivent des primes et des indemnités pour service fait

identiques dans leur principe à celles des « routes et bases aériennes ». Pour les seuls contrôleurs et conducteurs, il existe une « indemnité pour vivres en mer » spécifique, versée à chaque agent effectuant une journée effective de service au phare, dont le montant moyen annuel s'élève à 15 300 F par agent.

F. – Les régimes indemnitaires des autres corps

1. – Les architectes et urbanistes de l'État (AUE)

a) Les principes du régime

Le corps composé de deux filières (« patrimoine architectural, urbain et paysages » relevant du ministère chargé de la culture, « urbanisme-aménagement » relevant du METL) bénéficie d'une prime de rendement et, éventuellement, d'une indemnité de fonction.

Instituée par un décret du 10 mars 1997, la prime de rendement comporte un montant moyen fixé par un arrêté interministériel (Equipement/Culture/Fonction publique/Budget). Ce taux moyen est de 60 000 F (arrêté du 10 mars 1997). La prime de rendement peut varier entre 60 et 150 % du montant précité (soit de 36 000 F à 90 000 F).

L'indemnité de fonction, prévue par le décret du 10 mars 1997 a pour objet de récompenser les AUE qui ont des responsabilités d'encadrement, sont chargés d'études générales sur des problèmes d'intérêt national, ou de missions de coordination régionale. Pour les deux ministères, trois catégories d'indemnité de fonction ont été prévues par l'arrêté d'application : 1ère catégorie : 50 000 F, 2ème catégorie : 30 000 F, 3ème catégorie : 10 000 F.

b) Des situations particulières critiquables

En dépit de son caractère récent, ce régime régulier au plan juridique n'a pas mis fin au versement d'indemnités irrégulières aux AUE occupant un poste de directeur de service déconcentré. Dans ce cas, c'est une lettre du ministre de l'économie et des finances du 7 mars 1972 qui est appliquée, avec versement d'une prime de rendement égale à 54 % au maximum du traitement correspondant à l'échelon le plus élevé du grade d'origine.

De plus, ces agents peuvent percevoir des honoraires au titre des missions de conception et de maîtrise d'œuvre qu'ils sont amenés à effectuer dans les conditions fixées par un décret du 27 avril 1981. Cette dualité entre une activité publique et privée est autorisée par la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

Les rémunérations nettes que peuvent percevoir les architectes fonctionnaires au titre de leur activité libérale ne peuvent excéder le montant de leur traitement principal net.

Ces rémunérations nettes sont fixées forfaitairement à 25 % de la rémunération brute pour prise en compte des frais professionnels par un arrêté du 29 juillet 1946.

Les rémunérations nettes d'honoraires de ces agents sont défalquées des primes qu'ils perçoivent, mais les agents concernés bénéficient d'un abattement de 25 000 F sur la rémunération brute avant calcul de la rémunération nette, en vertu d'une simple lettre du 12 novembre 1991 du ministre de l'équipement qui avait souhaité apaiser le « malaise » de ces agents.

c) Les primes et indemnités allouées aux AUE

Le tableau suivant retrace les allocations théoriques pour 1997 :

Grades	**P.R. mini.** **coefficient 0.80-10.0**	**P.R. moyenne Coefficient 1.00**	**PR maxi.** **coefficient 1.00.1.10**	**Indemnité de fonction**			**Maxi. P.R. + IF**		
AUE élève	36 000 F			10 000 F			65 000 F		
AUE 2ème classe	40 000 F	50 000F	55 000 F						
AUE 1ère classe	48 000 F	60 000 F	66 000 F	10 000 F			76 000 F		
AUCE	64 000 F	80 000 F	88 000 F	10 000 F	30 000 F	50 000 F	98 000 F	118 000 F	138 000 F

Les montants moyens servis sont les suivants.

Grades	1996 Moyen servi	1997 Moyen servi	1998 Moyen servi
AUE en chef	60 087 F	90 167 F	93 951 F
AUE 1ère classe	44 663 F	66 767 F	72 480 F
AUCE 2ème classe	34 490 F	51 585 F	51 345 F

2. – Les contrôleurs des transports terrestres

a) Un régime dénaturé en gestion

Les membres de ce corps de catégorie B, rattaché aux directions régionales, peuvent bénéficier des IFTS prévues par le décret du 19 juin 1968 (ou des IHTS prévues par le décret de 1950), des ITD prévues par le décret du 23 juillet 1967 et de l'indemnité pour travail normal de nuit et sa majoration pour travail intensif.

L'IFTS est gérée dans des conditions d'irrégularité manifeste qui empêchent toute modulation : depuis le 1er juillet 1996, à la suite d'un arbitrage interministériel, les IFTS sont alignées sur celles des grades homologues du corps des secrétaires administratifs des services déconcentrés, la dotation annuelle déléguée aux services pour chaque agent étant ainsi égale au taux maximum majoré de 12 %.

L'IHTS est gérée forfaitairement comme pour les corps administratifs, les règles du décret de 1950 étant, une fois de plus, dénaturées.

Quant aux indemnités pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants (ITD), leur champ couvre presque l'ensemble des tâches qui sont dévolues à ces agents. Ces ITD sont, de plus, gérées comme une prime forfaitaire : une dotation annuelle identique, quel que soit le grade, est déléguée aux services.

S'agissant enfin des indemnités pour travail de nuit, la dotation budgétaire annuelle allouée aux services en 1997 est calculée sur la base d'un « taux unitaire » par agent de 3 756 F en 1997 alors que la « dotation unitaire » était de 744 F en 1995. Aussi, la Cour s'est elle inquiétée de la réalité du service fait, ce quintuplement ne pouvant se justifier que par un allongement exceptionnel du travail de nuit : les responsables du ministère ont reconnu que dans la pratique, les agents

percevaient la « dotation unitaire », la comptabilisation prévue par les textes posant un problème « social ».

L'ensemble du régime indemnitaire de ces agents est donc géré de façon irrégulière, les indemnités versées ne correspondant pas réellement à un service fait.

b) Les dotations allouées aux agents

Les montants alloués en 1997 sont les suivants.

Grades	IFTS Taux moyens (non appliqués)	Dotations annuelles	ITD	Ind. de nuit	Total 1997
Contrôleurs de classe except.	6 452 F	14 452 F	5 964 F	3 756 F	24 172 F
Contrôleurs de classe supérieure	6 452 F	14 452 F	5 964 F	3 756 F	24 172 F
Contrôleurs de classe normale	5 162 F	11 563 F	5 964 F	3 756 F	21 283 F

3. – Les inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière

Les inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière (IPCSR)[174] bénéficient d'une PSR fixée à 5 % pour les inspecteurs de 1ère classe et à 4 % pour les inspecteurs de 3ème classe, calculée en fonction de l'indice majoré de l'échelon (décret du 5 janvier 1972), le taux maximum étant le double du taux moyen et d'une indemnité de sujétions particulières (ISP) qui a été créée par un décret du 10 juillet 1989 au taux moyen de 3 950 F depuis un arrêté du 26 juin 1996. En l'absence de toute modulation, le régime indemnitaire des IPCSR est devenu « quasi-statutaire » : la PSR est gérée au taux moyen tandis que l'ISP est versée à hauteur du taux moyen + 63 % pour tous, soit 6 470 F.

4. – Les experts techniques des services techniques (ETST) et les ouvriers professionnels des services techniques (OPST)

a) Un régime qui peut être « aménagé » par un « forfait » irrégulier

Les experts et experts principaux bénéficient d'IHTS et d'une prime de service et de rendement (PSR) instituée par un décret du

174 Les contractuels, nombreux, bénéficient d'IFTS ou autres primes (niveau A) ou d'une indemnité de risques et de sujétions particulières (niveau B).

9 novembre 1987 au taux moyen de 3 % du traitement brut, le taux maximum ne pouvant dépasser le double du taux moyen tandis que les ouvriers professionnels et ouvriers professionnels principaux perçoivent les IHTS. Les membres des deux corps sont en outre susceptibles de percevoir des indemnités pour travaux dangereux (ITD) pour l'exécution des tâches énumérées par un arrêté du 7 octobre 1996.

Certains experts ou ouvriers perçoivent en sus du régime indemnitaire un « forfait » égal à 3 886 F en 1997. Ce forfait est versé aux anciens agents contractuels titularisés après le 1er janvier 1987 dans le corps des OPST. Le « forfait », dont les agents recrutés directement dans le corps des OPST sont exclus, est destiné à garantir aux anciens contractuels le maintien du niveau des indemnités qu'ils percevaient avant leur titularisation.

S'il est compréhensible que l'on ait souhaité maintenir un avantage acquis à des agents, il eût fallu le prévoir par un texte de nature réglementaire. Le « forfait » qui ne s'appuie que sur une circulaire indemnitaire est en effet irrégulier.

b) Les attributions

En gestion, la PSR est généralement attribuée sur la base du taux moyen, sans modulation. Il en est de même du forfait, qui est « fixe ». En revanche, les ITD sont variables puisqu'il s'agit d'indemnités pour service fait.

De plus, selon le ministère, « les IHTS sont versées aux agents sur la base des heures supplémentaires réellement exécutées. »

La Cour a interrogé les gestionnaires sur le sens à donner à l'adverbe « réellement ». Il lui a été précisé que ce régime d'IHTS était « réel » : les agents percevant d'autres primes, il n'est pas nécessaire de s'assurer que l'IHTS « couvre » forfaitairement tout le corps.

Le taux des primes atteint de 2 463 F (IHTS des OPST) à 3 492 F (PSR des ETPST) en 1997, le « forfait » se montant à 3 886 F.

❖

Le contrôle de la Cour a permis de constater que l'application du « protocole Durafour » n'avait pas empêché la persistance des dispositifs catégoriels et que la mise en œuvre de la NBI avait été

dévoyée par le METL, ce qui justifierait une réorientation du dispositif.

Il a également été relevé qu'une sédimentation de simples lettres et de pratiques diverses avait éloigné les régimes indemnitaires de leurs fondements réglementaires. Les avantages particuliers qui ont pu en résulter ont creusé des écarts de rémunération entre agents qui ne sont généralement justifiés ni par les tâches accomplies ni par les sujétions subies. De surcroît, la faiblesse, voire l'absence de modulation des primes en fonction du mérite, caractérise de nombreux régimes.

Les primes et indemnités sont le champ d'un « rapport de force » entre les administrations gestionnaires et le ministère chargé du budget, l'élément de souplesse que ces régimes constituaient par rapport à la logique « automatique » de la grille ayant le plus souvent été perdu de vue.

La Cour estime que s'impose une remise en ordre des régimes indemnitaires, conjuguant régularisation juridique et retour à un système récompensant le mérite.

Chapitre XIII

Les personnels contractuels

Le présent chapitre examine la situation d'agents qui, selon les textes, sont dénommés « personnels contractuels », « personnels non titulaires » ou encore « agents non titulaires »[175]. Ces trois dénominations se rapportent aux mêmes agents, à savoir les personnels non fonctionnaires et non ouvriers du ministère de l'équipement, les développements suivants étant consacrés aux seuls contractuels permanents [176].

Au 31 décembre 1997, le METL déclarait employer environ 6 000 personnels contractuels en effectif réel équivalent temps plein, soit 6 % de ses effectifs globaux. Ceci en faisait un des principaux employeurs de cette catégorie d'agents. La moitié de ces personnels relève du niveau A et représente de l'ordre de 30 % des cadres du département ministériel.

Outre leur nombre, la deuxième caractéristique des personnels contractuels du METL est le poids prépondérant, voire exclusif des contractuels « à quasi-carrière », employés pour une durée indéterminée ; à l'inverse, les agents engagés pour une durée déterminée ne rassemblaient en 1997 que 2,5 % du total des personnels contractuels. La quasi-totalité des agents contractuels sont des personnels recrutés avant le 14 juin 1983 et dont le statut de 1983-1984 avait prescrit la résorption par titularisation. Ce sont à la fois des agents restés non titulaires (en catégorie C et B) et des agents auxquels une titularisation vient tout juste d'être proposée (en catégorie A), dix-sept ans après que le principe en eut été posé.

Certes, il s'agit d'une population « en extinction de fait » ; elle est néanmoins appelée à perdurer près de vingt ans, les agents les plus jeunes étant âgés d'environ quarante ans.

L'importance des enjeux a d'ailleurs conduit la Cour à adresser aux ministres successifs, entre 1975 et 1999, cinq référés relatifs à la situation des contractuels du METL ou d'une partie d'entre eux.

---

175 Le régime juridique des personnels contractuels de l'État est présenté au chapitre III de la première partie du présent rapport.

176 C'est à dire à l'exception des agents recrutés sur le fondement de l'article 6-2 du statut général, parfois dénommés « vrais vacataires » qui accomplissent des travaux saisonniers ou occasionnels.

A cette occasion, elle a souligné de nombreuses irrégularités tenant au statut et à la gestion des personnels non titulaires, observations dont le ministère n'a pas cru devoir tenir le moindre compte.

I. – Les différentes catégories de personnels contractuels du METL et les « statuts applicables »

A. – Les différentes catégories de personnels contractuels du METL

Si l'on se réfère aux « quasi-statuts » les régissant, les personnels contractuels sont divisés en plus d'une centaine de catégories. Aux fins d'établir une typologie de ces agents, une vingtaine de situations peuvent être distinguées.

1. – Les contractuels sur contrat à durée indéterminée

Ceux-ci relèvent de deux catégories de « règlements » (entendus ici au sens de « quasi-statut »), les uns dits « nationaux » car le plus souvent pris au niveau ministériel, les autres dits « locaux » car mis en place au niveau des services déconcentrés.

a) Les règlements nationaux

Ils régissent quatorze catégories de personnels contractuels dont deux sont des personnels à vocation généraliste : contractuels dits RIN régis par le « règlement intérieur national » créé par décision du 18 mars 1992 et personnels contractuels dits « 46-48 » relevant de décrets du 18 juin 1946 et du 16 juin 1948.

Sept autres règlements nationaux, recensés par la Cour, concernent des contractuels recrutés pour des tâches spécifiques ou pour satisfaire les besoins d'un service précis : les personnels non titulaires dits « DAFU » (direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme devenue aujourd'hui direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction) dont les modalités de gestion sont fixées exclusivement par des circulaires, les agents contractuels « SETRA » relevant d'un règlement intérieur de ce service, les agents contractuels « haut niveau 1968 » régis par un arrêté interministériel

du 10 juillet 1968, les personnels à statut spécifique des centres d'études techniques de l'équipement (CETE) et du laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) relevant d'un règlement intérieur, les personnels contractuels des comités techniques des transports régis par un règlement du 14 août 1975, les agents contractuels du permis de conduire régis par un décret du 29 décembre 1978 et les personnels auxiliaires d'exploitation.

Enfin cinq catégories de contractuels sont régis par des « quasi-statuts » relevant d'autres ministères : agents contractuels « environnement » gérés par référence à des statuts de titulaires aux termes d'un décret du 2 août 1972, agents contractuels de la Culture par une décision du 12 septembre 1972, personnels contractuels administratifs de l'enseignement de l'architecture par une décision du 20 décembre 1979, agents contractuels du CNRS relevant d'un décret du 9 septembre 1959 et agents contractuels du tourisme gérés par des circulaires de gestion.

b) Les règlements locaux

Les personnels contractuels relevant de règlements intérieurs locaux sont divisés en une centaine de catégories, chaque service déconcentré ayant prévu un « règlement intérieur local » pour ses personnels recrutés au plan local. Un des principaux règlements est celui de la direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France (DREIF) qui concerne encore une centaine d'agents.

2. – Les contractuels sur contrat à durée déterminée

Ces agents recrutés en application de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 constituent à eux seuls une catégorie, bien que les conditions d'emploi soient fort différentes pour chaque cas d'espèce. On peut de plus opérer une distinction entre les contractuels « classiques » et les fonctionnaires détachés sur contrat.

Une troisième catégorie de contractuels, tout à fait particulière, celle des « contrats-cabinet », peut également être recensée [177].

❖

177 Cette catégorie particulière est à durée déterminée…par la longévité du Ministre. Voir sur ce point le chapitre III de la première partie « les personnels contractuels de l'État ».

Au total, la situation des agents contractuels du METL est donc caractérisée par l'atomisation et l'absence de règlement général des agents contractuels sur contrat à durée indéterminée.

B. – Les dispositions « statutaires » applicables aux personnels contractuels

1. – Des « quasi-statuts » souvent depourvus de base juridique

Alors que les statuts régissant les personnels contractuels doivent être prévus par un texte réglementaire[178], peu de « quasi-statuts » du METL répondent à cette condition. Les « personnels contractuels 46-48 », les agents contractuels du permis de conduire et les contractuels CNRS affectés au METL sont régis par des décrets. Les agents contractuels « haut niveau 1968 » ont fait l'objet d'un arrêté interministériel. En revanche, tous les autres « quasi-statuts » reposent sur des « bases » insuffisantes : décision, circulaire, voire règlement intérieur d'un service.

Les décisions concernent en particulier les « contractuels RIN » qui représentent en emplois et en effectifs la plus nombreuse population de contractuels. Interrogés par la Cour sur la motivation du choix d'une base non réglementaire, les gestionnaires du ministère ont invoqué le souci de la direction du budget de ne pas « afficher » de nouveau statut pour des contractuels permanents ayant vocation à être titularisés. Il n'en reste pas moins que les principes juridiques ont été violés.

De simples circulaires de gestion régissent aussi la situation de contractuels permanents comme les « contractuels DAFU » : après une première circulaire qui prévoyait un recrutement partiel d'agents temporaires, un « quasi-statut » a été mis en place par les circulaires suivantes, en contravention avec le caractère non réglementaire de ces « directives de gestion ».

Les règlements intérieurs constituent une autre « base » des « quasi-statuts ». S'agissant des services spécifiques, le règlement SETRA constitue l'archétype du statut irrégulier. Dénoncé à plusieurs reprises par la Cour, il repose sur deux règlements intérieurs datés du 30 octobre 1969 et signés du seul directeur du SETRA. De même, si le

178 Voir sur ce point le chapitre III « les personnels contractuels de l'État ».

règlement du 14 mai 1973 qui établit la situation des personnels à statut spécifique du CETE et du LCPC a été « approuvé » par décision du ministre, il n'en est pas moins dénué de fondement juridique régulier.

Enfin, les règlements locaux sont des textes sans fondement juridique régulier pris par des chefs de service déconcentré, qui plus est, sans que l'administration centrale en connaisse le nombre exact.

Globalement, si l'on excepte quatre situations, dont deux (contractuels 46-48, contractuels CNRS) concernent peu d'agents, l'ensemble des contractuels et notamment les effectifs importants (RIN, CETE et SETRA, DAFU) sont gérés sur la base de statuts totalement irréguliers.

2. – Les principaux « quasi- statuts »

a) Le règlement intérieur national

Le règlement intérieur national ou RIN a été prévu par une décision interministérielle (Equipement/Fonction publique/Budget) du 18 mars 1992. Il avait pour but d'organiser la carrière (catégories, échelonnements indiciaires, avancements etc..) des contractuels de niveau A ayant vocation à titularisation, recrutés avant le 14 juin 1983, dont le reclassement dans le cadre de ce « quasi-statut » était prévu.

Mais le RIN a exclu les contractuels SETRA et CETE-LCPC des possibilités d'intégration : les premiers sont nommément exclus par les tableaux de reclassement, les seconds ne sont pas mentionnés. La raison implicite de cette exclusion tient au niveau des rémunérations de ces agents qui aurait rendu difficile une intégration dans les grilles RIN. S'agissant d'une tentative de « regroupement » des personnels contractuels, on ne peut que s'étonner du fait que le reclassement de ces agents n'ait pas été envisagé, au besoin en adoptant une grille spécifique, plutôt que de laisser subsister des situations spécifiques anormales.

De plus, hormis cette exclusion de certains personnels, le RIN n'ouvrait qu'un « droit d'option » : certains agents ont préféré garder leur statut antérieur. Le regroupement statutaire opéré par le RIN a donc été partiel, alors qu'il eût été loisible au pouvoir réglementaire d'intégrer tous les personnels contractuels dans le règlement, ce qui en

aurait simplifié la gestion. Ce choix apparaît d'autant plus critiquable qu'en 1992, la perspective de la titularisation des personnels contractuels de niveau A apparaissait douteuse : dès lors, le RIN était censé être un règlement à vocation générale et pérenne.

b) Le statut « 46-48 »

Le décret du 18 juin 1946 modifié « fixant le statut des auxiliaires recrutés sur contrat » a été pris pour « reclasser » les auxiliaires permanents en fonction dans les cadres de l'administration dans des quasi-carrières. Il prévoit notamment le classement des emplois en catégories, les rémunérations et les avancements.

c) Le statut des « agents contractuels haut niveau 1968 »

Créé par arrêté interministériel du 10 juillet 1968, ce statut devait concerner les personnels contractuels du service des affaires économiques et internationales (SAEI) et du SETRA[179]. Répartis entre trois niveaux, ces agents bénéficiaient d'une grille favorable, à laquelle s'ajoutaient des indemnités pouvant représenter de 12 à 40 % du traitement.

d) Le « statut » des contractuels DAFU

L'origine de ces recrutements remonte à 1969 lorsqu'une circulaire a prévu des *«* recrutements limités *»* de contractuels pour effectuer des études d'urbanisme.

Cinq ans plus tard, une circulaire du 21 novembre 1974 fixait des « recommandations *»* pour la gestion de ces agents : ces recrutements devaient permettre aux services responsables d'études d'aménagement et d'urbanisme de s'attacher des spécialistes n'existant pas dans l'administration : ceux-ci « ne peuvent être employés à des tâches administratives qui doivent être assurées normalement par des fonctionnaires ».

Souhaitant éviter la « fonctionnarisation » de ces agents, la circulaire ajoutait que « les contrats passés avec ces agents fixent les engagements réciproques sans aucune référence à un statut de la fonction publique et la rémunération [fixée en francs] n'est rattachée à

179 En fait, ces derniers n'ont pas été rattachés à ce « quasi-statut » mais au règlement intérieur du SETRA.

aucun indice ». Prônant « une gestion s'inspirant de celle en usage dans le secteur privé qui implique qu'une attention particulière soit portée au service effectivement rendu par l'agent », elle prescrivait que « pour cette raison, les décisions d'avancement, de reclassement ou de promotion ne peuvent avoir lieu qu'au choix » sauf accroissement de qualification acquis par l'expérience.

La circulaire vantait ensuite les grandes qualités d'un tel régime : « Cette méthode de gestion du personnel diffère de celle en usage dans l'administration. En l'absence de règles rigides, elle suppose une parfaite rigueur de la part des responsables ».

Mais les dispositions excluant les contractuels DAFU d'une gestion de type public ont fait long feu : dès 1979, une circulaire complémentaire précisait que *«* la situation des agents recrutés pour des études déterminées sur la base de la circulaire 1800 DAFU ayant évolué vers une certaine permanisation (sic), un rapprochement s'imposait entre le régime de ces personnels et celui des personnels non titulaires dotés d'un véritable statut *».*

L'objectif initial consistant à ne pas pérenniser ces agents (en les gérant selon des « modes de gestion privée » et en les rémunérant sans grilles) avait été abandonné très rapidement. La circulaire précitée de 1979 prévoyait dès lors des règles d'avancement et d'augmentation des rémunérations et les justifiait ainsi : *«* L'abandon de règles floues et imprécises et la simplification de la gestion sont rendus d'autant plus nécessaires par la perspective de l'application d'un statut national des personnels non titulaires ».

Vingt ans plus tard, un tel statut n'existe toujours pas et le « quasi-statut » de ces contractuels repose toujours sur une base non réglementaire et donc irrégulière.

e) Le règlement intérieur du SETRA

Deux règlements ont été « édictés » le 30 octobre 1969 par le seul directeur du SETRA et fixent depuis lors le quasi-statut des « contractuels SETRA ».

Dans un référé du 21 avril 1988, la Cour stigmatisait ces « quasi-statuts » sans fondement juridique : « les personnels non titulaires sous statut spécifique SETRA sont recrutés, gérés et rémunérés par le service sur la base de simples règlements intérieurs pris, sous sa propre responsabilité, par son directeur en 1969 » […]

« alors même qu'existait en application d'un arrêté du 10 juillet 1968, un régime très favorable mis en place pour les chargés d'études contractuels » ([180]).

La juridiction critiquait également l'accord donné le 6 mars 1984, dans une simple lettre, par le ministère de l'économie et des finances, au maintien de l'application de ces règlements, sous réserve de l'interruption de tout recrutement.

S'agissant de leur contenu, le premier règlement relatif aux personnels administratifs et techniques prévoit notamment la classification des emplois, des grilles et une limitation des indemnités aux heures supplémentaires et à des indemnités exceptionnelles pour « horaires décalés ».

Le second règlement concerne le recrutement, la classification, la définition des emplois, la rémunération et les heures supplémentaires, les avancements et promotions des ingénieurs et diplômés de l'enseignement supérieur.

La classification des emplois prévoit l'existence de cadres A, B, C et D (par ordre croissant), l'accès après recrutement au cadre D étant exceptionnel tandis que les rémunérations sont constituées de huit échelons de salaire par cadre, le salaire étant défini à partir d'assimilations aux contractuels sur statut LCPC[181].

Les promotions sont en principe très encadrées : « Un agent s'étant particulièrement signalé par ses connaissances, son activité, la qualité de ses travaux et un effort soutenu de perfectionnement, pourra [ ] accéder à un poste vacant d'un cadre immédiatement supérieur »

Depuis lors, aucune modification n'est intervenue.

f) Le règlement CETE-LCPC

Le règlement CETE-LCPC s'apparente à celui du SETRA sur un certain nombre de points : irrégulier au plan juridique, il comporte des dispositions très spécifiques, sources de dérives en matière de gestion.

Pris par la direction du personnel du METL et « approuvé » par une décision du même jour du ministre, ce « statut », même s'il n'est

([180]) Il s'agit du statut des « contractuels haut niveau 68 » (cf. supra).

[181] Voir infra, le règlement CETE-LCPC.

pas « interne » comme celui du SETRA, n'en est pas moins dépourvu de toute base réglementaire.

Ses dispositions prévoient notamment la classification des personnels en trois groupes, personnel administratif (groupe I), personnel technique (groupe II), personnel ouvrier et agents de maîtrise (groupe III), la classe D des groupes I et II, réservée aux cadres supérieurs ne comportant ni indice de départ, ni nombre d'échelons. Il s'agit d'un dispositif non encadré qui permet de gérer dans une totale opacité les carrières des contractuels supérieurs régis par le statut CETE-LCPC.

g) Le règlement de la DREIF

Ce règlement « relatif aux personnels non titulaires employés par le service régional de l'équipement de la région parisienne » est daté du 4 juin 1970. Ce « quasi-statut », pris au niveau du service, est un règlement dit « local » qui comporte tous les éléments d'un véritable « statut particulier » des personnels en question. C'est ainsi qu'il institue une classification des emplois en 12 niveaux, depuis les agents de service jusqu'aux cadres supérieurs, fixe le classement indiciaire des différents échelles de rémunération et prévoit des systèmes d'avancement d'échelon et de « grade ».

h) Un exemple de règlement « local » : la DDE du Var

Le foisonnement des règlements locaux, qui sont plus d'une centaine et dont bon nombre ne régissent plus que peu d'agents, est né d'un défaut de pilotage de l'administration centrale qui aurait du imposer l'application du décret du 18 juin 1946.

A titre d'exemple, on peut citer le règlement de la DDE du Var, daté de novembre 1981, arrêté au plan local. Ce « quasi-statut » non réglementaire, qui a institué une carrière, des grilles et des primes, contient une disposition qui confirme sa base « juridique » pour le moins fragile : l'article 1er précise que « pour les recrutements à compter du 1er janvier 1981[..] il sera fait en tant que de besoin et si l'administration centrale l'exige, application du statut type régissant les personnels non titulaires de l'État[182].

182 Il s'agit du décret du 18 juin 1946.

3. – Les dispositions « statutaires » communes

Les contractuels à durée indéterminée bénéficient en gestion d'un certain nombre de dispositions « statutaires » communes.

a) L'existence d'instances paritaires

La gestion des personnels contractuels est « calquée » sur celle des titulaires pour les mesures d'ordre individuel : des commissions consultatives paritaires (CCP) ont été instituées. Elles sont au nombre de 43 pour moins de 6 000 agents, ce qui aboutit à une dispersion regrettable.

b) Un régime de positions irrégulier

Alors que le décret du 17 janvier 1986 ne prévoit pas de « régime de positions » pour les contractuels hormis un congé pour convenance personnelle de 11 mois, le METL a mis en œuvre des mécanismes de « suspension de contrat » et de « mise à disposition » pour les contractuels sur CDI.

Le premier cas vise des « quasi-disponibilités », le ministère suspendant l'exécution du contrat pour permettre aux agents d'exercer d'autres fonctions. A l'issue de la suspension, les agents sont réintégrés sur leur contrat. Cette situation concernait 53 agents au 21 novembre 1997 (65 au 21 décembre 1998) qui travaillent dans d'autres ministères, dans des établissements publics, pour des collectivités locales, voire des entreprises privées.

Les mises à disposition (100 au 3 novembre 1997, 107 au 21 décembre 1998) existent depuis le début des années 1980. Le METL justifie ces pratiques par sa volonté de permettre l'essaimage d'agents permanents de l'administration.

Il n'en demeure pas moins que, quelles que soient les raisons « fonctionnelles » qui motivent ces « suspensions de contrat » et « mises à disposition », leur institution proprio motu est irrégulière. Dans la mesure où le décret du 17 janvier 1986 ne prévoyait que l'existence d'un congé de 11 mois, il n'appartenait pas à une administration de créer de son propre chef des positions supplémentaires.

La reconnaissance de telles possibilités nécessiterait que soit pris un décret modifiant le décret du 17 janvier 1986, au cas

particulier des contractuels sur CDI, comme l'a admis le Conseil d'État dans un avis d'Assemblée générale du 30 janvier 1997.

L'existence d'une lettre de la direction du budget du 5 mai 1997 admettant le maintien de ces pratiques afin « d'assurer à ces personnels recrutés sur contrat à durée indéterminée des perspectives d'évolution professionnelle, et dans le souci de ne pas remettre en cause l'organisation de la gestion de ces agents » ne saurait, à elle seule, autoriser les pratiques de gestion du METL : la situation individuelle de près de 150 contractuels sur CDI est donc irrégulière.

Sur ce point, la Cour prend acte de l'engagement du ministère de proposer au ministère de la fonction publique une refonte du décret du 17 janvier 1986, à l'expiration des opérations de titularisation en A.

II. – Les emplois, les effectifs et leurs évolutions

La Cour a décidé de consacrer des analyses particulières à ce sujet, dans la mesure où les distorsions entre emplois et effectifs, déjà signalées dans le chapitre IX, sont très significatives[183] pour les personnels contractuels.

A. – Des emplois budgétaires aux emplois réels : L'examen du budget 1997

1. – Les emplois budgétaires

a) Le décompte des emplois budgétaires

Le Vert budgétaire USC 1997, augmenté des transferts, retrace 2 921 emplois de contractuels de niveau A dont trois catégories représentent, à elles seules, 95 % du total : les contractuels RIN (1 615 emplois), les agents contractuels haut niveau 68 (445 emplois) et les « personnels à statut spécifique » (PSS) avec 717 emplois.

Au sein des 2 218 emplois budgétaires de niveau B, les 1 830 emplois de PSS représentent, à eux seuls, 82,5 % du total. Les emplois les plus nombreux concernent les CETE avec 1368 emplois.

183 Ces données, collectées récemment, portent sur l'année 1997.

Pour ce qui est du niveau C, 194 emplois figurent au budget voté augmenté des transferts, dont 44 contractuels C, 53 auxiliaires des phares et balises et 97 contractuels « exploitation » : l'examen du Vert laisse penser qu'il reste très peu de contractuels.

Au total, 5 333 emplois budgétaires de contractuels peuvent être décomptés, dont plus de la moitié en « niveau A » et une forte proportion de PSS A et B.

b) Le caractère mal défini de certaines autorisations budgétaires

Le principe de présentation des emplois budgétaires est que pour chacun des regroupements d'emplois, on dispose du nombre, du type, du corps, du grade ou du groupe[184], de l'échelonnement indiciaire et du coût budgétaire moyen des emplois.

Or, les 2777 emplois de « personnel à statut spécifique » (PSS) du chapitre 31-90 sont inscrits sans précision sur le groupe, l'échelonnement indiciaire ou le produit des indices majorés moyens. Le budget voté n'indique que les dépenses annuelles pour ces agents qui travaillent notamment dans le réseau scientifique et technique du ministère.

L'absence d'échelonnement indiciaire dans le Vert ne signifie pas qu'il n'existe pas de grilles prévues par les différents statuts de contractuels. Elle est en fait liée à la diversité et la complexité de la situation de ces contractuels.

Néanmoins l'inscription des indices bornes permettrait de disposer de l'amplitude indiciaire des emplois en question : la clarté du suivi budgétaire serait grandement améliorée. Cette nécessité s'impose d'autant plus que près de 400 agents de cette catégorie sont rémunérés hors échelle, selon le contrôleur financier central.

Sur ce point, le METL a indiqué à la Cour qu'il se proposait de préciser les bornes indiciaires de ces emplois en loi de finances pour 2001.

c) Les lacunes du Vert budgétaire

Le Vert budgétaire ne décrit pas certaines catégories de contractuels dont l'existence est pourtant avérée : par exemple, on ne

184 En règle générale, les contractuels sont classés dans des groupes et non dans des grades.

peut déceler au plan budgétaire les « contractuels DAFU 1800 ». Cette absence d'inscription est liée à « l'histoire » de ces agents, au départ « précaires », et dont les rémunérations ont été imputées au titre V. Lorsque leur pérennisation fut devenue inéluctable, les emplois budgétaires correspondants ne furent pas créés et d'autres supports budgétaires furent utilisés pour « asseoir » les effectifs réels[185].

Le Ministère a néanmoins indiqué à la Cour qu'après son contrôle, il allait inscrire ces emplois au budget, ce dont la juridiction prend acte.

2. – Les surnombres en LFI[186]

L'inscription de 5 333 emplois budgétaires de contractuels est insuffisante pour « asseoir » les effectifs réels de personnels contractuels.

Afin de compenser cette inadéquation, le Vert budgétaire indique que des emplois de titulaires sont « bloqués », pour servir de gage. Au total ces surnombres autorisés en LFI représentent un « surplus » de 583 emplois. Si l'on ajoute ces emplois aux 5 333 déjà décomptés, le « potentiel budgétaire » de personnels contractuels s'élevait à 5 916 emplois - transferts compris - au 31 décembre 1997.

3. – Les emplois sur crédits

En fait, le décompte des emplois du Vert USC 1997 ne rend compte que très imparfaitement de la réalité : il convient en effet d'y ajouter un effectif d'environ 1 500 contractuels « non comptabilisés », ce qui porte le total des personnels contractuels à près de 7 300 agents, soit une différence de 25 % avec les données fournies par le ministère à la Cour. Deux types de personnels contractuels ont en effet été décelés. Il s'agit des « vacataires permanents » présents dans l'ensemble des services déconcentrés d'une part et des contractuels de la DDE de Mayotte d'autre part[187].

---

185 Voir infra, « une déconnexion très forte des emplois budgétaires et des effectifs réels ».

186 S'agissant des surnombres en gestion, voir chapitre XI ci-avant.

187 La situation de ces agents a été examinée au chapitre XI ci-avant.

B. – Les distorsions entre emplois budgétaires et effectifs réels : l'exemple du budget 1997

1. – La comparaison quantitative globale des emplois budgétaires et des effectifs réels

Le tableau suivant compare les emplois budgétaires, augmentés des surnombres en LFI, aux effectifs réels équivalent temps plein (ETP)[188] au 31 décembre 1997.

NIVEAU	Emplois budgétaires			Effectifs réels
	Emplois de contractuels	Emplois de titulaires bloqués	TOTAL	
A	2 921	64	2 985	2 975 ,81
B	2 218	481	2 699	2 276,175
C	194	38	232	531,545
TOTAL	5 333	583	5 916	5 783,53

Si les supports budgétaires disponibles (emplois de contractuels et emplois bloqués de titulaires autorisés en LFI) « couvrent » globalement les effectifs réels pour les niveaux A et B, ce tableau révèle aussi un dépassement des autorisations budgétaires pour le niveau C.

2. – Une déconnexion très forte des emplois et des effectifs réels

S'agissant des trois niveaux A, B et C, la déconnexion entre emplois inscrits en loi de finances et effectifs réels imputés sur ces emplois est très forte, ainsi qu'a pu le constater la Cour qui a comparé très précisément les emplois budgétaires de personnels contractuels (après transferts d'emplois) ou autres supports utilisés (gages sur emplois de titulaires par exemple), d'une part, et les effectifs réels équivalent temps plein (ETP), d'autre part.

188 Comme au chapitre XI, la comparaison ne porte que sur les emplois budgétaires et les effectifs réels imputés sur ces emplois, à l'exclusion des « emplois sur crédits ».

Dans la pratique, les autorisations budgétaires sont transgressées pour chacun des trois niveaux de contractuels, ainsi que le démontrent les exemples suivants.

• Pour le niveau A, l'examen « combiné » des emplois budgétaires et des effectifs réels révèle que les emplois servent souvent de « gages » pour des effectifs réels relevant de « statuts » différents.

C'est ainsi que les emplois budgétaires de contractuels « haut niveau 1968 » servent essentiellement à prendre en compte des agents gérés sur la base d'autres statuts : sur 445 emplois budgétaires, seuls 79,96 effectifs réels ETP relèvent du statut « haut niveau 1968 ».

En revanche, les contractuels 1800 DAFU, pour lesquels aucun emploi budgétaire n'est inscrit, sont très majoritairement imputés sur des emplois budgétaires « haut niveau 68 » : 224,55 agents, en effectif réel ETP, sont dans ce cas. De même, un certain nombre de contrats CDD, « cabinet » ou « sui generis » émargent sur les emplois budgétaires « haut niveau 68 » (69,87 sur 445). Enfin, 24 emplois vacants de contractuels « haut niveau 68 » servent de gages pour financer des emplois de contractuels dont la rémunération est assise sur deux, voire trois emplois.

Au total, s'agissant des 445 emplois budgétaires de contractuels « haut niveau 1968 » inscrits au vert 1997, la situation réelle au 31 décembre 1997 était un « équivalent effectifs réels » de 398,38 agents (89,5 % du total des emplois budgétaires). La décomposition interne était la suivante : 79,96 effectifs réels « haut niveau 68 » (20 % du total), 224,55 effectifs réels « 1800 DAFU » (56,4 % du total), 69,87 effectifs réels « CDD, cabinet, sui generis » (17,5 % du total) et 24 gages « 2ème et 3ème poste » (6% du total).

En revanche, les 1705 emplois budgétaires de « contractuels R.I.N. » servent très majoritairement à positionner des effectifs réels relevant de ce statut (1445,69 pour un effectif réel global de 1 596,60). Néanmoins, ils servent également de supports pour des effectifs réels sous statut « environnement » (12,46), « haut niveau 1968 » (5,86), « DAFU 1800 » (7,08), « divers » (17,9), « SETRA » (2), CETE (1), « CDD, cabinet et sui generis » (49,62), pour des « gages 2ème et 3ème poste » et même pour le blocage de 10 emplois servant de gage pour des emplois de cabinet.

S'agissant des 717 emplois budgétaires de PSS, on observe des distorsions substantielles avec les effectifs réels. C'est ainsi que les 57

PSS « ministère » font l'objet d'un surnombre en gestion : l'effectif réel ETP est de 235,215 agents dont 22,715 « divers », 74,66 « SETRA », 132,84 « PSS CETE », 3 « CDD, contrat-cabinet et sui generis » et 2 « gages 2ème et 3ème poste ».

On peut aussi relever qu'aux 104 emplois budgétaires « environnement » correspondent en effectif réel ETP, 4,9 « haut niveau 68 », 12 « DAFU 1800 », 3 « SETRA », 6 « PSS CETE », 59 « CDD, contrats-cabinet et contrats sui generis » et 3 « gages 2ème et 3ème poste ».

Enfin, 80 emplois budgétaires de titulaires servent de « support » aux effectifs réels suivants ETP : 0,5 « divers », 2,86 « contractuels RIN », 38,5 « PSS CETE », 26 « CDD, contrats-cabinet et contrats sui generis », 1 gage « 2ème et 3ème poste » et 5 « blocages pour emplois de cabinet ».

La différence entre les autorisations budgétaires, données par « statuts » et par « groupe », et les effectifs réels est donc très grande. Elle concerne les contractuels non identifiés dans les documents budgétaires (contractuels « DAFU 1800 » et contractuels sur CDD), mais aussi les autres agents.

On observe en effet que les contractuels identifiés au vert, et pour lesquels l'imputation sur des emplois relevant de leur statut pourrait être effectuée, sont parfois positionnés sur d'autres supports : tel est notamment le cas des contractuels « haut niveau 1968 » qui, s'ils ne représentent que 20 % des effectifs réels rémunérés sur leurs emplois budgétaires, se retrouvent paradoxalement sur des emplois « RIN » (5,86 en effectif réel ETP), DIV (1) et environnement (3,9).

Ces constatations permettent de conclure que la gestion des effectifs réels de personnels contractuels s'affranchit des autorisations budgétaires et consiste à imputer les rémunérations d'agents aux statuts les plus variés sur des emplois eux-mêmes divers qui ne sont plus que des gages financiers.

De surcroît, les emplois budgétaires de PSS, dits « MELTT » au vert budgétaire, font l'objet d'un surnombre en gestion de 178,215 effectifs réels ETP. Ce surnombre est compensé « globalement » sur les vacances des contractuels « haut niveau 1968» (46,63), « RIN » (108,40), divers (18,20) et des titulaires (5,64), de sorte qu'aux 3085 emplois budgétaires totaux, correspondent in fine 3054,22 effectifs réels ETP, les « vacances » se limitant à un contingent de 30,28 emplois, soit 1 %.

Une telle pratique renforce les observations de la Cour sur la nature de « gage financier » que revêtent les emplois de personnels contractuels.

• S'agissant des contractuels de niveau B, les autorisations budgétaires n'ont qu'un rapport partiel avec la réalité des effectifs gérés.

C'est ainsi que les 300 emplois de PSS dits « METL » qui font l'objet d'un surnombre global[189], servent à asseoir 716,835 agents en effectif réel ETP dont 9,715 « DAFU 1800 », 15,7 contractuels 46/48, 499,11 agents sur règlements locaux, 40,3 « SETRA », 121,01 « CETE », 6 « divers », 25 « CDD, contrat-cabinet et sui generis », auxquels s'ajoutent 56 « gages 2ème et 3ème poste » et un « blocage cabinet » pour un total de 773,835 ([190]) en effectif réel ETP.

Les 32 emplois du service technique des phares et balises n'accueillent, quant à eux, aucun agent relevant de ce service mais 25,54 contractuels CETE tandis que les 40 emplois « environnement » sont utilisés à hauteur de 8 agents seulement pour des contractuels « environnement B ». Ces emplois « environnement » supportent en sus, 4,5 contractuels « 46-48 », 5 « CDD, contrats-cabinet et sui generis », 11 gages « 2ème et 3ème poste », 5 « postes bloqués cabinets » et 6,5 vacances.

De plus, comme en catégorie A, il existe un surnombre très important sur les emplois de PSS METL (-473, 835) qui, compensé par des vacances d'emplois de PSS CETE, SETRA et STMNTE, se réduit à 361,215. Ce dépassement est gagé par des vacances d'emplois de contractuels divers et l'utilisation de 407 emplois budgétaires de titulaires.

• S'agissant enfin du niveau C les effectifs réels de personnels contractuels émargent essentiellement sur des emplois budgétaires de personnels titulaires.

Les deux principales « populations » de contractuels concernées sont des PSS CETE (258,885 en effectif réel ETP) et des contractuels sur règlements locaux (155,44). Les « gages » concernent l'ensemble des filières de fonctionnaires de la catégorie C mais surtout le grade

189 Voir infra.

190 On ne peut même plus accoler le terme « agents » à ce chiffre puisqu'il comprend des blocages pour « gager » des emplois de contractuels assis sur 2 voire 3 supports budgétaires.

d'expert technique des services techniques : pour 454 emplois budgétaires inscrits au budget voté 1997, 139,52 emplois d'expert technique des services techniques (30,7 %) sont des « gages ».

De plus, alors que les emplois budgétaires utilisés sont au nombre de 431,925, la LFI 1997 n'a prévu qu'un « blocage » de 38 emplois de catégorie C pour asseoir des rémunérations de personnels contractuels.

Au total, l'inadéquation des emplois votés par le Parlement et des effectifs réels est quasiment[191] totale pour les contractuels de niveau C.

C. – Les titularisations des contractuels

Sur une période de dix ans (1987-1997), l'évolution des emplois et effectifs de personnels contractuels a été fortement orientée à la baisse, notamment à cause de l'impact des opérations de titularisation en B et C.

La titularisation en C et D a concerné de l'ordre de 15 000 agents sur un « potentiel » de 16 à 17 000 personnes : l'imprécision de ce dernier chiffre tient à l'impossibilité pour le ministère de fournir une comptabilisation précise du « vivier » des agents concernés.

La titularisation en catégorie B au METL a concerné un effectif d'environ 4 600 agents, un bilan établi en 1994 ayant fait état de 1 688 titularisations prononcées pour les principaux corps d'intégration.

Le « taux de titularisation » s'élève ainsi à moins de 40 % : sa faiblesse est liée au délai dans lequel est intervenue cette opération, moins intéressante à cause des conditions de reclassement et du coût du « rachat » des cotisations retraite.

En catégorie A, la titularisation a été prévue par un décret du 15 février 1999 et sa circulaire d'application du 6 août 1999. Une première « vague d'intégration » concernant 419 candidats, a été lancée dès 1999 dans les corps d'attachés et d'ingénieurs des travaux. Une « deuxième vague » est organisée en 2000, le dispositif de titularisation devant ainsi être clôturé en 2001.

---

191 quasiment, car il existe quelques emplois d'auxiliaires des phares et balises et de PSS exploitation.

III. – Les rémunérations

A. – Les rémunérations principales

1. – les personnels contractuels à durée indéterminée

a) Un système hétérogène, complexe et peu transparent

Les grilles indiciaires des personnels contractuels ne sont pas toujours inscrites au Vert budgétaire ce qui rend les rémunérations principales peu transparentes. De plus, la Cour a relevé la diversité des systèmes en vigueur : selon les cas, les rémunérations sont fixées tantôt par une grille indiciaire avec une valeur du point « fonction publique » tantôt par une grille indiciaire dotée d'une valeur du point spécifique (CETE-LCPC, SETRA) voire sans référence aucune à une quelconque grille (DAFU).

Des rémunérations fixées par une grille « de type fonction publique »

Au total, le METL utilise 16 types de grilles dont une catégorie (règlements locaux) est elle-même divisée en une centaine de cas particuliers. Les grilles « fonction publique » applicables sont donc au nombre de 115 environ au METL, ce décompte comprenant des grilles applicables à des effectifs nombreux (RIN) ou au contraire très peu importants (règlements locaux).

Ces grilles régissent des contractuels de niveau A, B ou C pour certaines (DREIF) ou seulement le niveau A (RIN, haut niveau 1968). En gestion, certains statuts ne sont également plus appliqués qu'au niveau C (règlements locaux), les agents de niveau A ayant pour la plupart intégré le RIN, plus intéressant en terme de perspectives de carrière.

Globalement, le système est ainsi caractérisé par une forte hétérogénéité ainsi qu'en atteste le tableau suivant qui présente les principales grilles.

GRADE (GROUPE)	Indice brut mini/maxi
Règlement intérieur national (RIN)	
(décision du 14 mars 1992)	
RIN catégorie exceptionnelle (y compris échelons provisoires)	690/1 015
RIN hors catégorie (y compris échelons provisoires)	547/966
RIN 1ère catégorie, 1ère classe (y compris échelons provisoires)	490/780
RIN 1ère catégorie, 2ème classe	379/660
Agents contractuels relevant du décret n° 46-1507 du 18 juin 1946	
(« contractuels 46-48 »)	
Contractuels 46 hors catégorie	379/830
Contractuels 46 1ère catégorie	340/633
Contractuels 46 2ème catégorie	269/463
Contractuels 46 3ème catégorie	206/286
Contractuels chargés d'études de haut niveau	
(arrêté du 10 juillet 1968)	
Haut niveau A1	701/1 015
Haut niveau A2	743/801
Haut niveau A3	438/750
Personnels non titulaires relevant du règlement intérieur du SETRA	
(règlement n° 1)	400/640
SETRA 6ème catégorie	350/550
SETRA 5ème catégorie	280/480
SETRA 4ème catégorie	219/385
SETRA 3ème catégorie	
Personnels non titulaires DREIF (règlement du 4 juin 1970)	
DREIF Echelle 9	670/1 000
DREIF Echelle 7	450/765
DREIF Echelle 6	400/610
DREIF Echelle 5	320/525
DREIF Echelle 4	280/455
Contractuels sur règlement local (DDE du Var)	
Groupe C :	
Echelle C3	232/336
Echelle C2	232/336
Echelle C1	217/309
Groupe B	
Echelle B2	324/553
Echelle B1	267/475
Groupe A	379/659

Des rémunérations fixées par des grilles dotées d'une valeur du point spécifique

Le système de rémunération des contractuels CETE-LCPC et des contractuels « cadre A à D » SETRA est particulièrement complexe : les grilles CETE-LCPC et SETRA comportent des indices dotés d'une valeur du point qui n'est pas celle de la fonction publique, le « point CETE » étant lui-même différent du « point SETRA ».

Le point CETE est supérieur au point fonction publique d'environ 8,8 %. Au 1er mars 1997, par exemple, il correspondait à

29,375 F contre 27,004 F pour le point « fonction publique ». Sa valeur (1,088), multiplié par l'indice de paiement de la grille, donne le traitement brut : ce dernier, traduit en indice majoré fonction publique, permet de recalculer un indice brut théorique.

Le point SETRA est égal à 0,9688 % du point CETE. Au 1er mars 1997, la valeur du point SETRA était égale à 28,4585 F (5,4 % de plus que le « point fonction publique »). Pour recalculer les indices en « équivalent fonction publique », il faut là aussi multiplier le point SETRA par l'indice de traitement de la grille et traduire ce total en indice majoré puis brut « fonction publique ».

Ces mécanismes rendent les systèmes de rémunération des contractuels « CETE-LCPC » et « SETRA » inutilement compliqués.

L'examen des grilles CETE et SETRA, traduites en indices bruts « fonction publique », révèle de surcroît des situations plus favorables en terme de rémunération que celle des autres personnels contractuels.

Pour le niveau A, les grilles étaient les suivantes en 1997.

GROUPE	Indice brut mini/maxi
Personnels SETRA	
Cadre B	677/HEA2
Cadre C	816/HEBbis
Cadre D	HEA1/HED1
Personnels CETE	
Assistants	
Classe A	601/1 015
Classe B	701/HEA3
Classe C	845/HEC1
Classe D	HEB1/HEE1
Cadres administratifs	
Classe A	547/966
Classe B	601/1 015
Classe C	701/HEA3
Classe D	1 015/HEB2

Les grilles des personnels de niveau B du SETRA[192] et de niveau B et C des CETE sont les suivantes.

192 Les personnels de niveau B autres que ceux du groupe A et les agents de niveau C bénéficient de grilles exprimées en points « fonction publique ».

GROUPE		Indice brut mini/maxi
Personnels SETRA		
Cadre A		580/997
Personnels CETE-LCPC		
Employés de bureau		
Classe A	Niveau C	265/460
Classe B	Niveau C	279/497
Classe C	Niveau C	300/535
Ouvriers et agents de maîtrise		
Classe A	Niveau C	246/408
Classe B	Niveau C	259/436
Classe C	Niveau C	265/460
Classe D	Niveau C	279/497
Classe E	Niveau C	300/535
Classe F	Niveau C	322/569
Classe G	Niveau B	365/642
Classe H	Niveau B	429/740
Classe I	Niveau B	486/836

Il convient de plus de souligner que ces grilles « retraduites » en indices bruts ont été établies à partir de grilles « CETE » et « SETRA » qui ne respectent même pas les « quasi-statuts », les indices de base étant supérieurs aux prescriptions des règlements intérieurs. En effet, la « grille des indices de paiement » CETE (et par ricochet SETRA) a été revalorisée par une simple annexe à une circulaire du 9 décembre 1991, le surclassement par rapport aux « quasi-statuts » atteignant 32 à 53 points CETE selon les groupes.

Des rémunérations fixées sans référence aucune à une grille

Cette troisième catégorie concerne les contractuels « DAFU » dont la rémunération fixée directement en francs sur une base mensuelle était la suivante au 1er octobre 1997.

	Directeur d'études	Chargé d'études principal	Chargé d'études	Assistant d'études	Agent hautement spécialisé	Agent spécialisé
PLANCHER	21 272	17 447	14 487	9 527	8 554	7 149
PLAFOND	30 298	25 570	18 869	15 377	14 121	10 924

b) Des niveaux de rémunération disparates

Les rémunérations des personnels contractuels se caractérisent par leur disparité à niveau comparable. Le tableau suivant permet de

comparer les traitements bruts de fin de carrière des agents régis sous l'empire des « quasi-statuts » les plus représentatifs.

Catégorie	Indice brut maxi	Traitement brut annuel (01/04/98) en francs.	Primes éventuelles servies au taux maxi (chiffres au 31/12/97)	Total
NIVEAU A				
RIN classe except.	1015 (IM 818)	268 533	17 432	285 965
Haut niveau 68	1015 (IM 818)	268 533	67 608	336 141
SETRA cadre D	HED1	381 133		381 133
CETE ass. classe D	HEE1	415 931		415 931
DAFU D.E		366 492		366 492
NIVEAU B				
Contr. 46 2éme cat.	463	131 640	10 324	141 964
SETRA cadre A	997	263 937	31 000[193]	294 937
CETE technicien. sup. cl. C	983	260 326		260 326
NIVEAU C				
Contr. 46 3ème cat.	286	93 888	10 324	104 212
SETRA 5ème cat.	550	180 554		180 554
CETE agent adm. cl. C	569	186 791		186 791

Les personnels du SETRA et des CETE, et, dans une moindre mesure, les personnels « DAFU » sont mieux rémunérés que les contractuels régis par des « quasi-statuts » à vocation généraliste : pour le niveau A l'écart de rémunération entre les contractuels RIN et les contractuels CETE peut atteindre 45 % en fin de carrière tandis que pour les niveaux B et C, le rapport est pratiquement du simple au double.

c) Des dérives substantielles

La revalorisation « coutumière » des grilles

Lorsque la valeur du point fonction publique augmente, les rémunérations des contractuels bénéficient d'une transposition de cette mesure. Mais les grilles de type « fonction publique », les grilles « CETE », « SETRA » et même les grilles exprimées en francs ne sont revalorisées que par de simples « circulaires » ou « décisions », prises

193 Il s'agit ici du taux moyen des indemnités horaires pour travaux décalés et tournants.

par l'administration de l'équipement avec visa du contrôleur financier. Ainsi la revalorisation du point, qui nécessite un décret pour les titulaires, est un acte de gestion unilatéral qui ne repose sur aucune base juridique pour les contractuels.

L'absence de pilotage des rémunérations des cadres supérieurs du SETRA

Le « système » de rémunération de ces personnels est si peu encadré qu'il donne lieu à des dérives significatives.

En effet, les grilles des cadres D du SETRA « par définition n'ont pas de limite » selon le METL. Le ministère a indiqué à la Cour que « les assistants et cadres administratifs (dernier niveau de grade de la catégorie A) parvenus à la classe D avancent conformément au règlement qui les régit sans limitation d'indice suivant des critères de gestion fixées par la commission paritaire compétente au niveau national ».

Ces dispositions atypiques devaient être de « caractère exceptionnel » (article 4 du règlement SETRA n° 2). Cependant au 31 décembre 1998, on constate que, d'exceptionnel, le cadre D est devenu courant : sur 169 PSS SETRA de niveau A (cadres B, C et D), 54 (32 %) en relevaient.

Du moins, l'article 5 du règlement SETRA limite théoriquement le nombre d'échelons par « grade » en disposant que « pour chaque cadre, huit échelons de salaires sont prévus ». Or, le directeur du SETRA a pris l'initiative de créer proprio motu des grilles indiciaires successives, dotées de 9 puis 11 et enfin 16 échelons, culminant à l'indice SETRA 1276, plus une « hors échelle », en arguant notamment de l'évolution quantitative de la population de cadres D.

La situation des contractuels SETRA « cadres D » est ainsi totalement aberrante, le directeur du service retaillant de lui-même « la grille », rajoutant souverainement des échelons, sans qu'aucun pilotage de l'administration centrale ne s'exerce. Cette dernière maîtrise si peu les dérives de gestion du SETRA qu'elle a été contrainte de demander au directeur du service de lui communiquer les modalités de fixation des rémunérations de ses agents, à l'occasion d'une proposition d'avancement refusée par le contrôleur financier.

Un exemple des conséquences du flou juridique : le contentieux de l'indemnité de résidence des « contractuels DAFU »

Les conséquences de l'insécurité juridique de la situation des contractuels et les risques qui en découlent peuvent être illustrés par l'exemple du contentieux de l'indemnité de résidence des contractuels DAFU, dont le coût prévisionnel total est évalué par le ministère à 75 MF.

L'administration de l'équipement avait cru pouvoir écarter les contractuels DAFU du bénéfice de l'indemnité de résidence (IR), du fait de leur système de rémunération en francs. L'article 9 du décret du 19 juillet 1974 prévoyait en effet que les agents civils de l'État autres que ceux rétribués sur la base des salaires pratiqués dans le commerce et l'industrie avaient droit à une indemnité de résidence, ce qui, d'après l'administration, excluait a contrario les contractuels DAFU.

Plusieurs décisions du Conseil d'État, saisi au contentieux, ont invalidé cette analyse et conduit à faire bénéficier les contractuels « DAFU » de l'indemnité compensant la part de l'IR progressivement intégrée dans le traitement des fonctionnaires jusqu'au 31 juillet 1987, plus les intérêts au taux légal, capitalisés.

L'exécution de ces décisions s'avère très complexe : il faut réexaminer la situation administrative et financière individuelle de 337 agents et ceci, parfois, depuis la fin des années 1960, en reprenant chaque bulletin de paie pour calculer un différentiel entre salaire perçu et « actualisé ».

Au total, d'après les informations obtenues par la Cour, le ministère a déjà versé aux agents concernés la somme totale de 60 242 152 F pour 262 dossiers traités au 1er novembre 1999. Les intérêts restent dus à 145 agents pour la période à compter de 1993 et 66 agents ont perçu la part intégrée de l'indemnité de résidence sans les intérêts. L'échéance envisagée pour le traitement de tous les dossiers était fixée à fin mai 2000, le coût prévisionnel total pouvant être évalué aux environs de 75 MF.

L'absence de statut juridique clair des contractuels « DAFU » aura ainsi conduit à un contentieux aux conséquences financières très lourdes.

Une mise en œuvre incorrecte du protocole Durafour

Le protocole Durafour a prévu une transposition de ses dispositions au bénéfice des agents non titulaires. Celle-ci devait intervenir au 1er janvier 1997 pour les contractuels de niveau C, au 1er août 1997 pour les contractuels B et à l'expiration du plan de titularisation en cours pour les agents de niveau A.

Etant donné l'hétérogénéité des situations entre les administrations, la DGAFP, maître d'ouvrage de la transposition, ne proposait pas de « modèle-type » mais préconisait notamment : « un regroupement de diverses catégories actuelles dans de nouvelles catégories de niveau C ou de niveau B, établies en référence à des corps de titulaires de niveau correspondant après application du protocole ». La transposition devait a priori conduire à une simplification des situations et à la mise en place de grilles cohérentes avec celles des titulaires.

Mais au METL les choix opérés n'ont été ni de « regrouper » des catégories de contractuels, ni de bâtir des grilles comparables à celles des titulaires. Au contraire, excipant de la diversité des « quasi-statuts », le ministère a fait le choix d'une revalorisation de type forfaitaire (de 18,5 à 29 points d'indice majoré par échelon), la transposition se résumant dès lors à une mesure catégorielle d'application générale.

2. – Les personnels contractuels à durée déterminée

a) Les contractuels « de droit commun » : le non respect des principes dans certains cas

La rémunération des contractuels à durée déterminée ne saurait être régie par une grille ayant pour objet de prévoir sur une longue période la carrière des agents, puisque ceux-ci sont réputés ne pas faire carrière[194].

Mais la Cour a relevé que la situation des 42 agents contractuels de la délégation interministérielle à la ville (DIV) contrevenait à ce principe. En application d'un arbitrage du cabinet du Premier ministre du 10 mars 1992 qui a prévu une « grille d'emplois spécifiques » à la

194 Voir sur ce point le chapitre III de la première partie sur « les personnels contractuels de l'État ».

DIV, le ministre du budget a en effet autorisé le recrutement d'agents contractuels de tous niveaux par la DIV. Ces grilles qui ont été inscrites en LFI 1993 aux fins de « régularisation » posent problème, d'autant plus qu'elles ont pu servir au recrutement de contractuels de niveau C, ce qui n'est pas conforme à l'article 4 du statut général des fonctionnaires.

Hormis ce cas particulier qui concerne un service géré par le METL mais qui relève d'un autre département ministériel, le niveau des rémunérations servies aux contractuels à durée déterminée représente autant de cas particuliers, le calcul de la rémunération d'un CDD étant établi au regard de plusieurs critères (expérience professionnelle, niveau de diplôme, nature du poste) qui permettent d'établir la rémunération nette globale qui sera versée à l'agent.

b) Le cas particulier des fonctionnaires détachés sur contrat

Au nombre des contractuels en CDD figurent des fonctionnaires issus d'autres administrations, détachés sur contrat. Ce mécanisme permet d'éviter les réticences des commissions paritaires des corps d'accueil à l'encontre des mobilités ou de faire des rémunérations « sur mesure ». En gestion, la rémunération d'un agent détaché sur contrat au METL est calculée sur la base d'une « fiche financière » établie par l'administration d'origine de l'agent, comprenant le traitement indiciaire brut, l'indemnité de résidence et les primes statutaires, le gain de détachement de l'agent étant limité en gestion à 15 % maximum de sa rémunération brute antérieure.

B. – Les régimes indemnitaires

1. – les principes

Les contractuels sur CDI peuvent bénéficier d'un régime indemnitaire. La réglementation en vigueur ne l'exclut pas pour les non titulaires, puisque le décret du 17 janvier 1986 évoque, pour le travail à temps partiel, non seulement le salaire versé mais également les « primes et indemnités de toutes natures y afférentes ».

La plupart des « quasi-statuts » prévoient l'attribution de primes, au demeurant très différentes : dans certains cas, il s'agit de systèmes inspirés des IHTS et IFTS attribuées aux fonctionnaires titulaires (contractuels 46-48, contractuels RIN, contractuels sur

règlements locaux) mais il peut aussi s'agir de primes spécifiques inspirées des régimes des fonctionnaires titulaires (inspecteurs contractuels du permis de conduire) ou de primes qui n'existent que pour les seuls contractuels (« indemnité spéciale » des agents contractuels haut niveau 1968, « indemnités pour horaires décalés ou tournants » du SETRA).

Une seule catégorie de contractuels ne bénéficie pas de primes : il s'agit des contractuels « DAFU » payés en francs.

En outre, les contractuels sur CDD, pour leur part, ont une rémunération basée sur un indice majoré, sans que s'y ajoutent des primes. Néanmoins, les rémunérations des fonctionnaires détachés sur contrat sont l'addition d'une rémunération principale et de primes, traduite en indice majoré.

2. – Les différentes primes

a) Les primes des « contractuels 46 »

Alors que dans sa rédaction initiale, le décret du 18 juin 1946 excluait le versement d'indemnités, un décret modificatif du 18 décembre 1975 a autorisé la perception d'indemnités pour travaux supplémentaires. Un arrêté du 28 septembre 1976 a prévu l'allocation d'IHTS ou d'IFTS « de droit commun » sur le « modèle » des personnels titulaires, aux taux suivants pour 1997.

GROUPES	TAUX MOYENS	DOTATIONS ANNUELLES	TAUX MAXIMA ANNUELS
Agent contractuel hors catégorie	6 452 F	8 520 F	12 904 F
Agent contractuel 1ère catégorie	6 452 F	8 520 F	12 904 F
Agent contractuel 2ème catégorie	5 162 F	7 224 F	10 324 F
Agent contractuel 3ème catégorie	2 088 F	3 660 F	10 324 F

b) Les primes des contractuels « haut niveau 1968 » (AC HN 68)

L'arrêté du 10 juillet 1968 qui fixe le « quasi-statut » des AC HN 68 prévoit dans son article 2 que ces agents peuvent percevoir une indemnité spéciale fixée par application des taux moyens suivants au traitement budgétaire moyen de chaque niveau : 15 % pour les AC HN 68 A1 et A2 et 12 % pour les AC HN 68 A3. Les attributions individuelles ne peuvent excéder le double des taux moyens, les montants pour 1997 étant les suivants.

CATEGORIE	TAUX MOYEN	TAUX MAXIMUM
A1	33 804 F	67 608 F
A2	25 728 F	51 456 F
A3	19 308 F	38 616 F

c) L'irrégularité des primes des « contractuels RIN »

Le RIN ne prévoit pas de régime indemnitaire mais une lettre du ministre du budget du 23 avril 1992 a prévu que l'arrêté du 28 septembre 1976 (« contractuels 46 ») s'applique à ces agents.

Dans la mesure où l'arrêté en question se réfère explicitement au décret du 18 juin 1946, l'extension accordée par lettre, au bénéfice de contractuels régis par un autre texte, est irrégulière. Il en va de même pour la disposition de la lettre qui prescrit que « les agents bénéficiant, avant intégration dans le RIN d'une indemnité supérieure à celle que déterminera l'application de ce dispositif, pourront se voir maintenir le régime en vigueur en francs courants et à titre personnel ».

Sous réserve des situations personnelles (150 cas sur 1 472 agents en 1997), les taux alloués étaient les suivants.

GROUPES	TAUX MOYENS IFTS	DOTATION ANNUELLE	TAUX MAXIMA
1ère catégorie	6 452 F	8 532 F	12 904 F
Hors catégorie ou Catégorie exceptionnelle	8 716 F	11 532 F	17 432 F

d) Les primes sans fondement juridique des contractuels sur règlements locaux

Les « règlements locaux » peuvent également prévoir des régimes indemnitaires, aussi dénués de valeur juridique que le reste du « quasi-statut ».

Le règlement local de la DDE du Var prévoit par exemple que les personnels contractuels pourront bénéficier d'IFTS ou d'IHTS. De plus, des indemnités spécifiques peuvent exister : il en est ainsi des travaux effectués en plongée sous-marine qui donnent lieu au

paiement d'une « indemnité pour travaux pénibles » suivant le barème appliqué au personnel des établissements de la marine nationale.

e) Les primes des PSS des CETE et du SETRA

Les PSS CETE-LCPC peuvent notamment bénéficier d'une prime correspondant à une majoration de 10 % de leur traitement pendant la période où ils accomplissent un travail à horaire décalé tandis que certains personnels du SETRA peuvent se voir attribuer des « indemnités exceptionnelles pour horaires décalés ou tournants » dans des conditions mal définies.

En 1997, les « indemnités horaires pour travaux décalés ou tournants », si elles ne concernaient que 10 agents du SETRA sur 70, représentaient un montant moyen de 31 000 F, ce qui est élevé pour des « indemnités exceptionnelles ». Le versement de ces indemnités a néanmoins cessé depuis 1999, ce dont la Cour prend acte.

❖

Le contrôle de la Cour a permis de constater que plusieurs milliers d'agents du METL sont gérés sous un régime de « quasi-statuts » irréguliers, leurs emplois faisant au non l'objet d'une autorisation budgétaire et la gestion réelle ne concordant que faiblement avec cette autorisation. De surcroît, nombre de ces agents sont rémunérés sur la base de systèmes compliqués, sources de dérives en gestion.

Une régularisation générale de la situation statutaire et budgétaire de ces agents s'impose. Il convient de donner une base réglementaire aux « quasi-statuts » qui en sont dépourvus et, parallèlement, d'engager le chantier de la réduction de leur nombre. Le ministère ne peut accepter que perdurent de graves irrégularités, en prétextant de façon irrecevable qu'elles disparaîtront dans une vingtaine d'années, lorsque partiront les derniers agents en cause.

Réponse du Ministre de l'Équipement, des transports et du logement

La Cour des comptes a constaté en ce qui concerne le ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL) un certain nombre d'insuffisances dans la clarté de la présentation budgétaire, le suivi des effectif réels et la mise en œuvre de la politique des rémunérations. Le METL est attaché à ce que des progrès soient réalisés vers plus de transparence. Un certain nombre de mesures ont d'ores et déjà été prises dans ce sens. Certains points relevés par la Cour des comptes appellent toutefois des observations complémentaires.

La Haute juridiction estime que les emplois inscrits en loi de finances au budget du METL ne traduisent que très imparfaitement le nombre et la consistance des emplois dont dispose ce ministère

Outre un petit nombre de personnels rémunérés sur crédits, cette observation s'appuie en premier lieu sur les transferts en gestion d'emplois budgétaires et de crédits de rémunérations provenant d'autres sections budgétaires qui nuisent à la lisibilité des documents. Ces transferts portent toutefois sur des emplois affectés dans d'autres administrations qui ne contribuent pas aux missions propres des services du METL. Différentes administrations de l'État souhaitent en effet bénéficier dans leurs services des compétences propres aux corps de fonctionnaires relevant du METL. C'est en particulier le cas du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

L'inscription des emplois budgétaires correspondant en loi de finances sur le budget du ministère d'affectation est donc conforme à la bonne présentation de l'autorisation budgétaire. Le transfert de ces emplois et des crédits de rémunération correspondants lors de l'exécution du budget, permet quant à lui, une gestion plus fluide des effectifs globaux.

Une telle procédure de transfert, en tant qu'elle est justifiée par une gestion rationnelle des effectifs, n'apparaît pas comme répréhensible. Elle doit être accompagnée en ce qui concerne le

METL par une amélioration des conditions de suivi de la dépense réelle permettant de distinguer plus clairement les rémunérations des personnels affectés dans d'autres ministères. La nomenclature budgétaire d'exécution a été complétée à cet effet pour l'exercice 2001, afin notamment de faciliter la présentation des comptes rendus de gestion. De plus, le " vert budgétaire " retrace désormais au niveau du chapitre les principaux transferts réalisés, à la fois en crédits et en emplois.

La Haute juridiction note par ailleurs les surnombres qui sont à l'origine d'écarts significatifs par rapport au tableau des emplois inscrits en loi de finances. Un effort a déjà été réalisé pour régulariser certaines de ces situations qui ont un caractère structurel. Cette situation s'explique toutefois très largement par les écarts inévitables entre la gestion quotidienne, soumise à de nombreux aléas, et une autorisation budgétaire en matière d'emplois plus détaillée au niveau de chaque corps et de chaque grade. Les emplois en surnombre dans certaines catégories d'emplois ont pour contrepartie des emplois laissés vacants pour d'autres catégories. Dans ce contexte, les surnombres observés sur tels ou tels types d'emplois ne traduisent pas un dépassement global du nombre d'emplois autorisé par le Parlement.

Les progrès nécessaires dans ce domaine sont toutefois limités par les potentialités du système informatique de gestion des personnels en usage au METL.

La direction du personnel et des services a inscrit dans ses objectifs l'étude et la réalisation d'un nouveau système beaucoup plus performant, intégrant plusieurs fenêtres de gestion aujourd'hui traitées indépendamment et dont la cohérence n'est pas assurée.

Le champ du nouveau système sera élargi aux agents mis à disposition par le METL et au METL.

Toutefois, la maîtrise de cette évolution au coût nécessairement significatif exclut de pouvoir disposer de résultats à grande échelle avant 2003 - 2004.

D'ici là, les bases de données de l'application actuelle vont faire l'objet d'un impact et effet de mise à jour.

La Haute juridiction estime avoir mis en évidence " la persistance de mesures catégorielles critiquables " hors mise en œuvre du protocole Durafour pour des corps ou emplois " qui ne s'estimaient pas suffisamment gratifiés par les mesures interministérielles "

La Cour des comptes cite à ce sujet, en matière statutaire, le classement indiciaire intermédiaire des techniciens supérieurs de l'équipement et l'emploi de chef de subdivision ainsi que l'emploi fonctionnel de conseiller d'administration de l'Équipement pour le corps des personnels administratifs supérieurs des services déconcentrés du METL.

L'ensemble de ces mesures s'inscrit pourtant pleinement dans le cadre du dispositif interministériel prévu par le protocole Durafour.

• *Ce protocole avait prévu la création du classement indiciaire intermédiaire au profit des corps remplissant deux conditions :*

- *exiger une qualification spécifique de nature technico-professionnelle d'une durée d'au moins deux ans au-delà du baccalauréat, nécessaire à l'exercice d'un métier comportant des responsabilités particulières ;*
- *imposer l'exercice effectif des responsabilités et des technicités inhérentes à ces métiers.*

Compte tenu des responsabilités exercées par ses membres (responsables d'unités dans les services déconcentrés, contacts avec les élus et les entreprises) d'une part, et de l'homologation au niveau " bac + 2 ", du diplôme de technicien supérieur de l'équipement, d'autre part, le corps des techniciens supérieurs des travaux publics de l'État répond à ces critères.

• *La création de l'emploi de chef de subdivision permet de valoriser les responsabilités particulières prises par certains techniciens, notamment à la tête de subdivisions territoriales tout en favorisant la mobilité et le renouvellement des personnels du réseau technique. Elle s'inscrit donc pleinement dans l'esprit du protocole.*

• *La restructuration de la carrière des personnels administratifs supérieurs des services déconcentrés de l'équipement*

(PASSDE) en deux grades, et deux classes pour le grade supérieur, comme la reconnaissance de l'emploi de conseiller d'administration de l'équipement (CAE) s'inscrivaient également dans le cadre de la mise en oeuvre du protocole " Durafour ".

En effet, celui-ci prévoit pour la catégorie A que : " l'indice terminal des attachés principaux d'administration centrale et des attachés principaux des services extérieurs sera porté à l'indice brut 966 [et que], les incidences de cette mesure sur les corps, grades ou emplois fonctionnels supérieurs issus de ces corps seront étudiées par les ministères concernés, en tenant compte des besoins fonctionnels et d'organisation de ces ministères. ".

Or la prise en compte des responsabilités particulières exercées par certains membres du corps (directeur de centre interrégional de formation professionnelle, adjoint à un DDE, un DRE, ou un chef de service technique, adjoint à un directeur régional de l'environnement, chargé de mission d'inspection générale ou certains postes d'expertise ou de spécialistes reconnus au niveau national) avait déjà conduit à la surindiciation de certains emplois du grade supérieur. Le nombre des agents exerçant ce niveau de responsabilité tendait d'ailleurs à s'accroître. C'est donc à la suite de l'étude recommandée par le protocole, compte tenu des besoins fonctionnels, que l'emploi de CAE a été mis en place selon des modalités d'application très générales au sein des corps de même niveau de la fonction publique de l'Etat.

En matière de « pyramidage », la Cour critique les transformations d'emplois d'agents administratifs en adjoints administratifs au sein de la catégorie C. Il est vrai que la coexistence de deux corps de niveau différent au sein de la catégorie C qui était prévue par le protocole Durafour a soulevé au METL des difficultés pratiques car les agents des corps concernés remplissaient déjà les mêmes fonctions.

La distinction fonctionnelle entre les deux corps au METL est apparue d'autant moins pertinente que les postes vacants de catégorie C administratifs étaient pourvus indistinctement par des agents ou des adjoints. De même, les conditions du recrutement externe entre les deux corps étaient rigoureusement identiques (aucune condition de diplôme n'est plus requise depuis 1990, pour l'accès à un corps de catégorie C administrative).

C'est dans ce contexte que le ministère chargé de l'équipement a cessé, en 1991, de recruter des agents administratifs, le corps de recrutement unique devenant celui des adjoints administratifs. Parallèlement, un processus de résorption du corps des agents administratifs, par le jeu normal de la promotion interne, s'est mis en place.

Cette orientation n'est d'ailleurs pas propre au METL.

En ce qui concerne les régimes indemnitaires, la Cour des comptes a relevé les pratiques qui, comme dans l'ensemble des administrations de l'État, se sont écartées des fondement réglementaires. Le METL souhaite une mise en ordre selon des conditions et un calendrier à préciser avec les ministères chargés de la fonction publique et du budget. Des mesures ont également été prises ces dernières années, notamment en faveur des corps administratifs des services déconcentrés, pour résorber les écarts indemnitaires constatés par la Cour des comptes. En tout état de cause, la fixation des dotations individuelles donne lieu à une réelle modulation en fonction de la manière de servir, en particulier pour les corps d'encadrement.

Concernant, les personnels d'exploitation, la Haute juridiction a constaté que leur régime indemnitaire est composé pour 80 % d'indemnités de " service fait " telles que les indemnités horaires pour travaux supplémentaires et les indemnités d'astreinte. Cette situation traduit les conditions particulières d'activité de ces personnels qui interviennent souvent de nuit, sur le réseau routier notamment (déneigement, verglas, accidents...). Elle est également liée au faible niveau du régime indemnitaire de base de ces personnels. Le METL envisage une mise à plat d'ensemble de ces régimes en 2002, en liaison avec les services de la Fonction publique et de la direction du budget, parallèlement à la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail. Cette mise à plat concernera également les régimes particuliers appliqués dans le secteur des voies navigables.

La Cour des comptes critique sur plusieurs points la gestion des contractuels au sein du METL

Depuis 1984, le ministère chargé de l'équipement ne recourt au recrutement d'agents contractuels que dans les conditions prévues par

la loi et la réglementation ; ainsi, les agents sur contrat à durée déterminée ne représentent qu'une part très minime de l'effectif.

Pour les agents recrutés en contrat à durée indéterminé après 1984, le ministère chargé de l'équipement a entrepris de rechercher avec les ministères chargés de la fonction publique et du budget les moyens de conforter la situation de ses agents et de clarifier l'inscription budgétaire des emplois correspondants.

En réponse aux remarques de la Cour des comptes, il est à noter que la transposition du protocole Durafour au bénéfice des agents non titulaires a été réalisée au METL en étroite collaboration avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique en tenant compte de la diversité des règlements. Ce ministère ainsi que celui chargé du budget ont donné leur accord à cette revalorisation forfaitaire respectivement le 8 janvier 1999 et le 1er février 1999.

La Cour des comptes a noté, enfin, la faible féminisation des effectifs du METL

Le METL a inscrit à son programme pluriannuel de modernisation une action forte d'amélioration de la parité hommes - femmes.

Celle-ci est déclinée en deux volets :

- une action générale pour tous les corps de fonctionnaires, présentée au comité technique paritaire ministériel (CTPM) de juin 2000 et qui fera l'objet d'un bilan annuel,

- le plan triennal d'amélioration de la parité dans l'encadrement supérieur élaboré en application des décisions gouvernementales et présenté au CTPM de décembre 2000.

Une chargée de mission auprès du directeur du personnel et des services coordonne l'ensemble de ces actions.

CONCLUSION

Les observations développées dans le présent rapport confirment et renforcent celles formulées dans le premier rapport public particulier de décembre 1999 :

- en matière d'emplois, transgression quasi générale des autorisations budgétaires, au moins du point de vue de la répartition par catégories et par grades, violation concomitante de dispositions statutaires, défaillance grave de la totalité des systèmes de suivi des emplois, même dans un ministère souvent cité pour la modernité de sa gestion, comme celui de l'Équipement,
- en matière de rémunérations, déformation de la grille indiciaire sous l'effet de régimes indemnitaires aussi complexes qu'opaques dont l'incidence est très variable d'un corps ou d'un ministère à l'autre, du point de vue de la situation individuelle des agents, les bases juridiques de ces régimes indemnitaires étant trop souvent insuffisantes, voire inexistantes.

Ces transgressions et ces dérives ne sont pas limitées à des ministères dont la spécificité des missions et des modes d'administration induisent de graves difficultés (l'Éducation nationale pour la gestion des emplois) ou dont la place au sein de l'appareil de l'État explique, sans les justifier, certains particularismes (Économie, finances et industrie). Elles s'observent, à des degrés il est vrai variables, dans tous les ministères ayant fait l'objet d'enquêtes.

Plus fortement encore, peut-être, que pour les corps et services étudiés dans le précédent rapport, deux autres caractéristiques se dégagent des analyses de la Cour : la complexité et l'hétérogénéité des situations.

La complexité se manifeste d'abord en matière de gestion des emplois, du fait de la multiplicité des mesures de transferts et de transformations d'emplois à partir des autorisations budgétaires, et du jeu des mises à disposition. Elle est plus frappante encore en matière de rémunérations, du fait de l'extraordinaire enchevêtrement et morcellement des régimes indemnitaires.

L'hétérogénéité ressort de la simple lecture des exemples analysés ci-avant (deuxième partie). Elle illustre la difficulté de prendre en compte, dans un cadre juridique (statut) et budgétaire unique, de la diversité des missions des agents de l'État.

La généralité et la constance des irrégularités et des dérives conduit naturellement à s'interroger sur le bien-fondé des règles en vigueur. C'est pourquoi la Cour est attentive aux projets de modification du régime budgétaire des autorisations d'emplois dans le cadre de la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances ainsi qu'aux mesures préparées par la Gouvernement pour une refonte générale des régimes indemnitaires.

Quel que soit l'avenir de ces projets, la situation actuelle, que les mesures les plus récentes ne modifient guère, ne saurait perdurer, les exigences de clarté et d'équité étant sans cesse plus fortes.

Des mesures de régularisation juridique ne sauraient suffire. La nécessité d'adapter la gestion des agents publics à l'évolution du service public, de mieux répondre à la demande des citoyens, appelle des réformes en profondeur, que les départs massifs à la retraite dans la décennie qui s'ouvre devraient faciliter.

Pour ce qui concerne les effectifs, une gestion prévisionnelle, encore à peu près inexistante, s'impose. Mais la rénovation des procédures de gestion doit s'inscrire dans une réflexion plus large sur les statuts et les modalités de service des agents. De même, la refonte du système des rémunérations n'aura de véritable intérêt que si elle aboutit à une meilleure adéquation de ce système aux exigences du service à rendre aux citoyens.