
2

La gestion des personnels d'encadrement de l'administration centrale des finances

PRESENTATION

Les deux rapports publics particuliers consacrés en 1999 et 2001 à la fonction publique de l'Etat ont rendu compte des contrôles conduits par la Cour, entre 1998 et 2000, sur la gestion des personnels des trois principaux réseaux du ministère des finances, ceux du Trésor⁴ public (services déconcentrés de la direction générale de la comptabilité publique - DGCP), des impôts⁵ (services déconcentrés de la direction générale des impôts - DGI) et des douanes⁶ (services déconcentrés de la direction générale des douanes et des droits indirects - DGDDI).

L'enquête dont les résultats sont présentés ici a été réalisée depuis lors, principalement en 2001. Elle a porté sur la gestion des personnels d'encadrement en fonction à l'administration centrale du ministère (directions et services de l'ex-pôle « finances⁷, à l'exception de l'inspection générale des finances⁸).

A la différence des contrôles précédents, l'analyse a été centrée sur la gestion du seul personnel d'encadrement, soit, en 2001, environ 4 600 personnes de catégorie A au sens du statut de la fonction publique. En outre, les effectifs concernés sont sensiblement moindres : avec

4) Rapport public particulier de décembre 1999, pages 137 et suivantes.

5) Rapport public particulier de décembre 1999, pages 137 et suivantes.

6) Rapport public particulier d'avril 2001, pages 105 et suivantes.

7) Durant la période intermédiaire entre la regroupement, en 1997, des deux ministères chargés, d'une part, de l'économie et des finances et, d'autre part, de l'industrie – pour constituer désormais le « ministère de l'économie, des finances et de l'industrie » - et la fusion, engagée en 1999, des deux administrations centrales, les directions et services ont continué à former deux sous-ensembles distincts, intitulés respectivement « pôle finances » et « pôle industrie ».

8) Directement rattachée au ministre, l'inspection générale des finances se gère de façon autonome.

environ 11 300 agents, l'administration centrale emploie, au total, à peine plus de la moitié de l'effectif du plus petit des trois principaux réseaux, celui de la DGDDI (20 000 agents) et moins de 15 % de l'effectif du plus grand, celui de la DGI (83 300 agents)⁹.

Pour autant, le périmètre choisi a le double intérêt de couvrir des services investis de missions d'administration centrale névralgiques pour l'Etat, où les cadres tiennent une place particulièrement importante, à la fois en nombre, par les compétences requises et les responsabilités exercées.

Ces services peuvent être répartis en quatre sous-groupes fonctionnels :

- les directions « d'état-major » (800 agents, dont 500 cadres) : principalement, celles du budget, du Trésor ou de la prévision ;

- les « têtes de réseau » des directions pourvues d'un réseau territorial (5 600 agents, dont 3 100 cadres), autrement dit les services centraux de la DGI, de la DGCP, de la DGDDI, de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de la direction des relations économiques extérieures (DREE) ;

- les directions d'appui (4 300 agents, dont 700 cadres), essentiellement la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA), la direction de la communication (DC) et la direction des affaires juridiques (DAJ) ;

- les services de contrôle (600 agents, dont 300 cadres) : le contrôle d'Etat, les contrôleurs financiers, le service du contrôle des assurances.

Les observations de la Cour portent sur le partage des responsabilités en matière de gestion de ressources humaines, sur la gestion des carrières et sur les régimes de rémunération.

9) La DGCP emploie 59 400 agents.

I – Le partage des responsabilités

La gestion de l'encadrement des services centraux apparaît fortement marquée par la double empreinte, d'une part, de la structuration par corps caractéristique de la fonction publique et, d'autre part, des cloisonnements directionnels propres à l'administration des finances.

A – La dualité des corps

Comme pour les autres catégories de personnels du ministère, la gestion de l'encadrement central reste aujourd'hui classiquement organisée par corps, avec une séparation rigide entre les corps d'administration centrale et les corps de services déconcentrés. S'y ajoute, pour les personnels des services déconcentrés, une fragmentation supplémentaire tenant à ce que chaque direction à réseau dispose de ses propres corps.

Les cadres à statut d'administration centrale appartiennent principalement aux deux corps d'attaché (premier niveau de la catégorie A) et d'administrateur civil (niveau A+), ainsi qu'à des corps de contrôle (contrôleur d'Etat, contrôleur financier, commissaire contrôleur des assurances). Les cadres à statut de services déconcentrés relèvent des corps de catégorie A propres à chaque réseau - en général un corps unique allant du grade de base d'inspecteur aux grades les plus élevés.

Comme dans les autres ministères, le haut encadrement est placé en position de détachement sur des emplois fonctionnels (directeur, chef de service, sous-directeur). Il en va différemment pour la fonction de chef de bureau, à laquelle ne correspond pas un emploi spécifique et que les titulaires exercent en restant dans leurs corps d'origine.

Lourd de conséquences pratiques, le clivage statutaire entre les personnels d'administration centrale et de services déconcentrés n'a aujourd'hui plus guère de sens quand, dans les services centraux, plus de 5 300 agents des directions à réseau travaillent aux côtés des 6 200 agents à statut d'administration centrale. Il se justifie d'autant moins pour les cadres alors que les effectifs issus des directions à réseau sont supérieurs à ceux des personnels à statut d'administration centrale (2 900 contre 1 700).

Si la dualité des corps ne correspond plus à la réalité actuelle de la diversité des métiers et des tâches, une fiction administrative tenace contribue néanmoins à la perpétuer, sinon à l'accentuer : au motif, pourtant aujourd'hui caduc, que les agents des services déconcentrés

n'auraient pas statutairement vocation à servir à l'administration centrale, la plupart de ceux qui y travaillent n'y sont pas affectés, mais seulement « mis à disposition », avec une affectation « pour ordre » simultanée dans un service déconcentré francilien. A telle enseigne que sur les quelque 1 900 agents des services centraux de la DGI, à peine 3 % y sont formellement affectés.

Par-delà la force de certaines habitudes bureaucratiques, il faut surtout voir là l'emprise excessive des cloisonnements, souvent historiques, entre les directions du ministère - notamment les anciennes « régies financières » : traditionnellement, la direction du personnel (la DPMA) ne gère directement que les personnels à statut d'administration centrale, tandis que chaque direction à réseau gère ses propres agents, y compris ceux « mis à disposition » des services centraux. Les enjeux de pouvoir sous-jacents incluent en particulier l'accès privilégié à des filières d'emplois dits « de débouché », comme ceux du contrôle d'Etat pour les cadres d'administration centrale, de trésorier payeur général pour les cadres du Trésor public ou de conservateur des hypothèques pour ceux de la DGI.

B – La place de la direction du personnel

Censée piloter l'ensemble de la politique du personnel et l'attribution des moyens à tous les services centraux, la DPMA n'intervient en fait que marginalement pour ceux des directions à réseau, dont elle a même du mal à connaître les effectifs présents à l'administration centrale. Un véritable partage de territoire perdure, dont continuent à pâtir le suivi et la mobilité des cadres travaillant dans les services centraux.

En principe, la direction du personnel remplit un double rôle : d'une part, de DRH (direction des ressources humaines) de l'ensemble du ministère pour tous ses personnels, avec une mission principalement de pilotage et de coordination, et, d'autre part de DRH de l'administration centrale, avec dans ce cas une fonction de gestion directe. En fait, la DPMA a toujours du mal à s'imposer pour remplir pleinement sa mission de supervision, notamment à l'égard des grandes directions à réseau. De notables progrès ont malgré tout été réalisés récemment, en particulier à la faveur des remises en ordre statutaires, indemnitaires et de suivi des effectifs, mais cette évolution devra être confortée.

De façon générale, la gestion de personnel, surtout pour les cadres, est insuffisamment conçue comme une fonction partagée, associant nécessairement trois échelons : d'une part, le niveau ministériel -

d'impulsion et de coordination - ; d'autre part, celui de la direction gestionnaire du corps - les directions à réseau ou, pour les corps d'administration centrale, la DPMA - et enfin celui du service où l'agent travaille. A la pratique d'une gestion en vase clos à l'intérieur des frontières statutaires et directionnelles devrait succéder une collaboration plus active entre la DPMA et les réseaux, ainsi qu'entre les réseaux.

La DPMA elle-même occupe une place trop exclusive dans le champ de ses compétences de gestion directe. Elle devrait déléguer les tâches de gestion de proximité, non seulement administratives mais aussi plus qualitatives, aux services employeurs de l'administration centrale, ce que, du reste, prévoit le programme pluriannuel de modernisation du ministère.

Au sein de l'administration centrale, le mélange des différentes catégories de personnel est un impératif primordial. Surtout pour les cadres, la diversité des origines et la facilité des mobilités doivent être privilégiées, notamment pour que les directions d'état-major sans réseau puissent s'appuyer sur toutes les compétences requises. Ce faisant, l'organisation de la gestion du personnel y requiert une combinaison, par nature complexe, entre deux logiques contradictoires : celle, verticale, de la déconcentration de la gestion et celle, horizontale, du décloisonnement des carrières. Des arbitrages s'imposent donc, qui restent aujourd'hui trop souvent flous, les pesanteurs continuant à l'emporter. Or, de l'équilibre du partage des tâches entre la DPMA et les grandes directions à réseau dépendent étroitement les différents scénarios possibles de réforme du dispositif de gestion des cadres supérieurs.

Dans ce contexte, la création, en mai 2000, d'une fonction de secrétaire général du ministère constitue une innovation bienvenue, dès lors qu'une meilleure coordination est de nature à faciliter les actions et les dynamiques transversales. De même, après l'instauration sans lendemain d'un « comité des cadres », l'annonce récente d'une plus grande implication du comité des directeurs permet d'espérer une meilleure prise en compte de la dimension horizontale de la gestion des carrières. Les formations au management organisées, depuis 1998, par le centre de perfectionnement des cadres supérieurs, désormais intégré à l'institut de la gestion publique et du développement (IGPDE), ont prouvé tout l'intérêt qu'il y a à favoriser les synergies communes.

C – Le budget et l'allocation des moyens

La présentation, dans les lois de finances, des moyens en personnel de l'administration centrale reflète le partage de territoire évoqué ci-

dessus. Au sens budgétaire, l'administration centrale ne coïncide pas avec l'ensemble des moyens dont disposent effectivement les services centraux du ministère. Elle recouvre uniquement la fraction - environ la moitié pour les cadres - directement gérée par la DPMA, à l'exclusion de tous les personnels des services déconcentrés « mis à disposition » par les directions à réseau.

A la suite des observations de la Cour, la valeur descriptive des documents budgétaires soumis au Parlement a cependant été améliorée, sans être encore pleinement satisfaisante. Des emplois gérés par la DPMA, mais étrangers à l'administration centrale, comme ceux des écoles nationales supérieures des mines et des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, en ont été retranchés. Surtout, depuis le projet de loi de finances pour 2001, les effectifs des directions à réseau sont assortis de l'indication du nombre des agents « mis à disposition » de l'administration centrale par chaque réseau, et depuis le projet de loi de finances pour 2002, une information symétrique précise les effectifs d'agents d'administration centrale affectés dans les services centraux des directions à réseaux.

Par ailleurs, la DPMA, qui n'avait qu'une connaissance très imparfaite des moyens réels à disposition des services centraux, a mis en place un recensement périodique détaillé de l'ensemble des effectifs y travaillant. A partir de cet inventaire de l'existant, elle entend procéder à une répartition plus rationnelle des emplois entre les différents services centraux, en définissant des dotations de référence et en formalisant un système d'enveloppes d'emplois s'imposant à toutes les directions. Il importe que ce travail aboutisse rapidement, car la mise en place de dotations par direction - système dit des « cadres d'emploi » - est la condition pour que la DPMA puisse réellement exercer le pilotage transversal qui lui incombe dans l'allocation des moyens en personnels entre les directions du ministère.

Pour que ces efforts de description plus complète et de meilleure répartition des emplois aient du sens, encore faut-il que les effectifs réels correspondent bien aux postes budgétaires qui en sont le support. Or, le contrôle a révélé de nombreuses et importantes distorsions. De longue date, le tableau des emplois budgétaires de l'administration centrale s'était peu à peu transformé en un référentiel figé, fournissant une image de plus en plus éloignée de la répartition réelle des effectifs entre les corps et les grades. Certains emplois depuis longtemps inoccupés - par exemple, de commissaire aux prix ou d'inspecteur de l'économie nationale - y étaient conservés, tandis que, en sens inverse, d'autres, quoique pourvus, n'y apparaissaient pas en tant que tels - par exemple, de

contractuel ou d'agent des services déconcentrés détaché à l'administration centrale.

Jusqu'en 1999, la gestion budgétaire des emplois d'administrateurs civils et d'attachés a été « mutualisée », les vacances structurelles des premiers gageant durablement les surnombres des seconds. Par ailleurs, de nombreux surnombres de grades, issus notamment des « plans de promotion » - non publiés - propres au ministère, ont été pérennisés sans que la présentation donnée au Parlement ait été modifiée.

Cette distorsion croissante entre la situation réelle des effectifs en place et les emplois budgétaires correspondants a été en partie responsable de la très forte augmentation des « lignes souples », autrement dit des crédits additionnels d'ajustement non affectés, qui sont passés de 0,6 % du total des rémunérations principales en 1990 à 6,1 % en 2001. Des efforts d'actualisation et de « toilettage » du tableau des emplois ont été engagés, laissant toutefois subsister de nombreux surnombres de grades dont la réalité n'est pas connue du Parlement, en particulier pour la catégorie C, mais aussi pour certains grades de catégorie A, tel celui des administrateurs civils hors classe

Si des progrès significatifs ont été récemment accomplis, les évolutions en cours doivent cependant être poursuivies et menées à leur terme. Ainsi, dans la présentation des documents budgétaires, les « agrégats », notamment celui de l'administration générale, qui mettent l'accent sur les fonctions, et non simplement sur les moyens, restent encore très tributaires de la logique de gestion par corps et par direction. Ils devront être revus pour se rapprocher de l'objectif d'une description par programme prévue par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances. Les « cadres d'emplois » doivent être effectivement mis en place. Enfin, des améliorations restent à réaliser pour fournir au Parlement une description sincère et exacte de la réalité des emplois, notamment en affichant la réalité des surnombres.

II – La gestion des carrières

La gestion des personnels d'encadrement des services centraux du ministère a tardé à se moderniser. Au niveau ministériel, avant que la création, encore récente, du poste de secrétaire général, ne vienne réaffirmer l'importance de la dimension transversale, elle a lourdement pâti des cloisonnements verticaux entre les directions, s'ajoutant à ceux des corps.

Alors que la DPMA aurait dû, conformément aux missions d'impulsion qualitative qui lui sont confiées par le décret du 2 novembre 1998, être le pivot de la gestion des cadres de l'administration centrale, elle est restée durablement dans la continuité d'une gestion avant tout administrative.

Au sein de la direction, le domaine personnel-ressources humaines ne relève pas d'une seule entité - un service, par exemple -, dont le responsable et ses équipes disposeraient ainsi d'une vision et d'une compétence globales. Au contraire, les tâches de gestion sont apparues excessivement compartimentées, entre les sous-directions comme à l'intérieur des bureaux eux-mêmes. La communication verticale y est insuffisante et la gestion du personnel essentiellement calée sur les procédures administratives.

La DPMA se trouve encore largement dépourvue d'instruments de pilotage stratégique des emplois et des compétences. En outre, elle ne dispose pas d'un contrôle de gestion interne. Le portefeuille des applications constituant son système d'information de gestion des ressources humaines est à la fois limité dans ses fonctionnalités (gestion des emplois et des effectifs, gestion des rémunérations), obsolète pour certaines composantes (gestion statutaire des agents d'administration centrale) et, de façon générale, trop éclaté et cloisonné.

Dans ce contexte, les politiques d'emplois comme le suivi personnalisé des personnels d'encadrement ont été marqués par des déficiences, mais aussi par des irrégularités.

Ainsi, alors qu'au cours des dix dernières années, le nombre des administrateurs civils a constamment diminué, les réflexions sur l'adéquation des effectifs actuels et futurs aux besoins réels d'encadrement ont tardé. Les nombreux recrutements d'attachés effectués en « compensation » de la diminution des flux d'entrée d'administrateurs civils ont provoqué un engorgement des premiers grades et, dans certains cas, un sureffectif de cadres intermédiaires. La mobilité interdirectionnelle est restée très faible, qu'il s'agisse des administrateurs civils, mais aussi des attachés, dont le « mouvement annuel », d'une grande lourdeur, a continué à coexister avec la procédure plus souple des changements d'affectation au coup par coup.

Par ailleurs, le dispositif d'évaluation et de gestion transversale des carrières des administrateurs civils reste déficient. L'évaluation se résume aux pratiques hétérogènes de chaque direction, sans réel pilotage d'ensemble. Jusqu'à une date récente, la notation administrative constituait un exercice formel, au demeurant limité à une proportion aujourd'hui minoritaire du corps, puisque les administrateurs civils hors-

classe, de même que les autres cadres supérieurs d'administration de niveau équivalent, en étaient exclus.

Le suivi personnalisé des agents est apparu inexistant pour les attachés, embryonnaire pour les administrateurs civils, et encore très marqué par une conception étroite et statutaire des « débouchés » professionnels. La cellule de conseil pour les projets professionnels, créée en 1998 pour les cadres, est restée une expérience intéressante, mais marginale.

En outre, des libertés ont été prises avec la règle de droit. Ainsi en est-il allé du maintien, voire de la nomination à cette occasion, dans un emploi fonctionnel de sous-directeur ou de chef de service, d'agents mis en réalité à la disposition d'un cabinet ministériel. Tel a été le cas aussi des « fausses mobilités » au contrôle d'Etat accordées à des administrateurs civils restés en fait dans leur direction d'origine ou en fonction dans un cabinet ministériel, de manière à leur permettre d'accomplir fictivement leur obligation de mobilité statutaire.

Depuis le contrôle de la Cour, la DPMA a mis fin à ces irrégularités. Elle a par ailleurs engagé différentes actions visant à moderniser la gestion des personnels d'encadrement.

La sous-direction du personnel a été transformée, par un arrêté du 13 novembre 2001, en une sous-direction des ressources humaines, avec le double souci d'assurer une gestion globale et décloisonnée des agents suivant leur catégorie, et d'y inclure la définition des politiques d'emploi et le suivi personnalisé des cadres.

Par ailleurs, pour répondre au cloisonnement et à l'obsolescence des outils de gestion, la DPMA a lancé, en avril 2002, des études en vue de se doter, à la fin du premier semestre 2004, d'un nouveau système d'information sur les ressources humaines (SIRH), intégrant de manière cohérente des fonctionnalités jusqu'alors dispersées. En outre, la modernisation de certaines procédures a été annoncée : tous les administrateurs civils du ministère devraient faire l'objet d'une notation administrative et d'une évaluation, et les procédures de mutation des attachés seront entièrement revues.

Les progrès déjà enregistrés doivent être consolidés. Les moyens de la sous-direction des ressources humaines consacrés à la définition des politiques d'emploi et au suivi des parcours demeurent réduits. La déconcentration des tâches de gestion des personnels vers les services de proximité a été différée jusqu'à la mise en place du nouveau SIRH, alors que des progrès pourraient être accomplis sans attendre. Surtout, alors que le SIRH devrait couvrir l'ensemble du ministère, son périmètre se calque pour l'instant sur celui de l'administration centrale « au sens

budgétaire ». Il risque ainsi de cristalliser durablement des frontières répondant à une logique de moyens, bien plus qu'à une logique fonctionnelle, et ceci en dépit des arbitrages contraires auxquels invite la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

III – Les régimes de rémunération

La connaissance qu'a la direction du personnel des rémunérations réellement versées aux agents reste lacunaire : c'est à l'occasion de l'enquête de la Cour que la DPMA a appris les montants de certains compléments indemnitaires versés à des cadres à statut d'administration centrale, donc relevant en principe de sa gestion directe, par la DGI (« fonds particuliers ») et la DGDDI (« fonds douanes ») qui les emploient dans leurs services centraux. Au reste, de son côté, la DPMA ne se préoccupait guère, jusqu'à récemment, d'informer complètement les directions employeurs sur d'autres compléments indemnitaires « individuels » servis à leurs cadres sur ordonnancement de la DPMA.

Ce manque de transparence recouvre, pour les cadres tout particulièrement, un écheveau et une stratification de régimes de rémunérations extrêmement complexes, avant tout fruit des cloisonnements entre directions et de l'addition au fil du temps de « décisions ministérielles », le plus souvent catégorielles, voire individuelles. L'autonomie, notamment indemnitaire, des directions à réseau n'en est qu'une explication partielle. La DPMA n'a pas été à même de faire prévaloir, dans la fixation des grilles de rémunération, des objectifs et une stratégie clairement identifiés. En fait, il n'existe pas de véritable politique de rémunération, y compris pour les personnels d'encadrement.

En 2001, les rémunérations nettes annuelles totales, primes incluses, des directeurs du ministère¹⁰ étaient comprises, selon les directions, entre 99 200 € et 125 200 €.

La même année, les indemnités, toutes primes confondues, susceptibles d'être versées, en plus de leur rémunération principale, aux cadres supérieurs (A+) du ministère, se situaient dans les fourchettes suivantes :

- entre 58 300 € et 71 600 € pour les directeurs ;

10) Les niveaux de rémunération des cadres de la DGCP, de la DGI et de la DGDDI ont été mentionnés dans les deux premiers rapports publics particuliers relatifs à la fonction publique (RPP de décembre 1999, p. 292 et ss., RPP d'avril 2001, p. 130).

- entre 48 400 € et 63 200 € pour les chefs de service ;
- entre 42 100 € et 55 600 € pour les sous-directeurs ;
- entre 17 900 € et 42 900 € pour les administrateurs civils hors classe ;
- entre 19 200 € et 38 200 € pour les administrateurs civils de première classe ;
- entre 17 100 € et 32 700 € pour les administrateurs civils de deuxième classe.

De façon générale, la modulation des rémunérations des cadres, notamment en fonction de l'étendue de leurs responsabilités et de leur manière de servir, gagnerait à être mieux organisée, en incluant les titulaires des emplois de direction, alors que ces derniers bénéficiaient jusqu'alors d'un dispositif particulier leur garantissant une progression automatique à l'ancienneté.

S'agissant des rémunérations principales, des « surindiciations » occultes ont bénéficié à certains chefs de service (les responsables d'un service autonome), mais aussi à des contrôleurs d'Etat et à des contrôleurs financiers. Cette pratique leur permettait à la fois de recevoir un traitement d'activité majoré au delà des bornes indiciaires prévues par les statuts (par exemple, hors échelle E au lieu de hors échelle D pour trois contrôleurs financiers) et de profiter par la suite d'une pension de retraite également plus élevée. Dans les annexes explicatives au projet de loi de finances transmises au Parlement, pourtant à valeur législative, l'échelonnement indiciaire des emplois en cause était inférieur à celui effectivement pratiqué. Une régularisation a été opérée pour les contrôleurs d'Etat et pour les contrôleurs financiers par deux décrets du 20 septembre 2001. Pour les chefs de service « autonomes », la régularisation annoncée n'a pas encore abouti.

Une grande opacité a jusqu'à présent caractérisé la présentation budgétaire des crédits indemnitaires, pour l'administration centrale comme pour les réseaux. Les dotations sont globalisées dans un chapitre « réservoir », sans autre détail dans l'annexe explicative au projet de loi de finances. Il est très difficile d'en suivre l'exécution, étant donné la dissémination des crédits affectés à une même indemnité, la globalisation de certaines primes et l'absence d'individualisation budgétaire de bon nombre d'autres. Une décomposition lisible de toutes les indemnités et des dotations correspondantes par direction a été annoncée pour 2003 par le ministère, dans le prolongement de la « refondation » juridique en cours des régimes indemnitaires.

Jusqu'à cette remise en ordre, engagée en 2002 à effet du premier janvier 2003, les indemnités interministérielles servies aux personnels d'administration centrale ont constamment soit outrepassé les plafonds réglementaires – notamment pour l'indemnité pour travaux extraordinaires prévue par le décret n° 45-1753 du 6 août 1945 -, soit été étendues à des catégories de bénéficiaires non prévues - par exemple, pour l'indemnité kilométrique, normalement versée aux directeurs et aux chefs de service, mais servie également aux contrôleurs d'Etat, aux contrôleurs financiers et aux directeurs adjoints. Quant aux indemnités spécifiques au ministère, toutes étaient irrégulières, car sans base réglementaire, leur création ayant été prononcée par de simples décisions ou « approuvés » ministériels. Dans le cas de l'administration centrale, elles s'articulaient autour d'un régime commun à l'ensemble des directions - « l'allocation complémentaire de fonction » - et de compléments versés par deux des directions à réseau, la DGI et la DGDDI.

Tout aussi irrégulier - et également propre au ministère, à tout le moins par son ampleur -, est le système des « allocations de maintien de rémunération », fondé, dans sa version actuelle, sur une décision ministérielle du 21 avril 1995. Il maintient leurs rémunérations antérieures, après leur fin de fonction, aux directeurs d'administration centrale et aux directeurs de cabinet, dès lors qu'ils restent au ministère, ainsi qu'aux cadres supérieurs nommés dans un « emploi de débouché »¹¹ relevant de l'administration des finances, les nominations à la Cour des comptes y étant assimilées. A la faveur d'une interprétation extensive de la décision précitée, les « situations individuelles » ont été multipliées, souvent en s'affranchissant des critères d'attribution initiaux, par exemple, pour des cadres supérieurs changeant simplement de fonction au sein du ministère ou de retour à l'administration centrale. Les montants concernés ne sont pas négligeables : ils dépassent souvent 15 000 €, voire 30 000 €, par an, généralement sans limitation de durée.

Cette reconnaissance, en voie d'extension, de « droits acquis » aux traitements et indemnités pour les plus hauts cadres est critiquable tant en raison de son irrégularité que de son opacité et de son effet de consolidation systématique des situations acquises. Ces pratiques n'ont pas été modifiées à la faveur des dispositions récentes dites de refondation des régimes indemnitaires, prises à la suite des deux premiers rapports publics de la Cour sur la fonction publique (cf. P. 51 à 58).

11) Lorsque « l'emploi de débouché » est situé hors du périmètre de l'administration centrale, « l'allocation de maintien de rémunération » est versée au bénéficiaire directement par la DPMA, indépendamment de l'ordonnateur du traitement principal.

Une régularisation des « allocations de maintien de rémunération » est cependant indispensable. Mais c'est à l'échelon interministériel et sur des bases juridiques établies que devraient être définies les mesures de souplesse adaptées aux besoins d'une gestion dynamique du haut encadrement, en particulier de façon à faciliter la mobilité et à encourager la prise de responsabilité.

Pour leur part, les personnels contractuels relèvent d'un régime de rémunérations complexe et peu cohérent. Comportant une partie indemnitaire, il reproduit le régime des agents titulaires, en dehors de toute disposition réglementaire. Très différencié au cas par cas, il n'obéit à aucune logique d'ensemble.

En matière de rémunérations accessoires, une remise en ordre majeure devrait résulter de la « refondation » juridique des régimes indemnitaires de l'ensemble du ministère, opérée par les décrets du 14 janvier 2002, pour le dispositif interministériel, et par les deux décrets du 2 mai 2002, pour le volet proprement ministériel. Son architecture fait l'objet de développements dans l'insertion suivante intitulée « Les suites données dans diverses administrations aux deux premiers rapports publics particuliers sur la fonction publique de l'Etat ».

Au-delà de sa portée juridique, cette régularisation donne au ministère les outils nécessaires à une véritable reconstruction de sa politique et de ses systèmes de rémunérations, notamment pour l'encadrement. Néanmoins, le nouveau barème indemnitaire, applicable à partir du 1^{er} janvier 2003, établi pour les services centraux sur la base des textes réglementaires parus en 2002, se borne, pour l'instant et pour l'essentiel, à décalquer les allocations indemnitaires antérieures, sous de nouvelles dénominations. Il serait malencontreux que la préoccupation de régularisation juridique n'aboutisse qu'à consolider la mosaïque des systèmes existants.

Le régime de rémunération des contractuels fait l'objet de réflexions qui devraient prochainement aboutir à la définition de règles plus lisibles et plus fonctionnelles. Au regard de ces avancées, le maintien en l'état du système irrégulier des « allocations de maintien de rémunérations » apparaît d'autant moins justifiable.

Enfin, la Cour a également examiné les avantages en nature susceptibles de bénéficier au personnel d'encadrement de plusieurs directions ou services de la part d'organismes relevant de leur tutelle (véhicules de service ou de fonction, facilités de transport, tarifs préférentiels, etc.). Ces investigations ont révélé que le recensement de ces avantages était inégalement organisé et pratiqué. Il apparaît également indispensable que des règles déontologiques claires et précises soient

formalisées, comme l'a fait la direction du Trésor en se dotant, en 1999, d'une charte de « règles et principes en matière de déontologie », rappelant aux agents les règles juridiques applicables et énonçant des recommandations.

CONCLUSION

Intervenu à la fin d'une série de contrôles étalés sur plus de quatre années visant à passer en revue la gestion de l'ensemble des personnels du ministère, le constat retracé ci-dessus pour la gestion du personnel d'encadrement de l'administration centrale met, de nouveau, en évidence des défaillances récurrentes et persistantes. Il montre aussi que des remises en ordre substantielles ont été engagées, notamment à la suite des observations antérieures de la Juridiction.

En particulier, les efforts déployés pour moderniser les pratiques de gestion, pour remédier aux nombreuses libertés prises avec les règles de droit et pour améliorer la clarté des informations et des procédures commencent à porter leurs fruits. La Cour se félicite également de l'élaboration d'une « charte de la déontologie au quotidien » applicable en 2003 à l'ensemble du ministère.

Mais les réformes entreprises apparaissent encore trop lentes, spécialement dans les domaines à enjeux majeurs, comme la gestion des cadres.

RECOMMANDATIONS

1. décloisonner les corps d'administration centrale et des services déconcentrés en privilégiant la réalité fonctionnelle par rapport à la logique de gestion statutaire ;

2. renforcer le rôle de pilotage transversal de la DPMA pour la politique de personnel de l'ensemble du ministère, en organisant mieux le partage des tâches avec les autres directions ;

3. poursuivre les efforts engagés à la fois pour décrire de manière sincère et exacte les moyens consacrés à la réalisation des objectifs du ministère, et pour les répartir de façon plus rationnelle entre les directions ;

4. développer la gestion transversale des carrières et la mobilité interdirectionnelle ;

5. renforcer le suivi personnalisé des cadres en s'appuyant sur des outils modernisés de pilotage et de gestion des ressources humaines (SIRH ministériel) ;

6. saisir l'occasion de la régularisation juridique des régimes indemnitaires pour engager la reconstruction du dispositif au service d'une véritable politique des rémunérations ;

7. substituer au système actuel des « allocations de maintien de rémunérations » des mécanismes réguliers, définis au niveau interministériel, adaptés aux besoins d'une gestion dynamique du haut encadrement ;

8. définir des règles déontologiques simples et claires, et veiller à leur exacte application.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

Il convient de noter en premier lieu que le champ de l'enquête, à savoir les personnels de catégorie A en fonction dans les services centraux du « pôle finances », portait en lui-même la critique inéluctable d'un partage des responsabilités s'agissant de la gestion de corps différents qui relève, de par les textes d'organisation du ministère, de directions différentes.

Ainsi que je l'ai indiqué, dans ma réponse au Premier président de la Cour des comptes du 6 mai 2002 concernant le référé sur le contrôle en cause, l'agrégat « administration générale et services communs » n'a pas comme objet le recensement des effectifs des services centraux, pas plus que les agrégats DGI, DGCP, etc. n'ont pour objet le recensement des effectifs des services déconcentrés. Les uns et les autres sont construits, de manière parfaitement explicite, sur une logique d'organisation fondée sur la gestion des corps, afin de servir de base à un réel suivi budgétaire des emplois, pour le ministère, comme pour le Parlement et les instances de contrôle.

Concernant le partage des responsabilités

a) La dualité des corps

Le clivage statutaire entre personnels d'administration centrale et de services déconcentrés est dénoncé comme n'ayant plus ni sens ni réalité. Cette affirmation pourrait être partagée, ce d'autant plus que la nouvelle loi organique sur les lois de finances conduit très probablement à un regroupement des emplois de statuts différents (centrale et services déconcentrés) au sein des futurs programmes, permettant de rapprocher moyens mis en œuvre et objectifs.

Toutefois, ce sujet dépasse très largement la gestion du ministère du fait du caractère interministériel des statuts des corps d'administration centrale, et même de la nature interministérielle du corps des administrateurs civils. A cet égard, les conclusions du CIRE du 15 novembre 2001, affirmant la nécessité d'une relance de l'interministérialité de la gestion des personnels d'encadrement, ne laisse pas voir d'évolution dans le sens d'une unicité des responsabilités, sauf à renoncer totalement à l'affectation d'administrateurs civils, et donc d'élèves de l'ENA, et d'attachés d'administration centrale dans les directions à réseau.

b) La place de la direction du personnel

La critique de la Cour sur une gestion trop enfermée à l'intérieur de frontières statutaires et directionnelles est tempérée par l'évocation de certaines inflexions.

Ces inflexions devraient se confirmer à l'avenir, d'une part, par la réorganisation des fonctions support, dont la DPMA, sous l'autorité du secrétaire général du ministère, réorganisation que j'ai annoncée le 7 octobre dernier, ainsi que par l'effectivité des projets cités par la Cour, notamment le SIRH.

c) Le budget et l'allocation des moyens

Les observations de la Cour appellent plusieurs remarques :

- La DPMA n'a pas perdu de vue l'importance des cadres d'emplois pour assurer la meilleure allocation des moyens au sein des services centraux ; l'état des lieux a été fait et son actualisation est assurée ; toutefois, la détermination de cadres d'emplois permettant une répartition plus rationnelle des emplois entre les services est conditionnée par la conclusion du recensement des missions lancé le 7 octobre dans chaque direction.

- La Cour relève une distorsion croissante entre la situation réelle des effectifs en place et les emplois budgétaires, alors même qu'elle reconnaît que des progrès significatifs ont été accomplis, notamment sur l'identification des emplois mis à disposition. Au demeurant, la critique sur la non-pertinence des agrégats budgétaires est sujette à caution, voire perd beaucoup de portée dans le cadre de la nouvelle loi organique sur les lois de finances.

- La critique sur les surnombres de grades, issus des plans de qualification et de promotions, qui concernent plutôt les catégories C et B et à ce titre déborde la gestion des personnels d'encadrement de l'administration centrale, appelle une réponse globale. Les contraintes de gestion rendent difficile un suivi d'emplois par grade, alors même que les règles budgétaires, sinon parfois même statutaires, ne l'imposent pas. Il est envisagé de ne faire désormais figurer au bleu que l'indication des nombres d'emplois par corps, comme la Cour le note, sans le critiquer, pour les emplois d'ingénieurs des ponts et chaussées.

La gestion des carrières

La critique de la Cour concernant des tâches de gestion trop administratives et compartimentées est en partie nuancée par la reconnaissance d'efforts d'adaptation de l'organisation de la sous direction

des ressources humaines. Cette rationalisation de la gestion sera poursuivie dans le cadre de la réorganisation des structures et des procédures de la DPMA qui sera éclairée par l'examen critique des missions actuellement exercées.

D'ores et déjà, le dispositif d'évaluation - notation existant à l'administration centrale, qui était reconnu plus signifiant que dans les autres directions sera amélioré dans le cadre de la récente réforme statutaire de la notation.

Par ailleurs, comme le recommande la Cour, la conduite des projets de SIRH du ministère sera pilotée par la DPMA, qui s'attachera à la cohésion des systèmes, y compris bien sûr pour celui de sa gestion directe.

Les régimes de rémunération

La critique d'un défaut de véritable politique de rémunération est aujourd'hui dépassée.

La régularisation des régimes indemnitaires, conduite par la DPMA pour l'ensemble du ministère, donne désormais tous les outils pour assurer une rémunération indemnitaire prenant non seulement en considération la sujétion des fonctions exercées, la technicité acquise et les responsabilités exercées, mais encore la manière de servir. Il est rappelé que l'administration centrale est la seule entité de gestion des personnels du ministère où la démodulation des primes concerne l'ensemble des A. Ce nouvel outil juridique sera mobilisé dans toutes ses dimensions pour répondre à l'orientation annoncée le 7 octobre d'une rémunération moderne prenant en compte le mérite individuel.

Cette réforme se développera progressivement. Si la Cour remarque que les barèmes de gestion reprennent pour leur plus grande part les barèmes précédents par grade, tout est en place pour une différenciation plus fonctionnelle qui nécessite toutefois des travaux importants d'expertise et de concertation. D'ores et déjà, il faut noter le dispositif réglementaire de garantie individuelle, sous forme d'une indemnité différentielle, qui permettra de supprimer la prime dite « de dactylographie », fonctionnellement dépassée, dans l'attente d'une indemnité reconnaissant la spécificité des fonctions d'assistant – secrétaire, suivant des modalités à négocier.

De même, le dispositif de progression automatique à l'ancienneté des cadres de direction est appelé à disparaître, pour faire place à un système basé sur les résultats obtenus au regard des objectifs assignés chaque année.

Le dispositif des allocations de maintien de rémunération mérite d'être examiné attentivement. Outre le fait qu'il n'est pas propre au ministère, il traduit la nécessité de tenir compte des difficultés de gestion du haut encadrement qui, partout, revêt un caractère plus personnalisé. Le

dispositif avait été mis en œuvre pour atténuer les pertes financières de titulaires d'emplois supérieurs qui leur était retiré. Cette allocation a vocation à être temporaire. Dans ce contexte, la DPMA va rationaliser les pratiques existantes en mettant en place des règles strictes pour en limiter le montant et la durée.

La Cour met en avant une connaissance lacunaire de la DPMA de la rémunération réellement versée aux personnels objet de l'enquête. Cette situation, qui ne concernait que quelques dizaines de personnes, sera supprimée en 2003, dans le cadre de la régularisation des régimes indemnitaires, la DPMA devant désormais verser l'intégralité de la rémunération des intéressés sur la base de l'allocation complémentaire de fonction.

Pour ce qui concerne les personnels contractuels, la régularisation des régimes indemnitaires a conduit à supprimer la part dite « indemnitaire » de leur rémunération et à l'intégrer dans la rémunération contractuelle, en établissant des avenants à tous les contrats existants.

Enfin, les règles de déontologie, dont l'instruction relève de la DPMA pour l'ensemble du ministère, sont réaffirmées. Un guide de la déontologie adapté aux missions du ministère est en cours d'élaboration et sera diffusé d'ici six mois au sein des directions.

**REPONSE DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE,
DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE**

Les textes portant régularisation du dispositif indemnitaire des directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont fait l'objet d'une publication au Journal officiel du 4 mai 2002, achevant le travail entrepris depuis trois ans afin de prendre en compte les observations formulées par la Cour des comptes.

La démarche menée répondait à une double obligation :

- une obligation de sécurité juridique et de transparence ;*
- un impératif de cohérence avec les régimes interministériels.*

Le schéma indemnitaire global des directions de ce ministère est désormais le suivant :

- l'utilisation de dispositifs interministériels rénovés : indemnité d'administration et de technicité, heures supplémentaires, indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires des administrations centrales et des services déconcentrés (décrets n° 2002-60, 61, 62 et 63 du 14 janvier 2002) ;*

- le bénéfice de la prime de rendement en administration centrale et dans les services déconcentrés dans la limite de 18 % du traitement brut le plus élevé de chaque grade (décrets n° 45-1753 du 6 août 1945 et 50-196 du 6 février 1950) ;
- la mise en place d'un socle commun à l'ensemble des directions articulé autour d'un décret unique instaurant une allocation complémentaire de fonctions et de ses arrêtés d'application dont les contenus sont adaptés à la situation de chaque direction, service ou corps (décret n° 2002-710 du 2 mai 2002 et 13 arrêtés) ;
- un dispositif transitoire permettant de maintenir à certains agents à titre individuel le montant des rémunérations jusqu'alors perçues (décret n° 2002-711 du 2 mai 2002).

L'architecture du nouveau dispositif indemnitaire s'inscrit dans les limites suivantes :

Il s'inscrit dans le cadre de la rénovation du régime interministériel d'indemnisation des travaux supplémentaires

Au début de l'année 2002, le régime interministériel d'indemnisation des travaux supplémentaires a été restructuré tant en ce qui concerne les administrations centrales que les services déconcentrés.

Cette réforme a tout d'abord permis de fonder un nouveau dispositif d'indemnisation et de contrôle des heures supplémentaires pour les agents de catégorie C et certains agents de catégorie B afin de mettre un terme aux dérives, maintes fois dénoncées par la Cour des comptes, de paiement forfaitaire d'heures supplémentaires non effectives. Le décret n° 2002-61 a ainsi permis la consolidation des indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées forfaitairement en créant une indemnité d'administration et de technicité indépendante de toute notion de travaux supplémentaires.

Cette réforme a également contribué à rapprocher les dispositifs d'indemnisation forfaitaire des travaux supplémentaires des agents de catégorie A et de la plupart des agents de catégorie B des administrations centrales et des services déconcentrés de l'Etat. Ces deux nouveaux dispositifs présentent en effet une grande similarité dans leur construction. Ils ont enfin permis, en élargissant la marge de modulation des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires en administration centrale, de donner une base juridique à une partie des versements opérés sans base juridique.

Au-delà des corps à vocation interministérielle, cette régularisation requiert la publication d'arrêtés propres à chaque ministère afin de prendre

en compte les corps spécifiques à chaque ministère. Dans le cas du ministère des finances, ces textes sont en cours d'élaboration.

La prime de rendement en administration centrale et en services déconcentrés

Le décret du 6 août 1945 qui ouvre aux « fonctionnaires et agents titulaires des administrations et organismes relevant du ministère des finances » le bénéfice d'une prime de rendement dans la limite de 18 % du traitement le plus levé du grade est maintenu en l'état.

Un arrêté du 2 mai 2002 portant application aux populations exclues du décret de 1945 (directeurs généraux, directeurs, chefs de service et assimilés) a permis de régulariser leur situation.

L'allocation complémentaire de fonctions

Ce texte institue une allocation complémentaire de fonction en faveur des personnels de ce ministère, des établissements publics administratifs placés sous sa tutelle, des juridictions financières et des autorités administratives indépendantes en relevant pour leur gestion.

Ce décret a un champ ministériel et se trouve complété par des arrêtés d'application établis par direction, service ou corps. Treize arrêtés ont été publiés.

Le versement de cette indemnité se fera de manière différenciée à la fois suivant les catégories ou niveaux dans lesquels sont classés les agents et selon les fonctions exercées. Celles-ci sont identifiées dans les arrêtés en fonction de l'organisation et des métiers du ministère. Des critères pouvant se cumuler les caractérisent et prennent en compte les responsabilités exercées, l'expertise, les sujétions et les missions de contrôle.

Chacun de ces critères est affecté de taux de référence annuels exprimés en points auxquels est appliqué un coefficient multiplicateur d'ajustement pouvant varier de 1 à 3 de manière à favoriser la modulation des attributions individuelles. Les valeurs de point sont fixées par direction.

Le complément différentiel

Au-delà de ce nouveau schéma indemnitaire, une partie des versements opérés antérieurement sans base juridique fait l'objet d'un dispositif de garantie individuelle.

Ainsi, les personnels en fonction au 31 décembre 2002 auront la possibilité de se voir verser une indemnité différentielle, si l'application du nouveau dispositif se traduit pour eux par une diminution de leur rémunération brute globale antérieure. Le montant de cette indemnité sera

réduit progressivement pour tenir compte des promotions ou reclassements consécutifs à un changement de corps, des revalorisations indemnitaires et des augmentations de traitement principal résultant d'un avancement de grade ou d'échelon de l'agent.

Ce dispositif transitoire devrait être sans objet dans quelques années.

En termes de délais, il est prévu que les deux textes constituant « l'étage » ministériel de cette nouvelle architecture entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2003. Le dispositif interministériel est lui applicable depuis le 1^{er} janvier 2002.