

La politique salariale de l'État

Jean-Marc Daniel

Département des diagnostics de l'OFCE

Depuis 1982, année où fut votée la loi sur le blocage des prix et des salaires, l'Etat a entrepris une politique salariale visant à réduire le poids de la masse salariale des administrations publiques dans le Produit Intérieur Brut. En effet, au cours des années 60 et 70, ce poids n'avait cessé de croître pour passer de 6,45 % en 1957 à 12,9 % en 1984. Il est redescendu à 11,5 % en 1990. Concernant la masse salariale de l'Etat stricto sensu, l'évolution fut de 4 % en 1957 à 6,26 % en 1983 et 5,24 % en 1990.

Ce renversement a été obtenu par une modification du mode d'appréciation du pouvoir d'achat des salaires des fonctionnaires et par un fort ralentissement des embauches. Cet article étudie comment en adoptant une analyse du pouvoir d'achat incorporant les effets des mesures catégorielles et de la carrière (GVT), les pouvoirs publics ont réussi à assurer le strict maintien du pouvoir d'achat individuel effectif des agents, mais ont accéléré le décalage entre les salaires du public et ceux du privé. Si cette politique a permis de contenir la dérive de la masse salariale, elle a eu en retour des conséquences négatives sur l'embauche : le nombre de candidats aux concours de fonctionnaires est en nette diminution depuis dix ans et les départs vers le secteur privé se sont multipliés.

Comme la contrainte budgétaire qui est à l'origine de cette politique restrictive demeure, l'Etat s'il ne veut pas voir se dégrader gravement la qualité du recrutement, devra chercher des marges de manoeuvre financières dans une réduction des effectifs. Pour être importante, celle-ci ne pourra s'appuyer que sur une réflexion sur les missions et le fonctionnement des services publics à la lumière de la décentralisation et des progrès de l'informatique.

Un des aspects majeurs du tournant économique de 1982-1983 a été la rupture dans l'évolution des salaires et la mise en œuvre d'une politique salariale restrictive fondée sur la désindexation, c'est-à-dire très concrètement sur le tassement du pouvoir d'achat des salariés. Cette politique salariale a surtout été affirmée dans la fonction publique où l'État-employeur contrôle directement les salaires.

En fait l'État contrôle le salaire de ses agents, y compris ceux des PTT, celui des agents des collectivités locales et des hôpitaux statutairement alignés sur ceux des fonctionnaires. Il donne des directives aux dirigeants des entreprises publiques ainsi qu'à l'UCANSS (Organisme gestionnaire des personnels de la Sécurité sociale) sur les orientations salariales qui doivent présider aux négociations avec les représentants de leurs personnels.

Au total l'État dispose d'un pouvoir effectif sur les salaires de 6 100 000 personnes soit 32 % des salariés et sur une masse qui représente 28,8 % des salaires distribués. Pour cette raison, les négociations salariales dans la fonction publique servent souvent de référence à celles conduites dans les autres grands secteurs de l'économie, et orientent ainsi l'évolution globale de l'ensemble des salaires.

Nous allons donc examiner comment s'est concrétisée la rupture de 1982-83 dans la fonction publique, quels étaient ses objectifs et quelles en furent les conséquences — notamment sur les salaires individuels des fonctionnaires et la politique de recrutement de l'État —, avant d'essayer de dégager les perspectives qui s'offrent désormais aux pouvoirs publics.

La masse salariale de la fonction publique a connu une progression sensible depuis l'immédiat après-guerre jusqu'au début des années 1980. En 1957, l'ensemble des salaires versés par les administrations publiques (au sens de la comptabilité nationale qui en exclut les PTT) représentaient 6,44 % du PIB. En 1967, cette part était de 8 %. Deux facteurs vont aggraver cette tendance : les événements de mai 1968 qui conduisent à une forte hausse des salaires, en partie compensée par l'inflation et surtout à une embauche massive ; le ralentissement de la croissance du PIB qui suit le premier choc pétrolier.

A partir de 1978, le gouvernement Barre adopte une stratégie de strict maintien de pouvoir d'achat, assurant une évolution de la masse salariale de l'État au même rythme que le PIB.

C'est en 1982-83 qu'intervient la véritable cassure. Changeant de mode d'appréciation de l'évolution des salaires, les pouvoirs publics engagent une politique délibérée de réduction du poids de la masse salariale publique dans le PIB. Celui-ci culmine à 12,9 % du PIB en 1984 avant de redescendre à 11,5 % en 1990, soit son niveau de 1977.

Derrière cette évolution générale, on trouve une politique salariale uniforme pour l'ensemble du secteur, mais une politique diversifiée de recrutement faisant intervenir de nombreux décideurs (notamment les collectivités locales).

Si l'on restreint l'analyse à l'État, le profil d'évolution reste identique bien que la décroissance, amorcée dès 1983, soit plus accentuée. La part de la masse salariale de l'État dans le PIB est de 4 % en 1957, 5,2 % en 1967, 6,14 % en 1977 ; elle culmine à 6,26 % en 1983 avant de redescendre à 5,24 % en 1990.

**1. Evolution des effectifs publics
(ayant le statut de fonctionnaires ou de contractuels publics)**

En milliers d'agents

	1957	1962	1967	1972	1977	1982	Indice 1982 base 100 1957	Taux de crois- sance annuel
Etat								
Education	360	495	658	900	1036	1090	303	4,5 %
Défense	535	527	429	445	449	462	86	-0,6 %
Autres	423	465	506	619	699	753	178	2,3 %
Total Etat	1 318	1 487	1 593	1 964	2 184	2 305	175	2,3 %
F.P. territoriale et hospitalière	624	714	928	1175	1516	1853	297	4,4 %
PTT	260	291	333	385	447	508	195	2,7 %
Total général	2 202	2 492	2 854	3 524	4 147	4 666	212	3,1 %
Emploi salarié total							138	1,3 %
Emploi total							110	0,4 %

Sources : INSEE, calculs OFCE.

2. Facteurs d'évolution de la masse salariale de l'Etat

Taux moyen annuel

	1957-1967	1967-1972	1972-1977	1977-1982
Effectif (1)	2 %	4,2 %	2,1 %	1,1 %
Salaire moyen en francs constants (2)	4,6 %	3,1 % (*)	3,1 % (*)	0,5 %
Prix (3)	4,8 %	5,6 %	10,3 %	11,7 %
Masse salariale en valeur (1) x (2) x (3)	11,8 %	13,4 %	16,2 %	13,4 %

(*) La forte embauche de la période 1967-1972 tire vers le bas l'évolution du pouvoir d'achat du salaire moyen. Malgré un taux équivalent, la période 1972-1977 marque un tassement de pouvoir d'achat des gens en place.

Sources : INSEE, calculs OFCE.

En 1992, malgré l'accord salarial d'octobre 1991 souvent présenté comme généreux, elle sera stabilisée à 5,24 %. L'État a comprimé sa masse salariale plus vigoureusement que l'ensemble des administrations publiques et a su la ramener à une part dans le PIB inférieure au niveau d'avant la crise (on était à 5,3 % en 1974). La rupture qui a permis cette compression a été provoquée par la loi du 30 juillet 1982 instaurant le blocage des prix et des salaires pour une période allant du 1er juillet au 31 octobre 1982. Ce blocage s'est appliqué à l'ensemble de l'économie. L'État, évidemment, a soumis ses agents à la règle générale et entrepris de négocier avec les syndicats de la fonction publique un accord pour la période postérieure au blocage. Les bases de cette négociation furent entièrement nouvelles par rapport à la pratique antérieure. En effet, dans les années 1970, la politique salariale de l'État garantissait un maintien du pouvoir d'achat en niveau du point fonction publique, c'est-à-dire que la valeur du point de référence servant à calculer le salaire des fonctionnaires était en décembre de l'année n celui de décembre $n-1$ multiplié par le taux d'évolution en glissement de l'indice des prix de l'INSEE.

A partir de 1983 le gouvernement s'est engagé à maintenir en francs constants le montant global de la masse salariale à effectif inchangé.

La novation était double :

— la référence devenait une grandeur macroéconomique, la masse salariale, et non plus l'évolution de l'élément principal de détermination du salaire individuel (à savoir le point fonction publique). Cela introduisait dans l'appréciation de l'évolution des salaires les conséquences des mesures catégorielles jusque là ignorées dans les négociations salariales et de ce fait créait une nouvelle solidarité entre fonctionnaires : toute amélioration de la situation indiciaire d'une catégorie d'agents se traduit par une amputation du pouvoir d'achat des autres ; si en théorie, l'incidence devait en être faible puisque depuis 1978, l'État avait décidé la pause catégorielle — c'est-à-dire le refus de toute mesure spécifique à tel ou tel groupe de fonctionnaires — en fait la pression permanente des revendications catégorielles a conduit l'État à sans cesse modifier la répartition des corps de fonctionnaires sur la grille de la fonction publique.

Cela introduisait également dans le calcul de l'évolution des salaires le GVT (glissement vieillissement technicité) représentatif de l'impact sur la masse salariale de la carrière des agents, des départs en retraite et des recrutements.

— le mode d'appréciation du pouvoir d'achat cessait d'être le niveau atteint en fin d'année pour être la moyenne annuelle. En période de ralentissement de l'inflation, le passage au raisonnement dit en masse, ou en moyenne, a conduit toutes choses égales par ailleurs à une perte de pouvoir d'achat en niveau : par exemple, en 1986 l'extension en année pleine des hausses de 1985 (appelée effet report) conduisait à une hausse spontanée de la masse salariale par rapport à la moyenne 1985 de 2,1 %, avant toute modification en 1986 de la valeur du point ; mesures catégorielles et GVT total faisant dériver de 0,8 % la masse salariale, elle a augmenté en 1986 plus vite que les prix (+ 2,7 %) sans qu'aucune revalorisation n'intervienne. Le gouvernement n'a donc accordé cette année-là aucune augmentation du point arguant que le pouvoir d'achat

était maintenu alors que les syndicats contestaient qu'il en fut ainsi, affirmant que c'était pur sophisme que de prétendre maintenir le pouvoir d'achat sans augmenter les salaires.

A partir de 1986, l'État a modifié la manière de calculer la masse salariale. Cessant de se référer à la masse payée, il a introduit le concept de « masse à effectifs présents », ce qui supprime dans l'évolution de la masse l'effet des départs et des recrutements et limite le GVT pris en compte à ce que l'on appelle le GVT positif. S'il est difficile d'apprécier le GVT global initialement pris en compte, il l'est encore plus d'apprécier le GVT positif. Néanmoins, les négociations salariales ainsi que les documents officiels servant de référence à l'appréciation de l'évolution des salaires dans la fonction publique, s'appuyant sur des travaux de l'INSEE portant sur la période 1976-1984, ont retenu un GVT global ou GVT solde de 0,5 % et un GVT positif variant de 1,6 à 1,8 %.

En augmentant de la sorte la part du GVT dans l'appréciation de l'évolution de la masse salariale, les pouvoirs publics ont réduit d'autant celle des mesures concernant le point fonction publique (les mesures dites générales).

A partir de 1988, le nouveau gouvernement, tout en reprenant le principe d'une négociation salariale fondée sur l'évolution de la masse et la référence au GVT positif, a entrepris une modification de la gestion de la fonction publique axée sur :

- une approche qualitative dite de renouveau du service public
- une approche très sectorisée, souvent en réponse à des mouvements sociaux, conduisant à une augmentation considérable de la part des mesures catégorielles dans les facteurs d'évolution de la masse salariale (elles sont passées de 0,3 % en 1988 à 2,4 % en 1990 et 1,9 % en 1991).
- un souci de promotion des bas-salaires par la refonte du bas de la grille indiciaire (protocole « Durafour ») et l'attribution d'une partie des augmentations générales par le biais de sommes forfaitaires distribuées uniformément en points d'indice ou de primes ponctuelles comme la prime de croissance d'un montant de 1 200 F versée en novembre 1989.

Dix ans après la rupture de 1982 malgré les aménagements successifs de la politique salariale de l'État, qui fut durcie entre 1986 et 1988 et plus orientée vers les avantages catégoriels depuis 1988, on peut tirer un premier bilan :

- comme nous l'avons déjà souligné, la part de la masse salariale de l'État dans le PIB s'est fortement réduite
- le pouvoir d'achat en niveau des salaires des fonctionnaires a baissé
- la négociation salariale a pris un nouveau tour, en responsabilisant les syndicats appelés à choisir entre mesures catégorielles et mesures générales, entre le qualitatif et le quantitatif
- le GVT, c'est-à-dire concrètement le déroulement des carrières, a été introduit dans la négociation salariale, modifiant la notion de maintien du pou-

3. Bilan des négociations salariales et évolution de la masse salariale de l'Etat

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Evolution de la masse salariale due au :								
Report (1)	5,6	1,9	2,1	0,0	0,7	1,2	0,7	1,5
Mesures générales (2)	1,1	3,0	0,0	1,3	1,3	2,5	0,9	0,6
Mesures catégorielles (3)	0,4	0,4	0,3	0,6	0,3	1,4	2,4	1,9
GVT positif (4)	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,8	1,8	1,8
GVT solde (5)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Evolution des effectifs budgétaires (6)	- 0,05	- 0,2	- 0,2	- 0,25	- 0,2	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,7
Evolution de la masse effectivement payée	+ 5,45	+ 4,49	+ 8,61	- 0,10	+ 3,70	+ 4,88	+ 5,03	+ 4,89
Evolution théorique de la masse salariale (1) + (2) + (3) + (5) + (6)	+ 7,55	+ 5,6	+ 2,7	+ 2,15	+ 2,6	+ 5,9	+ 5,0	+ 5,2

Sources : Ministère de la Fonction Publique, Ministère des finances, calculs OFCE.

4. Evolution des salaires de la fonction publique

En %

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Valeur du point, FP en décembre	25 290	26 428	26 428	26 983	27 523	28 129	28 973	29 408
Evolution en niveau	6,85	4,5	0	2,1	2,0	2,2	3,0	1,5
Evolution de l'indice des prix en glissement	6,7	4,7	2,1	3,1	3,1	3,6	3,4	3,2
Evolution cumulée du pouvoir d'achat par rapport à 83 / XII	0,2	- 0,1	- 2,2	- 3,1	- 4,1	- 5,4	- 5,7	- 7,3
Evolution en masse avec GVT +	8,7	6,9	4,0	3,5	4,0	6,9	5,9	5,7
Evolution moyenne de l'indice des prix	7,4	5,8	2,7	3,1	2,7	3,6	3,4	3,1
Gain cumulé du pouvoir d'achat du salaire moyen par tête ou de la masse salariale à effectif constant par rapport à 1983*	1,3	2,2	3,5	4,0	5,3	8,7	11,2	14,0

* Il convient de préciser que les effectifs constants ne le sont pas en réalité car il s'agit d'un indice chaîne avec des présent-présent pour un an seulement. Au bout de huit ans, on peut considérer qu'un cinquième des présents de l'année de référence est parti à la retraite.

Sources : Ministère de la fonction publique, INSEE, calculs OFCE.

voir d'achat. L'État, avant 1982, garantissait à un agent une amélioration de son niveau de vie au fur et à mesure du déroulement de sa carrière ; désormais cette carrière est un élément de l'évolution du pouvoir d'achat de son salaire d'embauche, ce qui revient à affaiblir l'idée même de carrière.

La baisse de 7,30 % de pouvoir d'achat du point fonction publique s'est accompagnée pour les agents présents en 1983 d'une hausse de leur pouvoir d'achat individuel moyen de 14 % grâce au déroulement de leur carrière et à l'ensemble des mesures catégorielles. Néanmoins, ce 14 % est à prendre avec des réserves. D'abord, le GVT positif qui sert à le déterminer est largement sujet à contestation. Ensuite, alors que l'évolution du point concerne tous les fonctionnaires, les mesures catégorielles, par définition, ne concernent qu'une partie des fonctionnaires. Enfin le GVT n'a pas la même valeur pour les catégories du bas de l'échelle que pour les hauts fonctionnaires : sur l'ensemble de sa carrière, le fonctionnaire le moins bien payé améliore son salaire de 1 750 F / mois si l'on se réfère à la valeur du point au 1er janvier 1992 ; pour obtenir le même gain, il faut cinq ans à un inspecteur de police et deux ans à un administrateur civil (ancien élève de l'ENA).

5. Rapport entre le salaire perçu par un agent ayant 20 ans de carrière et le salaire d'embauche (en pouvoir d'achat)

Agent de service-huissier	1,3
Secrétaire	1,4
Inspecteur de police	1,6
Attaché d'administration centrale	1,8
Administrateur civil	2,3

Sources : Ministère de la fonction publique, calculs OFCE.

Si le GVT est plus important pour les hauts fonctionnaires — ce qui peut être jugé normal dans une logique où la rémunération d'un agent s'apprécie sur une carrière totale et non pas sur le premier salaire qu'il perçoit et qu'elle tient compte normalement de sa productivité sur l'ensemble de sa vie active —, les mesures catégorielles ont plutôt bénéficié aux agents du milieu et du bas de la grille. Ainsi l'indice des traitements nets de la fonction publique calculé par l'INSEE qui est représentatif des mesures catégorielles mais ne répercute pas le GVT, a évolué plus favorablement pour les catégories du bas de la grille indiciaire (agents dits de catégories B, C et D) que pour les hautes catégories (A).

6. Indice net du traitement calculé par l'INSEE

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Catégorie A	100	108,4	117,3	121,8	125,5	126,6	129,4	134,2	137,0
Catégorie B	100	109,3	118,5	123,6	128,6	131,0	135,3	141,0	144,2
Catégorie C+D	100	109,6	117,8	122,3	126,9	127,8	131,0	139,5	141,8

Sources : INSEE, calculs OFCE.

En fait, pour effacer la baisse du pouvoir d'achat du point fonction publique, les agents ont joué sur des stratégies corporatistes ; celles-ci se sont développées à trois niveaux à savoir leur corps d'origine, leur ministère d'affectation, leur carrière individuelle :

— La défense du corps passe par la revendication catégorielle ; ainsi que nous l'avons indiqué, la contribution du catégoriel s'est considérablement accrue dans l'évolution de la masse salariale. Au protocole signé en 1989 par M. Durafour avec certains syndicats et dont les conséquences sont étalées sur sept ans, s'ajoutent les mesures en faveur des enseignants. Par ailleurs chaque année tel ou tel groupe bénéficie d'une mesure en sa faveur. Ainsi en 1990, ont bénéficié d'une amélioration statutaire :

- * les infirmiers
- * les inspecteurs généraux de l'Education
- * les conservateurs du patrimoine
- * les ingénieurs des travaux des Eaux et Forêts
- * les inspecteurs des Affaires sociales (IGAS)
- * les gardiens de la paix
- * les greffiers
- * les gardiens de prisons
- * les ingénieurs de contrôle de la navigation aérienne
- * les personnels de la Météorologie nationale

— Les agents peuvent également obtenir des compensations salariales dans le cadre de leur ministère. L'augmentation du salaire passe alors par les primes. En effet, en plus de sa rémunération indiciaire obtenue en multipliant la valeur du point par son indice, le fonctionnaire perçoit des primes, ou rémunérations annexes, dont le montant et l'évolution obéissent à des règles moins strictes que celles du traitement indiciaire.

Chaque année l'enveloppe de primes est négociée ministère par ministère dans le cadre de la préparation du budget et peut évoluer à des rythmes plus rapides que le point fonction publique.

De cette façon, on peut corriger les pertes de pouvoir d'achat d'autant mieux que le fonctionnaire perçoit davantage de primes. Le système favorise des agents du haut de la grille dont certains touchent près de la moitié de leur salaire sous forme de primes : un instituteur perçoit une prime qui représente 10 % de son traitement indiciaire. Un commissaire de police 20 à 25 %, un ingénieur des Ponts et Chaussées 70 %. Ces primes qui n'ont rien d'occulte, permettent de rapprocher, à diplôme équivalent, les salaires des fonctionnaires de ceux du marché du travail. Elles offrent l'avantage d'une part d'autoriser l'assouplissement de la rigueur salariale, d'autre part, comme elles n'ouvrent pas droit à la retraite, de permettre à l'État de verser des retraites de faibles montants ; c'est pour cette raison essentielle que les syndicats demandent leur suppression au profit de la distribution de points d'indice. Quoi qu'il en soit, l'État a utilisé les primes pour corriger les effets de sa politique salariale restrictive.

7. Rapport entre les primes et les rémunérations principales hors primes

En %

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
10,3	10,5	10,7	11,4	11,8	11,9	14,0	14,7

Sources : L.F.I., calculs OFCE.

— Enfin un fonctionnaire peut chercher à améliorer sa rémunération à titre personnel. Un des moyens privilégiés a été d'augmenter les emplois de débouché, c'est-à-dire les emplois dont l'accès n'est pas garanti par la carrière. En 1986, le Premier ministre avait demandé à MM. Belin et Gisserot un rapport sur la réduction des effectifs de la Fonction publique ; ils avaient conclu à la nécessité de supprimer 14 emplois de directeurs et 15 emplois de chefs de service ou de sous-directeurs. En 1988, deux ans après leur rapport, loin de diminuer, ces effectifs avaient augmenté respectivement de 2 et 3 unités. D'une façon générale le nombre de postes de hauts fonctionnaires a eu tendance à augmenter sensiblement depuis 1982, malgré la réduction des effectifs non enseignants de la fonction publique, fournissant ainsi des débouchés plus nombreux. En 1982, il y avait 1 directeur d'administration centrale pour 13 administrateurs civils. En 1990, le taux était de 1 pour 10.

Les agents de l'État ayant cherché, de multiples façons, à sauvegarder leur revenu, il faut pour apprécier l'impact salarial réel de la politique menée depuis 1982-83 procéder à un examen plus fin, au niveau de quelques archétypes individuels.

8. Evolution base 100 en 1982 du nombre de certains emplois de débouché

	1982	1984	1986*	1988
Préfet	100	108	103	103
Magistrats à la Cour des comptes	100	115	117	124
Directeurs d'administration centrale	100	110	107	111
Inspecteurs généraux des affaires sociales	100	103	97	104
Inspecteurs généraux de l'éducation nationale	100	98	100	107
Inspecteurs généraux des finances	100	94	91	91
Ambassadeurs	100	103	98	98

* Année des mesures Belin-Gisserot.

Sources : INSEE, calculs OFCE.

Pour étudier la paie des fonctionnaires, nous prendrons la rémunération nette annuelle perçue. Elle comprend le traitement indiciaire, majoré de l'indemnité de résidence à Paris et des primes. L'indemnité de résidence varie de 3 % à 0 % suivant la zone d'activité de l'agent. Nous avons retenu Paris qui est le taux le plus élevé. Nous avons également supposé que le fonctionnaire était célibataire et ne percevait donc pas de supplément familial de traitement.

Malgré les mesures catégorielles et l'augmentation du montant des primes, le pouvoir d'achat, à fonction équivalente, a eu tendance à diminuer. Néanmoins, le GVT combiné au catégoriel a joué son rôle, et chaque agent a compensé la baisse du pouvoir d'achat du point fonction publique par l'évolution de sa carrière. Si un jeune énarque a un pouvoir d'achat inférieur de 5 % à celui de son aîné de 1982, l'énarque de 1982 gagnait en 1990, en francs constants, 47 % de plus qu'à ses débuts.

L'État a de fait maintenu le niveau de vie individuel de ses agents, mais il a induit un décalage croissant entre les salaires publics et ceux que génère le marché du travail.

9. Salaire net de quelques fonctionnaires en francs courants
(l'ancienneté est indiquée entre parenthèses)

	1982	1986	1990	Croissance de 1982 à 1990 en %	Evolution du pouvoir d'achat
Secrétaire (secrétaire de directeur, 25 ans d'ancienneté)	63 800	81 100	90 600	42 %	- 2,1 %
Inspecteur du permis de conduire (2 ans)	61 000	78 000	88 200	44,6 %	- 0,27 %
Gendarme (2 ans)	62 000	78 700	88 700	43 %	- 1,3 %
Inspecteur de police (2 ans)	78 500	99 500	125 600	60 %	10,3 %
Instituteur (2 ans)	69 500	90 000	99 500	43,2 %	- 1,3 %
Administrateur civil débutant	132 000	166 000	182 000	37,8 %	- 5,0 %
2 ans	158 000	198 000	220 000	39,2 %	- 4,0 %
8 ans	205 000	260 000	285 000	39 %	- 4,2 %
Directeur d'administration centrale	280 000	340 000	375 000	34 %	- 7,6 %
Servant du culte en Alsace Lorraine* (20 ans)	91 000	95 000	125 000	37,4 %	- 5,3 %
Indice des prix	100	128	145	45 %	

* Indemnité de résidence de Strasbourg.

Sources : Ministère de la fonction publique, Ministère des finances, INSEE.

Parmi les grands pays de l'OCDE, la France est avec l'Allemagne et l'Italie et après le Royaume-Uni, celui où en dix ans, l'écart entre les salaires du public et les salaires du privé s'est le plus ouvert.

Sur une base 100 en 1979, le salaire moyen par tête est en francs constants à l'indice 109,1 dans les administrations publiques et 118,1 dans les entreprises du secteur privé (il est à 117,5 dans le secteur des assurances dont le travail peut s'apparenter le plus à celui de l'administration).

L'écart entre le secteur public et le secteur privé est surtout sensible pour les cadres supérieurs de la fonction publique.

**10. Evolution du salaire d'un individu
base 100 : 1985 (2 ans d'ancienneté)**

	1988 (5 ans d'ancienneté)
Ingénieur des ponts	115,7
Administrateur civil	119,3
Inspecteur de police	118,9
Instituteur	115,8
Gendarme	117,8
Inspecteur du permis de conduire	118,0
Indice des prix	108,7

Sources : Ministère des finances, calculs OFCE.

11. Indice d'évolution de la rémunération relative des fonctionnaires dans le G7

	1979	1984	1990
Etats-Unis	100	108	111
Italie	100	95	91,5
RFA	100	100,5	91,5
Royaume-Uni	100	92	78
Canada	100	100	92,5
France	100	96,5	91
Japon	100	94,62	97

Source : OCDE.

Si l'on considère les enquêtes de salaire faites par les journaux économiques spécialisés et que l'on prend comme base 100 le salaire d'un ancien élève de l'ENA débutant on a comme répartition des salaires d'embauche dans le secteur privé :

Ecole polytechnique : 107,4

Ecole des Ponts, Mines : 103

Sup. Aéro : 100

Centrale : 98

HEC, ESSEC, ESCP : 97

Pour mémoire, soulignons qu'il n'est que de 87 pour un ancien élève de l'Ecole nationale de la magistrature.

Après deux ans d'expérience, les anciens élèves d'HEC ou de Centrale dépassent les anciens élèves de l'ENA.

Après vingt ans, une enquête récente auprès des anciens élèves de l'ESCP les conduit à afficher un salaire moyen annuel brut de 600 000 F soit 30 à 40 % de plus que le salaire d'un ancien élève de l'ENA à ancienneté comparable.

Cette situation a pour conséquence, malgré le développement du chômage une baisse considérable du nombre de candidats dans les concours administratifs. En 1982, il y avait 997 869 candidats aux concours de la fonction publique, leur nombre était de 441 701 en 1988.

Ce nombre doit en partie être corrigé par celui des places offertes. Le rapport nombre de candidats sur nombre de reçus est ce qu'on appelle le taux de sélectivité d'un concours. Plus un concours est attractif, plus ce taux est élevé. Il a évolué comme suit depuis 1982.

12. Selectivité des concours de la Fonction Publique

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1998
Catégorie A	6,6	6,4	7,4	7,0	8,2	6,9	6,9
Catégorie B	8,8	8,2	11,0	12,1	12,3	9,1	6,7
Catégorie C + D	12,1	16,3	24,4	27,5	20,8	17,2	11,1
Ensemble fonction publique	10,1	10,8	14,7	15,1	13,5	11,0	8,2

Sources : Ministère de la fonction publique. calculs OFCE.

L'augmentation du taux entre 1982 et 1985 est liée à la baisse brutale du nombre de places offertes ; mais c'est depuis 1982 que le nombre de candidats diminue. Cette diminution s'amplifie aux-delà de 1988 et touche surtout les concours de catégorie A.

Désormais il n'est pas rare que l'État ne remplisse pas le nombre de places offertes à un concours, faute de candidats de niveau suffisant. En 1988, l'État a ouvert 11 840 places d'enseignants au concours externe ; il n'a pu admettre

que 9 110 candidats soit 77 % de son besoin et a dû recourir à l'embauche de non-titulaires, malgré les règles sans cesse réaffirmées, notamment depuis la loi de titularisation du 11 janvier 1984, d'abandon de tout recrutement autre que par voie de concours. Le nombre de professeurs auxiliaires est passé de 8 720 en 1986 à 25 800 en 1990.

Les concours d'attaché d'administration centrale (accès aux Instituts régionaux d'administration ou IRA) qui permettent de pourvoir le niveau hiérarchique immédiatement au-dessous de celui des anciens élèves de l'ENA connaissent également une assez nette désaffection : au concours externe de 1990, pour 405 places offertes, 712 candidats se sont présentés soit un taux de selectivité de 1,76.

A l'Ecole nationale de la magistrature, la situation est encore plus frappante puisqu'au concours de 1988, le jury n'a admis que 186 candidats pour 245 places offertes.

Même l'ENA est touchée par cette désaffection. Sur longue période, le taux de sélectivité de ce concours s'est accru régulièrement de 1957 à 1982. En 1957-1960, il était de 3,5 avec 550 candidats. En 1982, il était de 11,2. Il a stagné jusqu'en 1987 aux alentours de 10, niveau de 1990 ; mais cette année-là, le nombre de places offertes était de 49 et il y eut 489 candidats, soit deux cents de moins qu'en 1986.

Ce recul du nombre de candidatures s'accompagne d'un souci de départ vers le secteur privé de plus en plus affirmé : le nombre d'anciens élèves de l'ENA qui travaillent dans une entreprise privée était de 28 en 1985, 36 en 1986, 59 en 1987, 73 en 1988. Au total, 737 énarques en activité le sont dans une entreprise, soit 16,4 % des anciens élèves de l'ENA. Si le taux reste encore faible, sa croissance est rapide puisqu'en 1980, il n'était que de 5 %. Cela inquiète les pouvoirs publics au point que le séminaire gouvernemental du 11 juin 1990 sur l'avenir du service public a constaté « que nombre de cadres de la Fonction Publique traversent une crise de motivation et de confiance dans le secteur public qui ne leur permet pas de jouer pleinement leur rôle et rejaillit sur les agents placés sous leur autorité ; cette crise se traduit fréquemment par des départs de plus en plus précoces de l'administration ».

13. Nombre de fonctionnaires civils d'Etat par habitant (%)

	1969	1976	1982	1988
Ile de France	4,7	5,8	6,1	5,8
France métropolitaine	3,4	4,1	4,4	4,4

Sources : INSEE, calculs OFCE.

Cette crise de recrutement touche moins les catégories B, C et D où elle se concentre sur la région parisienne ; la faible différenciation entre les salaires à Paris et ceux de la province (le taux de l'indemnité de résidence à Paris est de 3 %) crée un décalage certain entre les conditions de vie à Paris et en province. De ce fait la demande pour les postes extérieurs à la région Ile de France est plus forte que pour ceux situés à Paris si bien que le nombre de fonctionnaires par habitant s'est mis à décroître en Ile de France depuis 1982.

Grâce à la politique salariale inaugurée en 1982-83, l'État a pu réaliser de substantielles économies. Si la masse salariale avait gardé son poids de l'époque dans le PIB, l'État aurait dû en 1992 dépenser 72 milliards supplémentaires. Le résultat obtenu l'a été au prix de la baisse du pouvoir d'achat en niveau qui a, en partie, détourné les gens de la fonction publique, et d'un gonflement du montant des mesures catégorielles qui a suscité une certaine destructuration de la hiérarchie des salaires. La question qui se pose est de savoir si l'État peut, sans dommage, prolonger cette politique. La contrainte d'équilibre budgétaire qui est à l'origine de la nouvelle donne salariale demeure. Dans la gestion de ses personnels, l'État va en outre être confronté à la croissance des sommes qu'il devra consacrer au paiement des pensions de retraite de ses anciens agents. La part des pensions dans le PIB a suivi un profil analogue à celui des salaires passant de 1,7 % en 1970 à 2 % en 1983 et 2,1 % en 1984. Mais la baisse qui a suivi a été moins marquée que pour les salaires et en 1991, les pensions représentent 1,9 % du PIB, soit un niveau supérieur à celui d'avant la crise.

Les retraités, qui ne bénéficient pas d'avancement de carrière mais sont concernés par les mesures catégorielles, ont vu, grosso modo leur pouvoir d'achat évoluer comme l'indice du traitement net de la fonction publique calculé par l'INSEE : alors que le salaire moyen par tête a augmenté de 14 % en francs constants, on peut considérer que la retraite moyenne a perdu 3 % de pouvoir d'achat depuis 1982. La perte de la haute fonction publique est encore plus sensible : un colonel en retraite a perdu en niveau depuis 10 ans 8,5 % de son pouvoir d'achat, un directeur de ministère, un conseiller d'État ou un préfet 11 %.

Bien que les retraités aient été les plus touchés par la rigueur salariale, la croissance de leur effectif augmente la charge des retraites pour l'État. En 1984, année où le poids des pensions était maximal dans le PIB, il y avait 1 410 000 pensionnés. En 1990, ils étaient 8 % plus nombreux, soit 1 520 000. Le flux de départ à la retraite qui était de 41 000 au début des années 1980 est passé à 51 000 en 1990 et devrait atteindre 60 000 dans les cinq ans à venir.

Si l'État veut contenir l'évolution des crédits qu'il consacre à ses agents, qu'ils soient en activité ou en retraite, et qui représentent 470 milliards dans le budget 1992 soit 35 % de ce budget, il n'a guère que deux options :

— prolonger et même durcir la politique salariale qu'il a inaugurée en 1982-83 au risque de provoquer des mouvements sociaux importants comme ceux de 1989, année où 2 320 000 journées ont été perdues du fait de grèves, notamment au ministère des Finances, et de se trouver confronté à une baisse dans la qualité du recrutement

— s'engager dans un programme de restructuration et de réflexion sur ses missions conduisant à une réduction importante des effectifs.

En 1985, pour la première fois depuis l'immédiat après guerre, l'État a supprimé des emplois budgétaires. Ces suppressions se sont amplifiées en 1986, 1987 et 1988 ; arrêtées un temps sous le gouvernement Rocard elles ont repris en 1992 à hauteur de 2 800 emplois. Les suppressions d'emplois budgétaires n'ont pas eu un impact immédiat sur l'effectif employé car le développement du temps partiel permet d'utiliser un emploi pour rémunérer plusieurs personnes si bien qu'il a fallu attendre 1986, pour que l'effectif réellement présent diminue de 0,3 %. Il a encore diminué de 0,2 % en 1988 avant de se remettre à augmenter. Selon l'INSEE, l'État employait fin 1990 2 860 000 personnes en incluant les PTT soit 1,7 % de plus que fin 1982. Depuis trente ans, l'emploi public n'a cessé de se développer.

**14. Part de la fonction publique dans l'emploi total
(Etat + PTT + F.P. locale + hôpitaux)
(hors appelés du contingent)**

En %

	1957	1962	1967	1972	1977	1982	1987	1992 (P)
Emploi salarié	16,8	17,9	18,8	21,0	23,3	25,8	26,9	27,0
Emploi total	11,5	13,0	14,2	16,9	19,3	21,6	22,7	22,8

(P) : Prévisions

Sources : INSEE, calculs OFCE.

Or, dans les pays européens comparables, la décennie 1980 a été marquée par une série de réduction des effectifs de l'État et du secteur public. La politique la plus radicale en ce sens a été conduite en Grande-Bretagne où une réduction sévère du nombre d'emplois de fonctionnaires s'est accompagnée d'une hausse significative des salaires de la très haute fonction publique confrontée à une vague importante de départs.

15. Nombre de fonctionnaires civils hors PTT

	1980	1982	1984	1986	1988	1990
R.U.	100	100,3	98,2	97,3	96,9	96,3
France	100	103,5	105,3	105,7	106,7	109,6

* Fonctionnaires d'Etat - Service national de santé + enseignants.

Sources : INSEE, CSO.

En 1990, le fonctionnaire britannique le mieux payé gagnait 30 % de plus que le fonctionnaire français le mieux payé, mais l'éventail de la grille de salaires est passé entre 1982 et 1990 de 1 à 7,1 à 1 à 6,7 en France alors qu'en Grande-Bretagne il s'est élargi de 1 à 7, à 1 à 13.

Le choix pour l'État est donc clair. Sachant que la contrainte budgétaire est plus forte que jamais, il peut soit poursuivre une politique salariale restrictive qui conduira rapidement à un rejet de la fonction publique et une baisse de la qualité dans le recrutement, soit se donner une nouvelle marge de manœuvre en réduisant sensiblement les effectifs. Le discours sur la modernisation du service public, les travaux de la Modac, mission créée par Pierre Mauroy pour mesurer l'impact de la décentralisation sur les besoins en personnel de l'État ou de la mission Belin-Gisserot sur la rationalisation de la gestion des effectifs tendent à prouver que l'on s'oriente vers la seconde solution. C'est évidemment la plus porteuse d'avenir, pourvu qu'elle s'accompagne d'une réflexion en profondeur sur les missions de l'État, alors que la carte administrative est celle issue de la Révolution et que l'administration se gère encore suivant des règles nées au XIX^{ème} siècle.

Références bibliographiques

Association du corps préfectoral : *Revue Administration* n° 153 (octobre-décembre 1991).

BRODIGUE J.L, ROUBAN L. : « le fonctionnaire détrôné », *Presse de la FNSP*.

Economie et statistique n° 59 et n° 197

INSEE : « Annales statistiques de la fonction publique ».

INSEE : « les salaires de l'Etat en 1986 ».

Ministère de la Fonction publique : la fonction publique de l'Etat en 1991 ,
Documentation française.

Rapport de la Cour des Comptes au Président de la République au titre de 1988 sur la gestion des personnels de l'Etat.

Rapports parlementaires sur la fonction publique dans le cadre du vote des Lois de finances pour 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992.

Revue d'administration publique : « la fonction publique en Europe ».

Revue économique de l'OCDE automne 1991 : « la maîtrise des dépenses et des déficits des administrations publiques : évolution au cours des années 1980 ».