

**SOUTIEN A L'AMELIORATION DES INSTITUTIONS PUBLIQUES
ET DES SYSTEMES DE GESTION
DANS LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE
INITIATIVE CONJOINTE DE L'OCDE/CCET ET DE L'UE/PHARE**

**LA BUDGETISATION ET LE CONTROLE DES DEPENSES DE PERSONNEL
DOCUMENT SIGMA N° 11**

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Paris

52508

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA — Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale — est une initiative conjointe du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et du Programme Phare de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique.

L'Organisation de coopération et de développement économiques est une organisation intergouvernementale qui réunit 29 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire du Centre, l'OCDE fournit des conseils et une assistance, portant sur les problèmes économiques les plus divers, aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union soviétique engagés dans des réformes. Le Programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

Les Programmes Phare et SIGMA couvrent les mêmes pays : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

Créé en 1992, SIGMA dépend du Service de la gestion publique de l'OCDE, qui fournit des informations et des analyses d'experts sur la gestion publique aux décideurs et facilite les contacts et les échanges d'expérience entre responsables de la gestion du secteur public. SIGMA offre aux pays bénéficiaires la possibilité d'avoir accès à son réseau de responsables expérimentés de l'administration publique, à ses informations comparées et à ses connaissances techniques dont dispose le Service de la gestion publique.

SIGMA vise à :

- aider les pays bénéficiaires à rechercher des méthodes de gestion publique propres à améliorer l'efficacité de l'administration et à encourager les agents du secteur public à respecter les valeurs démocratiques, l'état de droit et les règles de la déontologie ;
- contribuer à mettre en place dans les pays des structures au niveau de l'administration centrale pour relever les défis de l'internationalisation et des plans d'intégration à l'Union européenne ;
- soutenir les initiatives de l'Union européenne et des autres donateurs visant à aider les pays bénéficiaires à entreprendre la réforme de leur administration publique et contribuer à la coordination des activités des donateurs.

Dans tous ses travaux, cette initiative s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cela suppose notamment d'accorder un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant des praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces praticiens et leurs homologues dans d'autres démocraties.

Les activités SIGMA se répartissent entre cinq domaines techniques : réforme administrative et stratégies nationales, gestion de la formulation des politiques, gestion des dépenses, gestion des services publics, et supervision administrative. En outre, le Service de l'information de SIGMA diffuse des publications et des documents électroniques sur des thèmes intéressant la gestion publique.

Copyright OCDE, 1997

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à : M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Les idées exprimées dans la présente publication ne représentent pas les avis officiels de la Commission, des pays Membres de l'OCDE ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme.

PRÉFACE

La présente publication¹ est le fruit d'un colloque «multi-pays», organisé par le Programme SIGMA à Paris en mars 1996 et consacré à la budgétisation et au contrôle des coûts en personnel. L'objectif du séminaire était d'offrir aux professionnels de haut niveau des pays d'Europe centrale et orientale la possibilité de se familiariser avec différentes approches à la budgétisation et au contrôle des coûts en personnel, et d'apprécier leur intérêt au regard des besoins et des contraintes propres à chacun des pays concernés. Le colloque, qui se référait en particulier à l'expérience des Pays membres de l'Union européenne (UE), offrit aux participants l'occasion de comparer différents types de budgétisations et de contrôles, leurs avantages et leurs inconvénients, de même que les institutions et les procédures qu'ils requièrent.

AVANT-PROPOS

Au budget de l'Etat, les coûts en personnel apparaissent en général comme la dépense isolée la plus importante. Pour cette raison, une budgétisation et un contrôle efficaces des coûts en personnel ont une incidence importante sur la capacité dont dispose un gouvernement à contrôler ses dépenses, tout en s'acquittant de ses missions à la satisfaction du public, dans le contexte des ressources budgétaires disponibles.

En un temps où les gouvernements sont confrontés, en raison de la conjoncture économique défavorable, à une stagnation sinon à une réduction de leurs ressources budgétaires, l'amélioration de la gestion de leur budget devient une tâche plus essentielle encore. La question principale porte sur l'allocation de ressources budgétaires limitées aux programmes opérationnels et au personnel, de manière à garantir l'utilisation la plus appropriée et efficace des ressources, tout en répondant aux exigences croissantes du citoyen. Faut-il le rappeler ? Dans la situation économique actuelle, le chômage et la précarisation de l'emploi augmentent. Cela ne fait pas que réduire les rentrées budgétaires en raison de la diminution du volume des ressources imposables, mais cela augmente les dépenses de l'Etat eu égard à la croissance de la demande de services publics tels que les allocations de chômage et l'assistance sociale.

Dans ces conditions, les gouvernements doivent faire face à un réel défi, qui peut prendre les allures d'un cercle vicieux : les gouvernements sont contraints de réduire les dépenses globales de l'Etat et le moyen le plus simple et le plus efficace d'y parvenir paraît être de réduire les dépenses en personnel. Cela alors que le soutien des services publics — et donc du personnel affecté à ces services — est particulièrement nécessaire en période de difficultés économiques. En réponse à cette exigence, et dans le monde entier, les gouvernements ont tendance à en faire plus avec moins de moyens, c'est-à-dire de gagner en efficacité de manière à boucler leur budget. Cela pourra être fait de multiples façons, mais toutes se fondent sur la réforme de l'administration publique, et singulièrement de la gestion du budget.

1. Également disponible en anglais sous le titre «*Budgeting and Monitoring of Personnel Costs*».

Quelques pays ont recours à des plafonds de recrutement, soit d'une manière globale, soit pour chaque organisme public. Il est possible de faire porter la restriction soit sur le nombre total du personnel, soit sur le nombre de personnel dans chaque grade ou en établissant un pourcentage de personnel dans chaque catégorie. D'autres pays ont imposé des limites strictes aux dépenses en personnel. La plupart des pays contrôlent de très près les besoins de recrutement. Cela entraîne en général une évaluation très approfondie de l'opportunité ou non de remplir un poste vacant. Le Royaume-Uni, de même que quelques autres pays anglo-saxons, ont adopté une stratégie de réforme plus radicale. Au cours des dernières années, le Royaume-Uni a mis en place un programme de réforme de la gestion financière qui met l'accent sur un contrôle sévère des dépenses courantes. Cette approche confie la décision concernant la proportion à respecter entre les dépenses en personnel et les autres dépenses courantes aux différents organismes publics, et se limite à fixer le plafond de l'ensemble des dépenses courantes. Les différentes approches tendant à limiter les dépenses en personnel ont toutes des avantages et des inconvénients et requièrent tantôt plus, tantôt moins de changements au regard de la réglementation ou de l'organisation.

Pour contrôler et consolider les budgets relatifs au personnel, les pays en transition d'une économie à planification centralisée vers une économie de marché devront faire face à des difficultés plus grandes encore que celles que connaissent les Etats membres de l'UE et de l'OCDE. Ils n'ont, en effet, pas seulement hérité du passé un niveau d'emploi public relativement élevé, mais, bien souvent, les «employeurs» publics n'y avaient qu'une compréhension limitée de l'incidence des niveaux de recrutement et des coûts en personnel. L'organisation très cloisonnée de l'administration publique, associée à une grande latitude donnée aux chefs des différentes unités administratives, ont abouti à des différences importantes des niveaux de recrutement et des salaires d'un secteur du gouvernement et d'une institution à l'autre.

Simultanément, les administrations centrales manquent souvent du personnel dont elles auraient besoin, compte tenu de leur charge de travail. Outre cela, les niveaux de rémunération ne sont en général pas compétitifs par rapport au secteur privé — même si l'on tient compte des avantages divers, tels que la sécurité de l'emploi ou des avantages sociaux particuliers. Dans l'ensemble, cette situation a des répercussions sur la capacité qu'ont les gouvernements de contrôler et de vérifier les budgets relatifs au personnel, mais il en a aussi sur leur capacité de recruter et de conserver un personnel bien formé : une ressource essentielle pour mener à bien les réformes nécessaires.

Ce document, qui reconnaît, d'une part, la nécessité de se plier aux contraintes budgétaires et, par conséquent, de surveiller et de contrôler correctement les budgets de l'Etat (y compris celui du personnel), mais qui fait également droit à la nécessité d'attirer et de retenir des personnels qualifiés dans l'administration publique, propose aux pays d'Europe centrale et orientale des informations comparées sur les différentes approches des Etats membres de l'UE. Leurs efforts pour améliorer la qualité du service public, tout en réduisant son coût, cherchent à trouver un juste équilibre entre des ressources budgétaires limitées et l'accroissement de la demande de services de la part des citoyens. Cette publication pourra aider les pays en transition à discerner les enjeux et à résoudre les problèmes touchant la budgétisation et le contrôle des coûts en personnel.

SIGMA-OCDE
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Tel (33.1) 45.24.79.00 ou 45.24.13.94
Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail : sigma.contact@oecd.org
[http : //www.oecd.org/puma/sigmaweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb)

NOTE DE SYNTHÈSE

Les dépenses de personnel représentent souvent le principal facteur de dépenses dans un budget national. Le contrôle de ce type de dépenses est particulièrement important pour permettre l'utilisation la plus adéquate et efficace possible de ressources budgétaires qui sont limitées. La budgétisation et le contrôle des dépenses de personnel comportent cinq chapitres qui avaient originairement été préparés pour servir de dossier de référence pour un atelier de travail national, tenu en République tchèque en octobre/novembre 1995 et pour un séminaire pluri-national tenu à Paris en mars 1996.

Dans un chapitre brossant une vue d'ensemble, Feridoun Sarraf, consultant SIGMA, passe en revue les notions-clés, les objectifs et le domaine couverts par le contrôle des dépenses de personnel. Après en avoir défini la nomenclature, il décrit le domaine sur lequel s'étend le contrôle, le rôle des organismes de contrôle, les développements récents, et les raisons qui président au contrôle des dépenses de personnel (telles que : objectifs macro-économiques, amélioration de l'efficacité). L'auteur analyse également les mécanismes qui assurent le contrôle des dépenses en personnel. Il aborde, dans cette perspective, des questions telles que la préparation du budget, les contrôles des politiques, la mise en oeuvre du budget et les contrôles administratifs.

Heinrich Traumuller, du Ministère des Finances autrichien, examine le processus budgétaire fédéral. Il commente les innovations récentes dans le budget du personnel, qui donnent en particulier la possibilité d'octroyer des primes dans des limites financières préétablies. Un système de comptabilité et d'ordonnancement des dépenses de traitements et salaires, valable pour l'ensemble des rouages de l'État, et géré par le Bureau fédéral de comptabilité, constitue l'ossature du système de gestion financière. La Cour des comptes a, entre autres, pour mission de vérifier l'efficacité et l'adéquation des structures de l'administration publique, en étendant son contrôle également aux effectifs et aux niveaux de recrutement.

Bernard Pêcheur, Conseiller d'état, décrit les quatre éléments qui comptent le secteur public en France : les entreprises publiques du secteur concurrentiel, les entreprises publiques en position de monopole, les collectivités locales et le service public national. L'auteur relève que les fonctionnaires sont soumis à des réglementations de service et que les niveaux de recrutement dans les ministères sont déterminés par le budget annuel. Les ajustements salariaux ont lieu une ou deux fois par an, et la responsabilité de la gestion des fonctionnaires, à titre individuel, est confiée essentiellement aux ministères dépensiers. Ces derniers, ainsi que le Ministère de la Fonction publique et le Ministère des Finances sont les pièces maîtresses du système de gestion de la fonction publique et des budgets qui s'y rapportent. Ce chapitre décrit également la structure du budget de l'État en France, le processus budgétaire et la mise en oeuvre du budget.

Orlando Caliço, Directeur adjoint de la Banco de Portugal, fait part de l'expérience acquise par son pays en matière de contrôle des dépenses de personnel. Les principaux instruments de contrôle de ces coûts sont les plafonds de recrutement et l'uniformisation des conditions de paiement et d'organisation sur l'ensemble des secteurs de l'administration publique. Dans le contexte de l'exercice budgétaire, le Ministre des Finances établit les plafonds de recrutement. La Cour des comptes joue également ici un rôle en contrôlant les budgets sur lesquels les recrutements sont faits. L'auteur étudie enfin le traitement des dépenses de personnel dans le budget de l'État, la responsabilité du recrutement, et la latitude laissée aux ministères dépensiers en matière de décisions touchant les dépenses de personnel.

Le dernier chapitre de cette publication, due au Professeur R.F. Elliott, de l'Université de Aberdeen, Royaume-Uni, constate que le Royaume-Uni n'a plus recours au contrôle des dépenses de personnel par le biais du plafonnement des effectifs et des pressions sur les négociations salariales. L'accent est à présent

mis sur le contrôle direct des frais de gestion des ministères et des agences, qui aboutit à un contrôle indirect sur les dépenses en personnel. Dans les limites de leurs budgets propres, les ministères et les agences sont à présent libres de déterminer leurs dépenses en personnel, sous réserve de la consultation du Trésor sur leur offre initiale au moment des négociations salariales annuelles. Ils doivent également obtenir l'accord du Trésor sur toute proposition d'amendement au système de primes. L'auteur aborde enfin les questions de l'efficacité, du contrôle des coûts et des frais fixes, et communique des informations sur les nouveaux accords relatifs à la rémunération et à la grille des salaires.

TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA	2
PRÉFACE	3
AVANT-PROPOS	3
NOTE DE SYNTHÈSE	5
LE CONTRÔLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DU SECTEUR PUBLIC <i>PAR FERIDOUN SARRAF</i>	9
1. Introduction.....	9
2. Définition, objectifs et portée du contrôle des dépenses de personnel	10
3. Mécanismes de contrôle des dépenses de personnel	15
BUDGÉTISATION ET CONTRÔLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN AUTRICHE <i>PAR DR. HEINRICH TRAUMÜLLER</i>	22
1. La structure fédérale	22
2. La procédure budgétaire fédérale	22
3. Ressources humaines.....	25
ANNEXE 1 CHRONOLOGIE DES PRINCIPALES DECISIONS ET ACTIVITES	30
ANNEXE 2 PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION.....	31
ANNEXE 3 ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LES DIVERS SECTEURS DE L'ADMINISTRATION	32
ANNEXE 4 STRUCTURE DU MINISTÈRE DES FINANCES	33
ANNEXE 5 STRUCTURE DU DÉPARTEMENT DU BUDGET	34
ANNEXE 6 DÉFICIT PUBLIC	35
LA BUDGETISATION ET LE CONTRÔLE DES DEPENSES DE PERSONNEL DANS LE SECTEUR PUBLIC EN FRANCE <i>PAR BERNARD PECHEUR</i>	36
1. Introduction.....	36
2. Les règles du jeu.....	37
3. La structure du budget.....	38
4. La préparation du budget.....	38
5. L'exécution du budget.....	39

LE CONTRÔLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL AU PORTUGAL

PAR ORLANDO CALIÇO.....41

1. Contexte.....41
2. Un système centralisé.....41
3. Préparation du budget de l'Etat relatif au personnel.....42
4. Traitement des coûts de personnels dans le budget de l'Etat.....43
5. La responsabilité du recrutement et des niveaux de recrutement.....44
6. Pouvoirs discrétionnaires donnés aux Ministres de ligne pour les décisions relatives aux dépenses en personnel.....45
7. La fonction de contrôle des directions et du Ministère des Finances.....45
8. Remarques en guise de conclusion.....48

LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION CENTRALE
AU ROYAUME-UNI

PAR R.F. ELLIOTT.....49

1. Introduction.....49
2. Structure de l'emploi dans le secteur public.....49
3. Structure de la fonction publique Britannique.....50
4. Définition de normes pour les services fournis.....53
5. Efficacité.....54
6. Maîtrise des coûts.....54
7. Les dépenses de fonctionnement.....55
8. Délégation de compétences en matière de rémunération et de classification des emplois.....57
9. Maîtriser la croissance de la masse salariale.....58
10. Conclusions.....60

LE CONTRÔLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DU SECTEUR PUBLIC *PAR FERIDOUN SARRAF¹*

1. Introduction

La budgétisation et le contrôle des dépenses de personnel sont au premier plan des préoccupations de nombreux gouvernements qui y voient un instrument de saine gestion macro-économique et budgétaire, de réduction des coûts et d'amélioration de l'efficacité dans les services publics, et enfin de parité et d'uniformisation de la structure des rémunérations de la fonction publique. Dans certains pays de l'OCDE, la reconstruction et l'expansion des infrastructures après la Seconde guerre mondiale, le développement des systèmes de protection sociale, et parfois la modernisation des forces armées, ont entraîné une telle augmentation des effectifs du secteur public que celui-ci emploie à présent en moyenne plus de 20 pour cent de la population active des pays de l'OCDE.

Dans les économies en transition², le fait que l'ensemble des activités économiques étaient auparavant placées sous l'autorité de l'Etat, ajouté à l'adoption de politiques obligeant celui-ci à fournir un emploi à chaque citoyen, ont contribué à une expansion rapide des effectifs du secteur public. Ces politiques étaient appliquées non seulement par les entreprises d'Etat, mais aussi par les ministères et les agences gouvernementales.

Dans les deux groupes de pays, la croissance de l'emploi dans le secteur public s'est traduite par une augmentation de la part des dépenses de l'État affectée aux salaires et aux traitements, et l'attention s'est portée sur les problèmes de calcul et de maîtrise des dépenses de personnel. En même temps, le gonflement des effectifs et l'influence grandissante des syndicats de fonctionnaires ont modifié les conditions d'établissement et d'exécution des budgets publics.

Plus récemment, et peut-être est-ce là un facteur plus important, la nécessité de réduire les déficits publics dans pratiquement tous les pays a imposé une diminution de la masse salariale de la fonction publique. Depuis les années 80, cette préoccupation est au centre des politiques économiques de la quasi-totalité des pays de l'OCDE. Il semble que ces deux phénomènes posent à présent de nouveaux défis aux responsables des économies en transition. Ceux-ci se voient en effet confrontés à la nécessité de réduire le nombre de postes et les effectifs ainsi que de réviser la structure des salaires de la fonction publique.

Le présent document est consacré aux principales questions qui se posent aux gouvernements en matière de budgétisation et de contrôle des dépenses de personnel du secteur public, tant au regard des politiques à suivre que des aspects procéduraux. Il sera complété par d'autres documents décrivant les expériences et les pratiques adoptées par un certain nombre de pays de l'OCDE. Ce document a été présenté et étudié au

-
1. Feridoun Sarraf est Conseiller du Programme SIGMA. Il est basé à Vienne, en Autriche.
 2. Le terme "économies en transition" désigne dans ce document les anciens pays à économie planifiée d'Europe centrale et orientale ainsi que les anciennes républiques de l'Union soviétique.

cours d'un atelier organisé par le ministère tchèque des finances et le programme SIGMA, et qui a eu lieu à Prague en octobre 1995.

2. Définition, objectifs et portée du contrôle des dépenses de personnel

2.1 Concepts et définitions

L'expression "contrôle des dépenses" désigne dans ce document toutes les décisions gouvernementales portant sur le niveau et la structure des versements effectués au profit des salariés de l'Etat ainsi que l'ensemble des méthodes employées par l'administration centrale pour contrôler l'application de ces décisions par les ministères fonctionnels. Le mot "contrôle" n'est donc pas employé ici au sens strict de contrôle administratif, mais fait également référence à l'analyse des choix de politiques et de leur mise en oeuvre coordonnée dans l'ensemble des services publics. La coordination et le contrôle des politiques du personnel des administrations publiques ainsi que la maîtrise des coûts qui leur sont associés ont toujours été au coeur des préoccupations des gestionnaires du secteur public. Au fil des décennies, les gouvernements ont mis en place des structures et des procédures diverses et un certain nombre de modèles de gestion des dépenses de personnel a été développé.

2.2 Portée du contrôle et rôle des organismes chargés de son exécution

2.2.1 Les différents types de contrôle et leurs objectifs

En théorie, la gestion des dépenses de personnel du secteur public implique deux grandes catégories de contrôles et de tâches de coordination :

a) *Le contrôle de gestion* : il intéresse généralement les aspects techniques de la structure des salaires et vise à assurer la parité des rémunérations ; il a également pour objet les questions d'organisation et de personnel dans l'optique d'une amélioration de la gestion directe des services publics ; plus généralement, il porte sur tous les aspects des relations entre l'Etat et ses salariés, qui sont normalement régis par le droit administratif.

b) *Le contrôle budgétaire* : il concerne principalement les aspects financiers de la structure des rémunérations et répond à des objectifs de gestion macro-économique et budgétaire ; il concerne aussi la formulation des politiques sectorielles ainsi que la rationalisation économique et l'amélioration de l'efficacité des services publics aux fins de gestion des programmes.

En pratique, certains aspects de ces deux catégories de contrôles sont cependant étroitement interdépendants et il est donc difficile de les déterminer ou de les décider séparément. Il est par exemple parfaitement irréaliste de confier à un office central de gestion du personnel la conception ou la validation d'une structure et la création de postes pour un ministère donné car cet office ne dispose ni des connaissances, ni du pouvoir nécessaires pour coordonner les politiques et les activités propres au domaine de compétence de ce ministère. De même, une telle structure a peu de chance de fonctionner correctement si son concepteur n'est pas familiarisé avec les politiques budgétaires et macro-économiques définies par le gouvernement.

D'autre part, un ministère des finances qui n'a pas de pouvoir de coordination et ne maîtrise pas les aspects financiers de la structure de rémunération de la fonction publique ne peut pas formuler et appliquer des politiques budgétaire et macro-économique cohérentes. Cela ne signifie cependant pas que l'ensemble des mesures de contrôle de gestion peut être, d'un point de vue technique, administré par les ministères des finances.

Différentes tâches de gestion, et des activités spécialisées, telles que le recrutement, la formation, la rédaction et l'amendement de la législation sur le service public, etc. ne peuvent être réalisées que par un organisme distinct.

2.2.2 *Le rôle des organismes de contrôle*

Même si la fonction et la portée du contrôle de gestion varient selon les pays, celui-ci est généralement exercé et coordonné par des services centraux de gestion du personnel, qu'ils soient dénommés commission de la fonction publique, conseil du service public ou office de gestion des effectifs. Dans la plupart des économies en transition, l'attribution des tâches relevant du contrôle de gestion n'est pas encore définitive, peut-être parce que ces tâches étaient auparavant effectuées de façon décentralisée. Pour le moment, c'est le ministère du travail qui assume le plus souvent, mais seulement en partie, les responsabilités dévolues aux services de gestion du personnel. La plupart de ces mesures relevant du contrôle de gestion sont appliquées depuis longtemps dans les pays de l'OCDE ainsi que, bien que selon des modalités différentes, dans les pays en transition. Elles sont définies par des textes législatifs ou réglementaires ainsi que par des décisions administratives à l'initiative et sous le contrôle des services centraux de gestion du personnel, en vertu de leur pouvoir de coordination. En revanche, les mesures de contrôle budgétaire sont coordonnées et exécutées par les ministères des finances dans le cadre des politiques budgétaires et des systèmes de gestion du budget.

Dans certaines conditions, l'évolution du contexte économique et politique peut aisément entraîner une modification de l'importance respectivement attachée à ces deux types de contrôles. Dans ce contexte, on est amené à s'interroger sur les missions des organismes de contrôle, leur place au sein du gouvernement et leurs relations avec celui-ci. Par exemple, dans la plupart des pays de l'OCDE, la réduction du niveau des effectifs du secteur public par le biais de la budgétisation et les licenciements opérés depuis les années 80 ont renforcé le rôle joué par les autorités budgétaires dans la gestion de certains aspects des politiques de maîtrise des dépenses de personnel du secteur public.

En général, le contrôle des dépenses de personnel s'effectue dans le cadre de l'exercice budgétaire ou parallèlement à celui-ci. Dans les pays où en dehors des organismes centraux chargés de la budgétisation ou de la gestion du personnel, d'autres instances interviennent dans la gestion du personnel du secteur public, les activités de contrôle sont coordonnées par des comités institués à la fois aux niveaux administratif et politique. Dans d'autres pays, en revanche, de nombreuses tâches interdépendantes sont confiées à un organisme central unique. Aux États-Unis, par exemple, l'Office of Budget and Management (Service de la gestion et du budget), qui est rattaché au cabinet du Président, est chargé de la préparation du budget ainsi que d'un certain nombre de tâches de contrôle de gestion telles que la détermination du niveau des effectifs et la coordination des politiques du personnel. Ces activités sont entièrement intégrées à l'exercice budgétaire. Une organisation similaire existe au Danemark, où le niveau des effectifs et la grille des salaires sont déterminés par le ministère des finances dans le cadre du processus d'établissement du budget de l'Etat¹.

2.2.3 *Coordination des contrôles budgétaires et de gestion*

Comme nous l'avons indiqué, le contrôle de gestion comporte des tâches spécifiques que les ministères des finances ne sont pas habilités à effectuer et pour lesquels ils n'ont pas les compétences nécessaires. Il s'agit notamment de la coordination des effectifs, de l'harmonisation des conditions de travail et des structures de

1. Le présent document ne contient pas de précisions concernant les expériences et les pratiques des différents pays de l'OCDE, un certain nombre d'entre elles étant décrites dans les contributions des experts nationaux.

rémunération d'un point de vue technique, de la classification des emplois, de la formation, et de la rédaction, de la mise à jour et du contrôle de l'application des lois et règlements régissant les services publics. Toutes ces tâches justifient habituellement l'existence d'organismes distincts de gestion du personnel.

La difficulté principale est que le contrôle de gestion porte sur des fonctions qui, d'une manière ou d'une autre, sont interdépendantes et relèvent à la fois des services centraux de gestion du personnel et des ministères des finances, c'est en particulier le cas pour l'organisation et la restructuration des ministères fonctionnels (y compris les créations ou suppressions de postes), ou encore l'établissement des barèmes de rémunération, y compris la fixation du niveau des primes et des indemnités.

Comme on peut le constater, toutes ces mesures ont des conséquences financières et posent d'épineux problèmes aux ministères des finances. Il est donc indispensable qu'une autorité centrale soit responsable de la définition des structures de rémunération des salariés de la fonction publique. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les modalités de gestion et les aspects techniques des grilles de rémunération sont habituellement définis par les services de gestion du personnel ; dans certains cas, un cadre général a été défini et des responsabilités limitées ont été déléguées aux ministères fonctionnels. Cependant, dans l'un et l'autre cas, les ministères des finances jouent un rôle prépondérant dans la détermination des aspects financiers des structures de rémunération.

Dans la plupart des économies en transition, la responsabilité des aspects techniques comme des aspects financiers de la structure des rémunérations est partagée entre le ministère du travail (en tant qu'organisme central) et les ministères fonctionnels, bien que ces derniers disposent bien souvent de pouvoirs extraordinaires dans ce domaine. Dans l'ensemble, il s'agit d'un domaine que de nombreux pays paraissent négliger. Ces dernières années, la fréquence des ajustements liés à l'inflation, l'introduction de primes d'incitation, le nombre excessif de grades et la croissance des dépenses résultant des avancements individuels des agents dû à l'ancienneté ou des promotions qui, tous ont pour conséquence d'accroître les dépenses, ont suscité des débats de plus en plus fréquents sur l'établissement et la révision des grilles de rémunération. Ces évolutions ont amené les ministères des finances à intervenir de manière croissante dans la définition des divers éléments de la rémunération. Des problèmes de coordination similaires se sont posés à propos des créations de postes dans les ministères fonctionnels ainsi que des compétences des ministères des finances et des services centraux de gestion du personnel en matière de contrôle de la structure et des effectifs des ministères fonctionnels.

2.2.4 Renforcement du rôle des ministères des finances

Les inquiétudes suscitées par les conséquences financières des politiques du personnel ont conduit à s'interroger sur les missions traditionnellement dévolues aux organismes de contrôle. A. Premchand, pionnier de l'étude comparée des systèmes de budgétisation des dépenses publiques, formule l'analyse suivante :

"Le dualisme institutionnel qui s'est instauré aboutit à ce que les créations de postes soient décidées par les services de gestion du personnel tandis que leur financement relève du ministère des finances. Cette répartition des tâches a entraîné dans certains pays plusieurs problèmes pratiques. Elle implique qu'il n'existe pas de limites budgétaires aux créations de postes et qu'une fois les postes créés, il faut soit augmenter les ressources, soit supprimer d'autres postes. Comme les contrôles budgétaires ont lieu à des dates différentes, il faut s'attendre à des incohérences entre les créations de postes et leur financement.

Lorsque les crédits sont réduits, les ministères fonctionnels ont du mal à procéder aux ajustements nécessaires, et pour contourner cette difficulté, ils ont tendance à surévaluer leurs besoins, que les ministères des finances ne peuvent pas satisfaire en raison des contraintes budgétaires et des impératifs de gestion macro-économique.

La question essentielle en matière de budgétisation des effectifs et de maîtrise de la masse salariale de la fonction publique est celle du rôle à assigner au ministère des finances. Puisque le dualisme institutionnel est à l'origine de problèmes évitables, la solution consiste peut-être à regrouper les deux institutions et à faire en sorte qu'elles fonctionnent de façon intégrée. Il semble que l'intégration de certains services au sein des ministères des finances amènerait la cohérence nécessaire à une restructuration rapide des ministères fonctionnels et à la révision des grilles de rémunération. Cette intégration ne doit cependant pas impliquer que le ministère des finances détient des compétences de gestion que la plupart des services centraux du budget ne sont pas préparés à assumer. Il faut également éviter une centralisation excessive que le ministère des finances aurait du mal à gérer."¹

Les compétences qu'il paraît le plus logique et le plus simple de confier aux ministères des finances et d'intégrer au processus budgétaire sont les suivantes :

- a) détermination du niveau des effectifs des ministères fonctionnels ;
- b) évaluation des conséquences financières à court et à long terme des politiques de suppression d'emplois ; et
- c) détermination des composantes de la structure de rémunération de l'ensemble de la fonction publique.

Les autres mesures de contrôle de gestion citées précédemment restent, en nombre de pays, du ressort des services centraux de gestion du personnel. L'essentiel consiste ici à bien coordonner les principales tâches de contrôle financier et de planification des effectifs, et d'accorder aux ministères des finances une plus grande marge de manoeuvre dans les domaines se rapportant au budget. On pourrait objecter que la réduction du niveau des effectifs est une tâche d'une telle complexité que les mesures budgétaires risquent de n'avoir qu'une modeste influence sur le processus. C'est peut-être vrai, mais toujours est-il qu'aucune solution permettant de réaliser cette tâche en dehors de la procédure budgétaire n'a semble-t-il été trouvée à ce jour.

2.3 *Evolutions récentes et autres raisons justifiant le contrôle des dépenses de personnel*

Il est extrêmement difficile de tirer des conclusions générales d'une analyse comparative du volume des dépenses de personnel de l'Etat dans différents pays. En effet, l'histoire du pays, les considérations de défense, le degré de participation du secteur privé à la fourniture de certains biens et services ainsi que les politiques sociales et de l'emploi sont autant de facteurs dont dépendent la taille du secteur public, et par conséquent le nombre de ses agents et la structure de leurs rémunérations. Quoi qu'il en soit, la plupart des

1. A. Premchand, «*Government Budgeting and Expenditure Controls, Theory and Practice*» (Fonds monétaire international, Washington DC, 1983), p.164.

pays de l'OCDE et des pays en transition sont de plus en plus confrontés à la nécessité d'adopter des mesures plus drastiques de contrôle des dépenses de personnel.

Dans la plupart des cas, des objectifs sont fixés non seulement pour empêcher un accroissement de la masse salariale en pourcentage du PIB ou du budget global de l'Etat, mais aussi pour la réduire en termes réels. Abstraction faite des considérations propres à certains pays, il existe des motifs universellement valables pour procéder de la sorte. Ces motifs, qui sont exposés ci-après, ont conduit à un renforcement des mesures de contrôle budgétaire, et par conséquent du rôle des ministères des finances en matière de contrôle des dépenses publiques de personnel. Elles posent un sérieux défi aux responsables politiques, aux économistes et aux gestionnaires des pays de l'OCDE et des pays en transition.

2.3.1 Préoccupations macro-économiques et contraintes budgétaires

La réduction des dépenses publiques se justifie tout d'abord par la nécessité de ramener les déficits budgétaires à un niveau compatible avec les conditions macro-économiques. Contrairement à la situation qui prévalait dans les années 70 et 80, les gouvernements de la plupart des pays de l'OCDE sont aujourd'hui confrontés à des déficits budgétaires structurels. Dans bien des cas, le recours excessif à l'emprunt pratiqué durant les deux dernières décennies a entraîné une augmentation spectaculaire de la dette publique, tant en pourcentage du PIB qu'en valeur absolue. Sans parler des conséquences à long terme de cette situation, le problème immédiat qui se pose aux autorités budgétaires des pays de l'OCDE à faible inflation est celui de la part que représentent les intérêts de la dette dans les dépenses de l'Etat, la charge de la dette pesant sur les ressources qui pourraient être affectées aux programmes fonctionnels et à d'autres types de dépenses publiques. Dans les pays de l'OCDE à forte inflation et les économies en transition qui, à quelques exceptions près, souffrent d'hyperinflation, il existe des raisons supplémentaires d'opérer une réduction rapide des déficits budgétaires.

Étant donné la masse considérable que représentent les dépenses de personnel, une politique de réduction de ces dépenses ne peut que contribuer à combler les déficits budgétaires, et donc à diminuer les besoins de financement. Une place importante est désormais accordée au contrôle de la masse salariale des administrations publiques et toute une série de mesures destinées à diminuer le nombre de fonctionnaires ou à geler leurs rémunérations, voire les deux, sont actuellement mises en oeuvre dans plusieurs pays. Ceci explique que des ministères des finances se préoccupent depuis peu de connaître les déterminants et les tendances d'évolution des dépenses de personnel, comme s'il s'agissait de n'importe quel type de dépenses.

2.3.2 Economies de fonctionnement et amélioration de l'efficacité

Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'attention grandissante portée à la réduction des effectifs du secteur public est motivée par la volonté d'améliorer l'efficacité de ce secteur. Ce problème n'est pas nouveau et a priori on s'y est toujours intéressé. Étant donné que les moyens d'améliorer l'efficacité de certains services publics ne sont pas bien connus et que les tentatives engagées dans ce but ont des résultats mitigés, le seul moyen d'améliorer l'efficacité pourrait bien être de diminuer les ressources.

Un exemple qui illustre bien ce propos est celui du recours croissant aux technologies de l'information et de la modernisation des procédures dans les services publics, qui quels que soient les arguments avancés pour les justifier, y compris l'amélioration de la qualité des services, devraient se traduire par une diminution globale des effectifs. Il est évident que dans les économies en transition, à mesure que les résultats économiques s'améliorent et que les politiques de privatisation et de rationalisation des services publics prennent de l'ampleur, le souci d'efficacité devient plus en plus présent.

On pourra objecter que dans les pays où des systèmes généreux d'indemnisation du chômage ont été mis en place, les compressions de personnel, dans la mesure où elles s'accompagnent d'une augmentation des dépenses de transfert, ne peuvent pas contribuer substantiellement à la réduction des dépenses publiques et à l'assainissement des budgets. Toutefois, il y a lieu de noter que, premièrement, tous les pays ne disposent pas d'un système généreux d'assurance-chômage ; deuxièmement, une partie des personnes licenciées est susceptible de retrouver un emploi dans le secteur privé ; et troisièmement, même dans les pays où les transferts augmentent, l'amélioration de l'efficacité justifie amplement la diminution du niveau des effectifs dans la plupart des administrations publiques. Autrement dit, si l'on met à part les considérations macro-économiques, effectuer des paiements correspondant au financement d'un filet de protection sociale ou de programmes d'assistance apparaît préférable du point de vue de la gestion et de l'amélioration de l'efficacité du secteur public. En outre, les transferts sociaux n'ont pas un caractère aussi permanent que les rémunérations des personnels actifs des services publics et peuvent être ajustés plus facilement que celles-ci.

A cela s'ajoute que l'existence d'une fonction publique sous-payée, du fait des effectifs pléthoriques des services publics et des dépenses de fonctionnement que cela suppose, représente un facteur de distorsion non négligeable. Le principal problème est que le maintien d'un personnel en surnombre dans le secteur public fait que la rémunération globale y est souvent plus faible que dans le secteur privé. Il s'ensuit un phénomène de fuite des cerveaux qui touche certains services publics de premier plan. La solution consisterait à réduire les effectifs et à revaloriser les rémunérations, à condition, bien sûr, que la situation macro-économique le permette.

L'argumentation qui précède montre que la réduction des effectifs des services publics se justifie tant pour des raisons macro-économiques que de gestion. La plupart des pays de l'OCDE se sont d'ailleurs engagés dans la mise en place de programmes de suppressions d'emplois et de mise à la retraite anticipée. Ils sont encouragés dans cette voie par la reconnaissance progressive du fait que l'Etat ne parviendra pas à résoudre le problème du chômage en incorporant les chômeurs au sein d'un secteur public déjà pléthorique. L'Etat doit au contraire adopter des mesures visant à soutenir et favoriser l'introduction de programmes de création d'emplois dans le secteur privé ainsi qu'à améliorer les performances économiques globales. Il convient toutefois de noter que dans certains pays, la vive inquiétude suscitée par le chômage peut pousser les gouvernements à mettre en place des programmes de création d'emplois dans le secteur public ou de recrutement à temps partiel dans les administrations. Ces mesures peuvent être une source de conflits avec les autorités budgétaires chargées de réduire les dépenses globales de personnel.

La maîtrise et la réduction des effectifs des ministères et des administrations publiques ont été mis en oeuvre avec la participation, ou avec une participation accrue des autorités budgétaires. Comme nous l'avons déjà indiqué, cet exercice est désormais intégré à la procédure budgétaire dans la plupart des pays.

3. Mécanismes de contrôle des dépenses de personnel

3.1 *Établissement du budget et contrôles des politiques*

3.1.1 *Analyse des politiques et des programmes sectoriels*

Il est désormais largement admis que le moyen le plus efficace et le moins dommageable de parvenir à une maîtrise de la masse salariale des administrations publiques consiste à mener, au cours de l'étape de préparation du budget, une solide analyse des politiques gouvernementales. Ceci revient à évaluer de façon approfondie l'utilité et la portée des interventions de l'Etat dans les domaines économiques et sociaux. Cette démarche prend véritablement le problème à la source puisqu'elle revient à analyser les politiques

sectorielles et opérationnelles en cours en vue d'identifier les tâches marginales accomplies par les ministères fonctionnels. Au terme de cette analyse, les ressources qui ne sont pas jugées nécessaires à l'exécution des missions de l'Etat, y compris la main-d'oeuvre excédentaire, sont supprimées.

L'énorme avantage de cette méthode analytique, qui se démarque des méthodes de réduction arbitraire ou linéaire évoquées plus haut, est qu'elle permet de minimiser les arbitrages éventuellement liés à la réduction des dépenses de personnel. Pour l'appliquer, un ré-examen des politiques et une révision complète des dépenses publiques associés au recours à des techniques modernes de budgétisation semblent s'imposer. En d'autres termes, avant d'entamer la budgétisation des effectifs, il convient d'évaluer l'utilité des activités auxquelles les ressources en personnel sont affectées, de rationaliser ces activités, voire de les supprimer complètement. A défaut d'une telle démarche, qui se situe au niveau de la formulation des politiques, aucune technique administrative ou de gestion ne peut contribuer valablement à l'ajustement des effectifs du secteur public. Un système de budgétisation des programmes ou tout autre système portant une appellation différente mais procédant d'une démarche similaire semble être un préalable indispensable¹.

Dans la pratique, pour des raisons politiques et surtout à cause des fortes résistances auxquelles se heurtent les tentatives de réforme des administrations, la rationalisation des activités de l'Etat s'avère être dans certains pays un processus long et complexe. De plus, la formulation de critères visant à orienter les décisions de création ou de suppression de postes est encore à un stade embryonnaire dans un certain nombre de pays, même si d'autres pays ont accompli dans ce domaine des progrès notables. Compte tenu du caractère urgent de la réduction des effectifs, des mesures de contrôle produisant des résultats immédiats sont généralement utilisées, dans le cadre de la budgétisation, en parallèle et en complément de l'analyse par secteurs et activités.

3.1.2 *Plafonds d'effectifs*

Dans cette catégorie de mesures, l'une de celles qui sont fréquemment utilisées par les ministères des finances consiste à fixer préalablement le niveau des effectifs de chaque ministère fonctionnel. Ces plafonds sont généralement exprimés en termes d'équivalents de postes à plein temps que les autorités budgétaires sont prêtes à financer. Les ministères fonctionnels sont tenus de les respecter lorsqu'ils établissent leur projet de budget et le service central du budget n'est en principe pas autorisé à accorder un financement supplémentaire en cas de dépassement des limites fixées. Afin de faciliter l'application de cette mesure, plusieurs pays (notamment les États-Unis, le Danemark, le Canada et les Pays-Bas) font connaître longtemps à l'avance les objectifs en matière d'effectifs dans le cadre d'un programme pluriannuel.

3.1.3 *Plafonds de dépenses*

Une autre méthode de maîtrise des dépenses de personnel utilisée par différents pays consiste à fixer des plafonds de dépenses (on parle de plafonnement des dépenses en valeur ou en volume par opposition au plafonnement des effectifs), les limites fixées étant notifiées aux ministères dépensiers par les services centraux du budget dans le cadre de la procédure de préparation du budget. Cette méthode permet aux ministères des finances de limiter les dotations en personnel des agences dépensières par le biais d'une restriction des ressources qui leur sont attribuées. Elle peut être utilisée indépendamment ou en complément de la méthode de plafonnement des effectifs. Les plafonds sont généralement fixés par les

1. Pour une étude approfondie de cette question, voir : Feridoun Sarraf, «*Programme Budgeting - Theory and Practice*», document SIGMA soumis au Ministre des Finances de la République tchèque en juillet 1994.

ministères des finances en fonction d'orientations politiques dont les ministères fonctionnels sont informés à l'avance ou au moment de la notification des plafonds de dépenses.

3.1.4 Révision de la structure des rémunérations et négociations salariales

Comme nous l'avons brièvement signalé plus haut, la structure des rémunérations présente deux aspects distincts, l'un administratif et l'autre financier. Du point de vue administratif, la structure des rémunérations est définie en fonction des facteurs suivants, qui ont trait à la nature des emplois, aux individus et au marché.

Premièrement, *le classement du poste*, qui dépend des responsabilités qui lui sont attachées, du niveau d'instruction et de l'expérience exigés ;

Deuxièmement, *les conditions particulières*, c'est-à-dire les inconvénients liés au poste et le temps de travail ;

Troisièmement, *la personne*, c'est-à-dire les qualifications et les performances individuelles ; et

Quatrièmement, *les conditions du marché*, c'est-à-dire l'offre de main-d'oeuvre et la puissance des syndicats.

Il va de soi qu'aucun de ces éléments ou des procédures qui leur sont associées, comme la classification des postes ou la description des fonctions, ne peuvent ou ne devraient être du ressort des autorités budgétaires, bien que certains autres services du ministère des finances exercent des responsabilités dans ce domaine. En principe, ces éléments sont coordonnés et contrôlés par les organismes centraux de gestion du personnel. Les ministères des finances sont principalement chargés de déterminer les composantes financières de la structure des rémunérations, ce qui revient à déterminer les ressources nécessaires pour transposer ces éléments dans les barèmes de rémunération applicables au cours d'une période donnée. Le contrôle de ces aspects financiers doit être centralisé, de même que le contrôle des aspects administratifs de la structure des rémunérations, car la décentralisation aboutirait à la fixation de taux de rémunération différents pour des emplois similaires, d'où une situation confuse. Ce contrôle relève traditionnellement de la responsabilité des ministères des finances.

Comme le fait observer Premchand :

«Dans la pratique, un certain nombre de facteurs contribuent à faire de la détermination des rémunérations une tâche difficile et sujette à controverse. Dans la plupart des pays, les mécanismes généraux de fixation des prix — la loi de l'offre et de la demande -- ne sont pas entièrement applicables aux rémunérations de la fonction publique. Bien que l'offre joue un certain rôle, les principaux facteurs économiques en jeu sont la capacité contributive de l'Etat, le principe de parité entre les différentes administrations et, dans une moindre mesure, le coût d'opportunité d'une rémunération plus attractive.

Dans la plupart des pays, les agents des administrations centrales, provinciales et locales ne touchent pas le même traitement, bien qu'ils puissent parfois travailler dans la même ville. Même si des ajustements similaires sont appliqués aux barèmes uniformes pour compenser l'augmentation du coût de la vie, les salaires de base diffèrent en raison, d'une part, des différences de niveaux de responsabilité, et, d'autre part, des différences de capacité contributive des employeurs. Dans les villes

où le secteur privé occupe une place prépondérante, les administrations sont en concurrence avec d'autres employeurs, mais en réalité leur structure de rémunération ne leur permet pas de rivaliser avec le secteur privé car leurs moyens financiers sont limités.

La structure de rémunération de la fonction publique ne peut cependant pas rester figée. Elle doit être révisée fréquemment pour continuer d'offrir un niveau de vie équivalent à celui qui était proposé au départ. Ces révisions doivent être opérées dans des conditions précises. Premièrement, elles doivent être compatibles avec les autres objectifs nationaux, en particulier les objectifs de croissance économique, de redistribution des revenus et de maintien de la stabilité des prix. Deuxièmement, elles doivent s'inscrire dans le cadre de la politique nationale en matière de salaires. Troisièmement, afin de respecter l'objectif de maîtrise de l'inflation, ces révisions ne doivent pas se solder par une augmentation de la masse salariale globale supérieure à l'augmentation prévue de la productivité du secteur public.

Ces conditions étant posées, il convient également de tenir compte de la capacité contributive de l'Etat et de la nécessité de disposer d'une structure de rémunération qui s'applique à l'ensemble des fonctionnaires et soit facile à gérer. Les révisions doivent aussi être cohérentes, car des révisions trop fréquentes ou limitées à un secteur particulier ne peuvent que déboucher sur de nouvelles demandes de révision. Certains pays ont constaté que les ajustements des rémunérations étaient trop fréquents et échappaient au contrôle de l'Etat, ou qu'ils intervenaient au contraire à des intervalles trop espacés, d'où la nécessité d'augmenter fortement les salaires en une seule fois. Tout ajustement se traduisant ainsi par de brusques augmentations des traitements ne peut qu'entraîner une hausse substantielle de la masse salariale, et donc des restrictions dans d'autres domaines si l'on veut maintenir les dépenses aux niveaux prévus.¹»

Il convient également de souligner que tout système d'évaluation des emplois et de rémunération comporte des incitations qui influent sur le comportement des individus. L'enjeu consiste à déterminer quelles sont les incitations propres à un ensemble donné de mesures et d'essayer d'éviter celles qui vont totalement à l'encontre du but recherché.

Exemples :

- si le système est tel que le salaire correspondant à un poste d'encadrement augmente avec le nombre de personnes placées sous la responsabilité du titulaire du poste, celui-ci sera incité à s'opposer aux réductions d'effectifs et cherchera à accroître le nombre de ses subordonnés ;
- si le système autorise les différents ministères à accorder des salaires différents pour une même catégorie de postes, on peut s'attendre aux résultats suivants : dans les ministères offrant des rémunérations plus élevées, le très faible taux de départs naturels limitera les possibilités de recrutement de nouveaux agents, les agents incompetents resteront en place et la qualité globale se

1. A. Premchand, «*Government Budgeting and Expenditure Controls, Theory and Practice*» (Fonds monétaire international, Washington DC, 1983), pp. 165-166.

détériorera progressivement ; les ministères offrant des rémunérations plus basses auront du mal à attirer les candidats les plus compétents ; les agents les plus performants, n'ayant aucune perspective de mutation dans les ministères plus généreux, seront tentés de quitter la fonction publique ; et

- si un système de rémunération lié à la performance autorise les gestionnaires à accorder des primes sans que le contrôle d'une tierce partie soit prévu, beaucoup d'entre eux accorderont ces primes par faveur et non selon le mérite, ce qui alourdira les coûts sans améliorer l'efficacité.

Il n'existe pas de système qui soit neutre au regard des incitations. L'essentiel est d'en être conscient lorsque l'on évalue un système.

L'analyse comparative des pratiques des différents pays n'est pas non plus d'une grande utilité dans ce domaine, et ce pour plusieurs raisons. Si l'on met à part les conditions économiques générales, il existe entre les pays des différences considérables en ce qui concerne l'influence des syndicats sur le processus de détermination des rémunérations, les systèmes d'indexation des salaires et la décomposition de la rémunération en salaire de base et indemnités. Il y a lieu d'être tout particulièrement attentif à ce dernier facteur lorsque la comparaison englobe les pays en transition, car la part des indemnités, primes et autres avantages directs et indirects dans la rémunération globale y est extrêmement élevée. Dans ces pays, l'ampleur de ces prestations est une source de préoccupation supplémentaire pour les ministères des finances car le montant des primes et indemnités est, dans les faits, fixé arbitrairement par les ministères fonctionnels.

Enfin, la conduite des négociations salariales entre les salariés, représentés par les syndicats, et l'employeur (le gouvernement), habituellement représenté par le ministère des finances, constitue l'un des instruments de contrôle des dépenses de personnel. La marge d'utilisation de cet instrument ainsi que son efficacité comme moyen de contrôle global des dépenses de personnel varient d'un pays à l'autre en fonction du rôle, du pouvoir de négociation et du militantisme des syndicats. Toutefois même dans les pays où les syndicats sont puissants, les ministères des finances jouent un rôle prépondérant dans le processus de négociation salariale. Dans bon nombre de pays de l'OCDE où l'inflation est relativement faible depuis quelques années, la gestion de cet instrument s'est avérée moins complexe. En revanche, dans les pays à taux d'inflation élevés et fluctuants, parmi lesquels figurent un certain nombre de pays en transition, le rôle de ces négociations dans le contrôle de la masse salariale globale du secteur public est absolument capital.

3.1.5 Évaluation des contrôles des politiques

Toutes ces mesures de contrôle des dépenses de personnel des services publics adoptées à l'occasion de l'établissement du budget ou du choix des politiques, à savoir l'analyse des politiques et des activités, le plafonnement des effectifs ou des dépenses et l'ajustement de la structure des rémunérations, présentent à la fois des avantages et des inconvénients. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'approche analytique a des avantages évidents, notamment celui d'optimiser l'ajustement des effectifs et les compressions budgétaires en assurant le maintien des activités essentielles et parfaitement justifiées et en concentrant les réductions sur les activités marginales de moindre importance. Cependant, certains facteurs limitent ses possibilités de mise en oeuvre dans certains pays. Les agences dépensières ne se soumettent pas de bonne grâce à une évaluation de leurs activités par les autorités centrales, car une telle évaluation peut révéler des possibilités de réduction des effectifs, et donc entraîner une réduction des ressources qui leur sont allouées. De plus, les services centraux du budget de certains pays ne disposent pas des moyens techniques nécessaires pour mener ce type d'analyses.

Cette approche apparaît particulièrement bien adaptée aux pays en transition où la situation des différents ministères et agences sur le plan des effectifs est extrêmement variable. Bon nombre de fonctions exercées

de longue date sont devenues superflues, tandis qu'une multitude d'autres fonctions entièrement nouvelles sont apparues. Il semble nécessaire de réduire les effectifs dans le premier cas, et de les maintenir, voire de les augmenter dans le second. *Pour obtenir ce résultat de façon systématique, il n'existe vraiment pas d'autre solution que d'appliquer la méthode d'analyse des programmes et des politiques sectorielles.*

D'autre part, les mesures de plafonnement des effectifs ou des dépenses, sont moins difficiles à appliquer du fait qu'elles sont imposées d'en haut, encore que pendant les périodes où des gouvernements de coalition sont au pouvoir, les ministères des finances rencontrent généralement de sérieuses résistances lorsqu'ils cherchent à imposer ces plafonds. L'application de cette méthode suppose en effet que le service central du budget délègue le pouvoir de réduction des effectifs et du niveau des rémunérations aux ministères fonctionnels, qui l'exercent à l'intérieur des limites fixées par le ministère des finances. Cependant, du fait des réductions indiscriminées qu'elles imposent, ces mesures peuvent se révéler plus coûteuses à long terme. Les gestionnaires des ministères fonctionnels peuvent en effet être tentés de répartir uniformément les réductions sur l'ensemble des activités existantes, supprimant ainsi des activités qui ne méritent pas de l'être alors que d'autres, d'un intérêt contestable, sont maintenues. D'autre part, si l'on opte pour le plafonnement des dépenses, les ministères des finances doivent renforcer leur contrôle sur l'exécution du budget, car l'application de mesures d'ajustement différentes d'un ministère à l'autre peut faire entorse au principe de parité des rémunérations.

Quelle que soit la méthode choisie pour réduire les effectifs des services publics, il convient de mettre en place des mesures appropriées à l'égard des personnes dont les postes sont supprimés et d'évaluer les implications économiques, financières, administratives et sociales de ces mesures. La législation en vigueur dans certains pays autorise les gouvernements à licencier les agents titulaires de la fonction publique en cas de sureffectifs. Dans les pays où existe une garantie d'emploi, les fonctionnaires dont le poste est supprimé sont réaffectés à un autre poste. Seul l'agent qui n'a pas de droit à réaffectation ou qui refuse le poste qui lui est proposé peut être demis de ses fonctions. Certains gouvernements cherchent à réduire la proportion d'agents titulaires dans le total des effectifs. Chaque pays de l'OCDE a développé dans ce domaine des politiques spécifiques, adaptés à sa situation politique et économique, et dont l'application a donné des résultats plus ou moins satisfaisants.

Enfin, il importe de souligner que la réduction du niveau des effectifs de la fonction publique est une oeuvre de longue haleine qui doit servir des objectifs à moyen et long terme. Les licenciements peuvent coûter très cher à court terme du fait des versements obligatoires qu'ils impliquent au titre des indemnités forfaitaires de licenciement, des prestations de retraite anticipée et de sécurité sociale. Toutefois, des politiques à courte vue et sans cohérence qui ne s'accompagnent pas d'une modification des pratiques sous-jacentes ne peuvent pas produire de résultats spectaculaires ou durables. *Il faudrait donc envisager une planification soignée des réductions d'effectifs qui s'intègre dans la programmation à moyen terme des dépenses.*

3.2 Exécution du budget et contrôles administratifs

En matière de contrôle des dépenses de personnel, de même que pour les autres catégories de dépenses, les mesures de contrôle sous-tendues par des orientations politiques sont plus efficaces que les mesures administratives. Ceci tient au fait que les contrôles administratifs sont censés traduire les choix politiques et ne constituent donc pas en eux-mêmes un contrôle des dépenses parfaitement efficace. Ces contrôles, qui sont normalement effectués dans le cadre de l'exécution du budget présentent toutefois un intérêt en ce sens qu'ils fournissent des informations et facilitent l'introduction d'actions correctives lorsque les résultats s'écartent des objectifs fixés. En principe, le processus de coordination et de contrôle des dépenses de personnel durant l'exécution du budget se déroule de la même manière que pour les autres catégories de

dépenses. Les ministères des finances vérifient que les dépenses évoluent conformément aux prévisions budgétaires et entreprennent une action corrective en cas de besoin.

3.2.1 Contrôle du nombre de postes et de leur répartition par catégories

Pour assurer correctement le contrôle de l'exécution des accords budgétaires sur les mouvements de postes budgétés, il convient de faire figurer dans les documents budgétaires le nombre de postes, leur répartition par catégories et leur ventilation par programmes et activités. Normalement, le nombre de postes budgétés est égal au nombre de postes occupés auxquels s'ajoutent les créations de postes. Le nombre de postes vacants constitue le plafond de recrutement que les ministères fonctionnels ne sont pas autorisés à dépasser. Dans certains pays, ces données ainsi que les ouvertures de crédits doivent être approuvées par les Parlements, ce qui confère une légitimité aux politiques du personnel de l'Etat et permet aux ministères des finances d'exercer plus facilement leur mission de contrôle. Dans les économies en transition, les documents budgétaires sont généralement assez succincts et ces informations n'y figurent pas ou ne sont pas regroupées par programmes ou activités.

3.2.2 Limitation des transferts de crédits vers le poste "dépenses de personnel" au cours de l'exécution du budget

Durant l'exécution du budget, il est parfois nécessaire de transférer des crédits d'un poste de dépenses à un autre. Cette pratique confère aux gestionnaires une certaine souplesse dans l'exécution de leurs fonctions. Cependant, le montant des ressources pouvant être réaffectées est plafonné, et au-delà d'un certain seuil, les propositions de réaffectation doivent être soumises au ministère des finances, au Cabinet, et au Parlement lorsque les montants en jeu sont très importants. Pour conserver la maîtrise des dépenses de personnel, de nombreux pays interdisent la réaffectation de ressources destinées à l'achat de biens et de services aux dépenses de personnel lorsque cela entraîne des créations de postes. Le re-virement de crédits du chapitre "personnel" vers le chapitre "biens et services" peut être autorisé s'il est démontré que le volume des crédits après transfert demeure suffisant pour rémunérer les agents en fonction.

Dans le même ordre d'idées, signalons que certains pays de l'OCDE considèrent le rapport entre les dépenses de biens et services et les dépenses de personnel comme un indicateur de l'efficacité de la gestion des dépenses publiques. Il s'agit toutefois d'un critère très général dont l'application à l'ensemble des programmes gouvernementaux est fort discutable. Elle l'est devenue plus encore ces dernières années avec l'introduction des nouvelles technologies dans de nombreuses administrations et la sous-traitance par celles-ci d'un grand nombre d'activités.

3.2.3 Centralisation ou harmonisation des systèmes de gestion des salaires

Au cours des vingt dernières années, grâce aux technologies de l'information, la portée et la disponibilité des informations concernant les dépenses de personnel se sont énormément améliorées, de même que la qualité des systèmes de gestion des salaires des agents du secteur public. Ces systèmes contiennent tous les renseignements relatifs aux variations d'effectifs (départs en retraite, décès, recrutements) ainsi que les données nécessaires au calcul des salaires et des primes (catégorie, grade, échelon, conditions particulières, situation familiale, etc.). Toutes ces données y sont consignées pour chaque salarié, suivies de la référence du poste budgétaire qu'il occupe. Pour assurer un suivi correct des dépenses de personnel, il est indispensable que ces informations soient enregistrées et diffusées selon des normes identiques pour toutes les administrations et puissent être transférées vers le fichier central du personnel habituellement géré par le ministère des finances.

BUDGÉTISATION ET CONTRÔLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN AUTRICHE **PAR DR. HEINRICH TRAUMÜLLER¹**

1. La structure fédérale

La République d'Autriche est un Etat fédéral décentralisé (d'une superficie d'environ 84 000 kilomètres carrés pour 8 millions d'habitants). D'après le droit autrichien, l'Etat recouvre non seulement la Fédération (*Bund*) mais aussi 9 provinces (*Länder*), plus de 2 300 municipalités (*Gemeinden*) et bon nombre des instances quasi-gouvernementales (organismes de sécurité sociale, caisses publiques et chambres de commerce et d'industrie).

Chaque province est dotée de sa propre constitution, d'un parlement, d'un gouvernement et d'une administration. Tous les échelons de l'administration sont autonomes et indépendants. Les attributions de chacun sont définies dans la Constitution fédérale. Tous les grands impôts sont des impôts communs, c'est-à-dire que les trois échelons de l'administration s'en partagent le produit. A côté de ces recettes fiscales, il existe un système de transferts publics. Ces transferts peuvent avoir une destination générale ou être destinés à des utilisations précises, par exemple le logement ou l'enseignement. Lorsque les provinces servent de relais à l'action de la Fédération, c'est à cette dernière qu'incombe le financement des dépenses correspondantes.

Les caisses de sécurité sociale sont autonomes et ont un budget indépendant. Leurs dépenses sont financées par les contributions de sécurité sociale et par des transferts prélevés sur le budget fédéral.

2. La procédure budgétaire fédérale

Toutes les décisions gouvernementales sont prises collectivement par le Cabinet. L'accord de coalition définit les grandes lignes de la politique budgétaire à moyen terme. Tous les membres du Cabinet doivent souscrire à la politique budgétaire d'ensemble. L'intervention du Cabinet dans les étapes ultérieures de la procédure budgétaire est plus ou moins formelle.

Pour tout ce qui touche aux questions budgétaires relatives au budget, le premier rôle revient au Ministère des finances. C'est le Ministre des finances qui est chargé de la politique financière et fiscale, et donc également de la gestion des dépenses et des recettes du budget en général. Il partage avec le Chancelier fédéral la responsabilité de la politique des salaires de la fonction publique et de la gestion des ressources en personnel.

La procédure budgétaire (voir annexe 1) débute au printemps (en mai) de l'année précédant celle sur laquelle porte le budget. Les travaux se fondent sur des directives édictées par le Ministre des finances.

1. Dr. Heinrich Traumüller travaille dans le département II/16 du Ministère fédéral des finances de la République d'Autriche.

Celles-ci fixent, compte tenu du cadre défini par l'accord de coalition et des ressources financières disponibles, les plafonds pour l'exercice budgétaire à venir. Les frais de personnel y sont généralement considérés globalement. Les directives relatives aux effectifs sont, elles, établies par le Chancelier fédéral en accord avec le Ministre des finances.

Les organismes administratifs doivent soumettre leur projet de budget au ministère compétent et les projets de budget des divers ministères sont communiqués au Ministère des finances à la mi-juin.

L'étape suivante de la procédure, qui dure jusqu'au mois de septembre, est celle des négociations entre les ministères dépensiers et le Ministère des finances. Les projets de budget sont examinés et débattus à trois niveaux :

- celui de la division compétente du Département du budget ;
- celui du Ministre des finances ; et
- le cas échéant, celui du Comité de coordination du Cabinet.

Les négociations au niveau ministériel portent essentiellement sur les demandes de relèvement des plafonds budgétaires. C'est au Comité de coordination du Cabinet, présidé par le Chancelier fédéral, qu'il revient de trancher en cas de désaccord.

Le projet de budget fédéral est soumis au Cabinet, pour approbation, par le Ministre des finances à la fin du mois d'octobre. Il doit ensuite être entériné par le Parlement (qui est habilité à établir son propre budget mais n'a jamais usé de ce droit).

2.1 Structure du budget fédéral

Le projet de loi d'affectation des crédits vise à déterminer et à dégager les ressources financières dont la Fédération a besoin pour s'acquitter de ses tâches durant l'exercice budgétaire. Il prend effet avec le vote de la Loi de finances et fixe les limites financières des activités gouvernementales.

Le budget se divise en "chapitres" (*Teilhefte*) et hiérarchise les titres entre lesquels se répartiront les lignes de crédit. Un chapitre est consacré aux recettes et dépenses de chacun des éléments de l'Etat : Ministère de l'intérieur, Ministère des affaires étrangères, etc.

L'articulation des titres reflète la structure administrative, avec le plus souvent un compte distinct pour chaque administration ou institution. Chaque titre est composé de comptes d'affectation (*Voranschlagsansatz*), sur la base d'une classification financière modifiée. Chaque compte d'affectation comprend un certain nombre de lignes et de subdivisions permettant de connaître le type et la destination de toutes les transactions. A chaque ligne est en outre affecté un code fonction conforme à la nomenclature des fonctions administratives publiques des Nations Unies.

Les coûts liés aux personnels en activité apparaissent globalement dans le projet de budget général, mais, dans les chapitres, ils sont ventilés entre salaires de base, charges sociales, indemnités et primes. Les retraites de la fonction publique font, quant à elles, l'objet d'un chapitre distinct.

2.2 Mise en oeuvre du budget

Dès que le Parlement a adopté le projet de budget, les ministères dépensiers procèdent à la répartition des crédits et des postes permanents entre les divers services qui sont sous leur autorité. Seules quelques unités sont habilitées à gérer les recettes et les dépenses. En Autriche, on les appelle les "unités d'instruction"

(*anweisende Stellen*). Elles sont actuellement au nombre de 130. Un responsable de la gestion budgétaire doit être désigné pour chacune d'elles.

Le système de contrôle de l'affectation des crédits a pour trait distinctif le fait qu'il est entièrement entre les mains du Ministère des finances. Celui-ci doit donner son autorisation préalable pour toute dépense discrétionnaire de quelque importance, aussi bien en vue de l'achat d'équipements que pour l'octroi de subventions. Tout projet de construction de quelque importance et toute transaction immobilière doivent être soumis à l'approbation du Ministère des finances qui a aussi un droit de regard total sur les engagements, les dépenses de personnel et la gestion des effectifs. Les ministères dépensiers sont tenus de lui faire connaître mois par mois les ressources financières dont ils ont besoin, demandes qu'il approuve au début de chaque mois, ainsi que de lui notifier mensuellement les dépenses déjà effectuées.

2.3 *Le système central de gestion financière*

Le pivot du système de gestion financière est le système de comptabilité et d'ordonnement des salaires qui couvre l'ensemble de l'administration et dépend de la direction du Service fédéral de la comptabilité publique. Celui-ci s'appuie sur une formule uniforme de codification et de classification des transactions financières appliquée à l'ensemble de l'administration. Il assure de façon automatique la gestion des recettes et des ordonnancements à travers le système informatisé de comptes courants postaux.

Tous les départements, administrations et autres établissements sont reliés à ce système par l'intermédiaire de 85 services de comptabilité et rendent compte de leurs opérations à partir de quelque 300 terminaux locaux. Les entreprises publiques fédérales sont simplement associées au système auquel elles notifient chaque mois le montant total de leurs opérations globales.

Selon les procédures qui découlent de la nouvelle méthode de comptabilité autrichienne (*Verfahren der Neuen Österreichischen Staatsverrechnung*) adoptée en 1968, toutes les opérations comptables sont enregistrées simultanément sous les rubriques correspondantes du budget, ainsi que dans le bilan et le compte de profits et pertes. Ce système fonctionne sur la base des décaissements et est combiné à une comptabilité sur la base du fait générateur. La nouvelle méthode permet de rendre compte du budget de l'Etat, depuis la première phase de son élaboration jusqu'à celle de la publication des comptes consolidés de l'Etat.

La communication avec le système d'ordonnement des salaires s'effectue à partir des mêmes stations informatiques locales au sein du service de comptabilité. Ce système calcule les traitements et les pensions des employés de l'administration centrale à l'aide d'une douzaine de barèmes informatisés et fournit les données nécessaires aux opérations de paiement réalisées à travers le système de comptabilité. Le système d'information sur la gestion du personnel contient des données statistiques qu'il puise notamment dans le système d'établissement de la paie aux fins des analyses relatives à la gestion du personnel.

Le Département du budget du Ministère des Finances et la Chancellerie fédérale disposent d'un accès direct et permanent à l'ensemble des données contenues dans ce système (les ministères opérationnels n'ayant accès qu'aux données qui les concernent). Celui-ci sert de source d'informations pour les hauts responsables et comporte des éléments utiles à l'élaboration des rapports ministériels. Le respect par les ministères opérationnels des limites fixées quant aux dépenses et aux effectifs est l'objet d'une surveillance constante. Le système de comptabilité est également utilisé pour l'établissement et l'impression de la loi d'affectation des crédits et des documents connexes.

3. Ressources humaines

Les effectifs employés par l'administration et leur évolution dans les services de l'administration publique depuis 1960 sont présentés dans les annexes 2 et 3. L'ensemble du secteur des administrations publiques représente actuellement plus de 21 pour cent de l'emploi total.

3.1 Plan d'effectifs

Le plan d'effectifs, qui fait partie du projet de loi d'affectation des crédits, permet de déterminer les effectifs et les compétences nécessaires à chaque ministère, administration et établissement. En outre, il décrit en détail les modalités de gestion du personnel. L'augmentation des effectifs est soumise à une autorisation légale (budget complémentaire).

3.2 Classification des postes

Chacun des emplois de l'administration fédérale doit obligatoirement faire l'objet d'une description de poste. Le principe s'applique indifféremment que le poste soit ou non détenu par un fonctionnaire. Leur évaluation est effectuée par des spécialistes de la Chancellerie, en partie avec le concours de sociétés de conseil privées. En 1994, une méthode complexe (*Stellenwert-Profil-Methode*) a été adoptée pour l'évaluation des postes de l'administration générale et des services chargés de la défense et de la sécurité. Selon cette méthode, chaque poste est analysé en fonction des critères suivants :

– connaissances et compétences requises :

- connaissances spécialisées
- compétences en matière de gestion
- aptitude à communiquer avec les autres

– qualités intellectuelles requises :

- forme d'intelligence requise
- exigence de réflexion

– responsabilités :

- marge d'initiative
- responsabilités en matière financière
- incidence sur les résultats

Les conclusions sont exposées dans le plan des effectifs.

3.3 Organisation

Selon la Constitution autrichienne, le nombre de ministères fédéraux, leur domaine de compétence et leur création doivent être déterminés par une loi fédérale (*Bundesministeriengesetz, BMG*). En vertu de cette loi, les ministères sont actuellement les suivants :

1. Chancellerie fédérale
2. Ministère fédéral des affaires étrangères
3. Ministère fédéral de l'intérieur

4. Ministère fédéral de l'éducation et de la culture
5. Ministère fédéral de la science, de la recherche et des arts
6. Ministère fédéral du travail et des affaires sociales
7. Ministère fédéral de la santé et de la protection des consommateurs
8. Ministère fédéral de l'environnement
9. Ministère fédéral de la jeunesse et de la famille
10. Ministère fédéral de la justice
11. Ministère fédéral de la défense
12. Ministère fédéral des finances
13. Ministère fédéral de l'agriculture et des forêts
14. Ministère fédéral de l'économie
15. Ministère fédéral du secteur public, de l'économie et des transports.

La mise en place à l'échelon fédéral d'instances subordonnées et autres services administratifs relevant de ces ministères est également soumise à une autorisation légale.

L'organisation interne des ministères fédéraux est fixée au Chapitre II du BMG. Chaque ministère renferme plusieurs départements (*Sektionen*). Ceux-ci comportent des divisions (*Abteilungen*) qui peuvent être regroupées (*Gruppen*), mais aussi comprendre des sous-divisions (*Referate*). Il est possible de mettre en place d'autres types de structures dans tous les ministères fédéraux pour :

- traiter succinctement toutes les questions qui relèvent du domaine de compétence du ministère concerné, ainsi que pour conseiller et aider le ministre à définir son action en général (secrétariats ministériels) et
- prendre en mains de façon plus rapide, efficace et économique des questions intéressant le secteur privé (*Privatwirtschaftsverwaltung*).

Chaque ministère doit mettre en place des mécanismes de contrôle interne (et dispose, pour ce faire, d'une unité spéciale appelée "*Interne Révision*").

A l'intérieur des limites fixées par le plan d'effectifs et le *BMG*, les ministres peuvent choisir librement l'organisation interne des administrations et autres services placés sous leur autorité, de manière à en assurer l'efficacité. Ils peuvent la modifier en créant des unités, grades et postes nouveaux ou en supprimant. Ni la Chancellerie, ni le Ministère des finances ne peuvent directement intervenir dans la définition des structures ou la répartition des tâches qui relèvent des autres ministères. Ils ne peuvent non plus s'opposer à la transformation de ces structures. Néanmoins, tout poste qui subit une modification doit obligatoirement être réévalué, ce qui peut avoir de sérieuses conséquences pour le traitement attaché à ce poste.

3.4 Structure du Ministère des finances

Le Ministère des finances comprend six départements (annexe 4). Les activités budgétaires sont coordonnées par le Département du budget. Celui-ci est chargé de la planification générale des dépenses, de l'établissement du budget général et du contrôle des dépenses. Il emploie une centaine de spécialistes et comporte 17 divisions (annexe 5).

La Division de la gestion financière coordonne l'élaboration et la mise en oeuvre du budget, ainsi que la comptabilité publique. La Division de la politique budgétaire est chargée de l'analyse décisionnelle, de la

planification et de la prévision des dépenses. La Division de la péréquation des impôts est responsable des relations financières entre l'Etat fédéral, les provinces et les municipalités.

Dix divisions participent à l'élaboration des budgets des ministères dépensiers et le contrôle de leur mise en oeuvre. La définition de la politique de l'emploi, l'élaboration du budget relatif au personnel et le contrôle des dépenses de personnel sont du ressort de trois divisions. La législation fiscale et l'estimation des recettes fiscales relèvent d'un autre département.

3.5 *Contrôle financier*

Le contrôle externe des ministères et administrations est principalement assuré par la Cour des Comptes. Placée sous l'autorité du Parlement, celle-ci possède de vastes attributions garanties par la Constitution et ses membres jouissent de la même indépendance que les magistrats. Elle a pour fonction de vérifier les comptes des administrations publiques, ainsi que l'efficacité et l'efficacités de leur organisation. Autrement dit, les ministères doivent justifier le nombre de personnes qu'ils emploient et leurs niveaux de recrutement. La Cour des Comptes doit chaque année, présenter au Parlement un rapport sur ses activités. Elle peut l'informer à tout moment au sujet des questions qui revêtent une importance particulière. Le Parlement peut l'inviter à effectuer des contrôles spéciaux (contrôles obligatoires, décidés après l'adoption d'une résolution par un vote majoritaire, ou contrôles sur demande, réalisés conformément au souhait d'une minorité qualifiée).

Les cinq formes de contrôles les plus courantes sont les suivantes :

- *contrôles généraux*, dont l'objet est de dégager une vue d'ensemble pertinente de la gestion financière de l'instance examinée ;
- *contrôles de projets*, consacrés à des projets dont l'exécution est limitée dans le temps, sur le plan des ressources financières ou à d'autres égards ;
- *contrôles sélectifs*, qui ne portent que sur un seul aspect de la gestion financière ;
- *contrôles transversaux*, qui consistent à examiner simultanément des éléments comparables de différents organismes ;
- *contrôles de systèmes ou de programmes*, qui visent à déterminer si les critiques ou les suggestions formulées lors de précédents contrôles ont bien été prises en compte.

Si la qualité des critères règles sur lesquels s'appuient ces contrôles est pleinement reconnue, le centre des préoccupations est aujourd'hui en train de se déplacer -- comme partout ailleurs s'agissant des budgets publics -- les "contrôles de conformité" cédant peu à peu la place aux "contrôles de résultats".

3.6 *Réglementation relative au service public et à la rémunération*

Le service public fédéral est principalement régi par la Loi sur le service public de 1979. Les dispositions contenues dans sa section générale sont applicables à tous les employés de l'administration fédérale ayant le statut de fonctionnaire, à l'exception des juges. Ce statut est également conféré par la "nomination", c'est-à-dire "l'octroi par décret d'un poste permanent". Provisoire dans un premier temps, cette nomination devient définitive si l'intéressé en fait la demande, à condition non seulement qu'il remplisse les conditions requises pour sa nomination, mais aussi qu'il possède le profil nécessaire pour pouvoir occuper le poste permanent en question et qu'il ait exercé pendant six années un emploi temporaire. Une fois titularisé, le fonctionnaire est protégé contre le licenciement illégal.

La Loi sur les traitements de 1956 est le principal texte qui définit les modalités de rémunération des fonctionnaires fédéraux. Très fine dans son articulation et d'une extrême précision, elle présente un ensemble élaboré de "compléments de rémunération". Le système des indemnités et primes est presque le même que l'on soit fonctionnaire titulaire ou non, mais il existe des différences non négligeables entre les deux catégories d'employés quant au salaire de base. La Chancellerie et le Ministère des finances conservent un droit de regard sur les questions intéressant le personnel, mais la possibilité de l'exercer diminue constamment. Par exemple, les ministères opérationnels ont maintenant la faculté d'accorder des primes dans la limite fixée pour leurs dépenses de personnel dans le chapitre correspondant du projet de loi sur les attributions des crédits, et sont tenus d'en user en tenant compte d'indicateurs de productivité, d'efficience et de qualité. S'agissant du rôle de la Chancellerie et du Ministère des finances quant aux questions touchant au personnel, la première continue d'en jouer un dans la mesure où c'est à elle de veiller à l'application uniforme de la réglementation concernant la fonction publique et à l'égalité de traitement de ses employés, et le second dans la mesure où il est responsable des aspects financiers ; il arrive que ces compétences se chevauchent.

Comme nous l'avons déjà indiqué, les provinces et les municipalités possèdent leur propre administration, leur propre législation et leur propre plan d'effectifs. Toutefois, la Constitution fédérale définit un "principe d'homogénéité de la fonction publique" selon lequel il ne doit pas exister entre la réglementation relative à la fonction publique fédérale et les textes qui régissent la fonction publique des provinces des différences qui rendent le passage de l'une à l'autre formellement ou matériellement difficile. En fait, il y a peu de divergences entre les deux réglementations, mais les provinces et les municipalités peuvent accorder des salaires nettement plus élevés du fait que leur situation financière est meilleure.

3.7 Accords salariaux

En vertu du "principe de légalité" énoncé par la Constitution, la réglementation applicable à la fonction publique est définie en principe par le législateur à l'échelon fédéral ou provincial. Dans les faits, en tant que partie intégrante du monde du travail, la fonction publique est aussi régie par le principe du "partenariat social" qui occupe en Autriche une place prépondérante. Concrètement, les règles pertinentes concernant ce secteur sont essentiellement le fruit de négociations entre des spécialistes représentant les pouvoirs publics en tant qu'employeurs et les syndicats de la fonction publique qui représentent l'ensemble des personnes que celle-ci emploie.

Pour beaucoup de textes de loi et surtout dans le cas des "négociations salariales" officielles qui ont lieu chaque année, les corps législatifs fédéraux et provinciaux remplissent uniquement "une fonction d'enregistrement". Le calcul des coûts, et notamment ceux qui sont liés à la modification de la composition du personnel, et l'examen des données économiques et budgétaires de base sont effectués par les spécialistes du Ministère des finances. Le Chancelier et le Ministre des finances participent tous deux aux négociations. Ce sont les données macro-économiques (croissance, chômage, inflation, etc.) et la situation sur le plan budgétaire qui déterminent le contenu des accords salariaux, et non les indicateurs de la productivité et de l'efficience -- ou de la qualité.

Les provinces et les municipalités ont la possibilité de négocier séparément, mais la tradition politique autrichienne veut que les salaires de la fonction publique fassent l'objet d'un accord commun. Si le niveau des rémunérations est plus élevé dans les provinces et les municipalités, c'est parce que l'avancement y est plus rapide et les indemnités plus importantes.

3.8 Principaux aspects de la réforme de la fonction publique

A l'instar de bien d'autres Etats membres de l'union européenne, l'Autriche est confrontée à la nécessité de réduire son déficit budgétaire (annexe 6). Entre autres mesures de réforme, elle doit également réduire le nombre de personnes employées dans la fonction publique. Ainsi, celle-ci doit perdre 12 000 postes en quatre ans et il vient d'être décidé, au titre du plan d'effectifs de 1996, d'en supprimer 3 600 dans un premier temps. La masse salariale et le coût des pensions à l'échelon fédéral doivent être maintenus au niveau de 1995 pendant les deux prochaines années.

Par ailleurs, l'application du critère de la performance doit être introduite dans la réglementation salariale. Au début de 1995, sont entrées en vigueur de nouvelles dispositions législatives concernant les traitements des fonctionnaires (*Besoldungsreform*) qui présentent trois grandes caractéristiques :

1. Le système d'avancement par changement de catégorie est remplacé par un système de promotion continue. Cette formule permet de garantir à chaque salarié de la fonction publique un parcours professionnel transparent et donc une sécurité matérielle. Le lien à vie à l'employeur qui caractérise le statut de fonctionnaire est préservé.
2. Pour rendre les fonctions de spécialiste ou de cadre plus attrayantes, ceux qui les exercent bénéficient d'un traitement fixe ou d'indemnités supplémentaires selon les résultats de l'évaluation du poste qu'ils occupent.
3. Les fonctions de gestion de niveau supérieur ne peuvent être exercées que pendant cinq ans.

Il est nécessaire d'attacher davantage d'importance qu'on ne le fait actuellement à la formation du personnel au nom du principe de "l'apprentissage à vie". Le système de formation doit être assorti d'un mécanisme d'évaluation efficace.

ANNEXE 1 CHRONOLOGIE DES PRINCIPALES DECISIONS ET ACTIVITES

Nombre de mois avant le début de l'exercice budgétaire (t)	Principaux faits et activités
<i>Année (t - 1)</i>	
10 — 9 (mars-avril)	Les ministères soumettent au Ministère des finances (MF) leurs prévisions de dépenses en milieu d'exercice
9 (fin avril)	Le MF élabore les directives relatives au budget
7 (juin)	Les administrations présentent leurs demandes pour le prochain exercice au ministère compétent et au MF
6 — 4 (juillet-septembre)	Négociations entre les ministères et le MF
4 (mi-septembre)	Le Cabinet parachève le projet de budget dans le cadre du Comité de coordination du Cabinet
3 (fin octobre)	Le projet de budget est soumis au Parlement ; “exposé budgétaire” du MF
2 — 0 (mi-novembre, décembre)	Le Parlement examine le budget et décide de l'entériner
0 (1er janvier)	Début de l'exercice budgétaire (t)
<i>Année (t + 1)</i>	
(fin février)	Publication des premières données sur l'exécution du budget
(mars-mai)	Le Bureau national de contrôle des comptes vérifie l'exécution du budget
(septembre)	Publication des résultats budgétaires définitifs
Note : l'exercice budgétaire correspond à l'année civile (année “t”).	

ANNEXE 2 PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION

(Effectifs de la fonction publique selon les catégories)

Employés de l'Etat fédéral	En activité (1995)	248 871	248 871
Enseignants des provinces	En activité (1995)	77 607	77 607
Employés des provinces (Vienne comprise, entreprises municipales de Vienne non comprises)	En activité (1993)	142 926	
Employés municipaux (Vienne non comprise)	En activité (1993)	78 221	
Employés des établissements municipaux exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée	Employés en activité	19 342	
Personnel en activité		566 967	
Fonctionnaires de l'Etat fédéral à la retraite	(1995)	196 081	196 081
Enseignants des provinces à la retraite	(1995)	26 209	26 209
Employés des provinces à la retraite (Vienne comprise, entreprises municipales de Vienne non comprises)	(1993)	45 753	
Employés municipaux à la retraite (Vienne non comprise)	(1993)	11 896	
Employés à la retraite des entreprises municipales de Vienne	(1993)	12 765	
Employés à la retraite		292 704	
Employés en activité et à la retraite		859 671	
Employés rémunérés par l'Etat fédéral			548 768

**ANNEXE 3 ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DANS
LES DIVERS SECTEURS DE L'ADMINISTRATION**

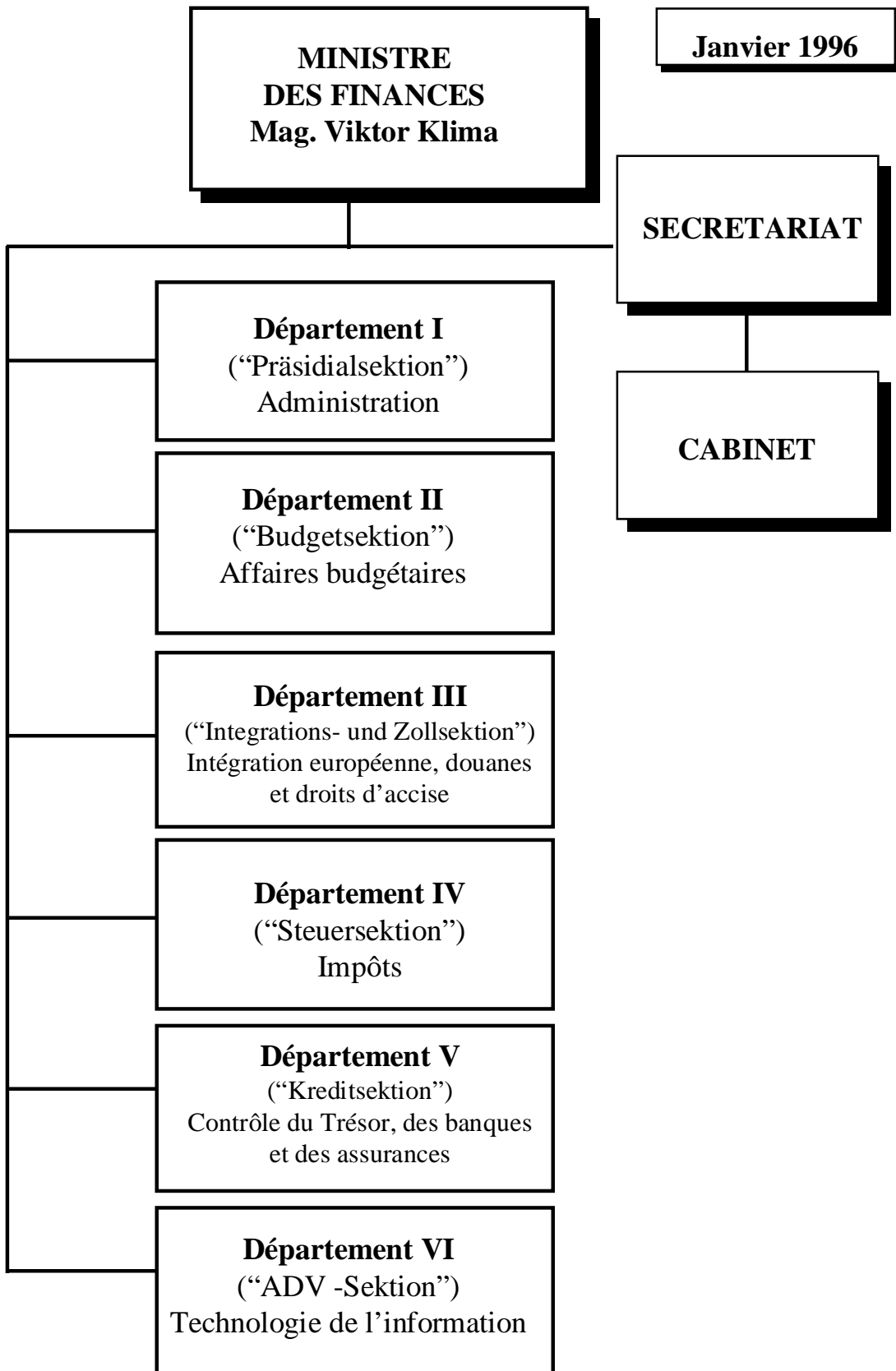
	1960	1970	1980	1985	1990	1995
Administration générale	38 130	39 585	40 047	37 711	38 406	35 192
Sécurité	27 864	27 578	28 404	33 163	34 214	35 176
Tribunaux et exécution des décisions de justice	7 934	9 147	10 214	11 136	11 077	11 599
Enseignement, culture et recherche	20 671	33 391	47 969	52 346	63 450	* 63 092
Forces armées	20 173	21 311	22 000	22 893	22 096	** 29 211
Affaires étrangères	899	1 184	1 399	1 421	1 588	1 634
Entreprises et monopoles fédéraux	142 408	141 022	134 557	132 283	129 357	*** 65 832
Total	258 079	273 218	284 590	290 953	300 188	245 736
Jeunes	--	--	4 650	6 332	5 554	3 135
Total général	258 079	273 218	289 240	297 285	305 742	248 871

* Enseignants des provinces non compris (77 607 personnes).

** Y compris 8 100 anciens militaires ayant obtenu des contrats de travail à durée déterminée en 1995.

*** En 1994, les Chemins de fer fédéraux, qui comptaient 66 646 salariés, sont devenus une entreprise dotée de la personnalité morale.

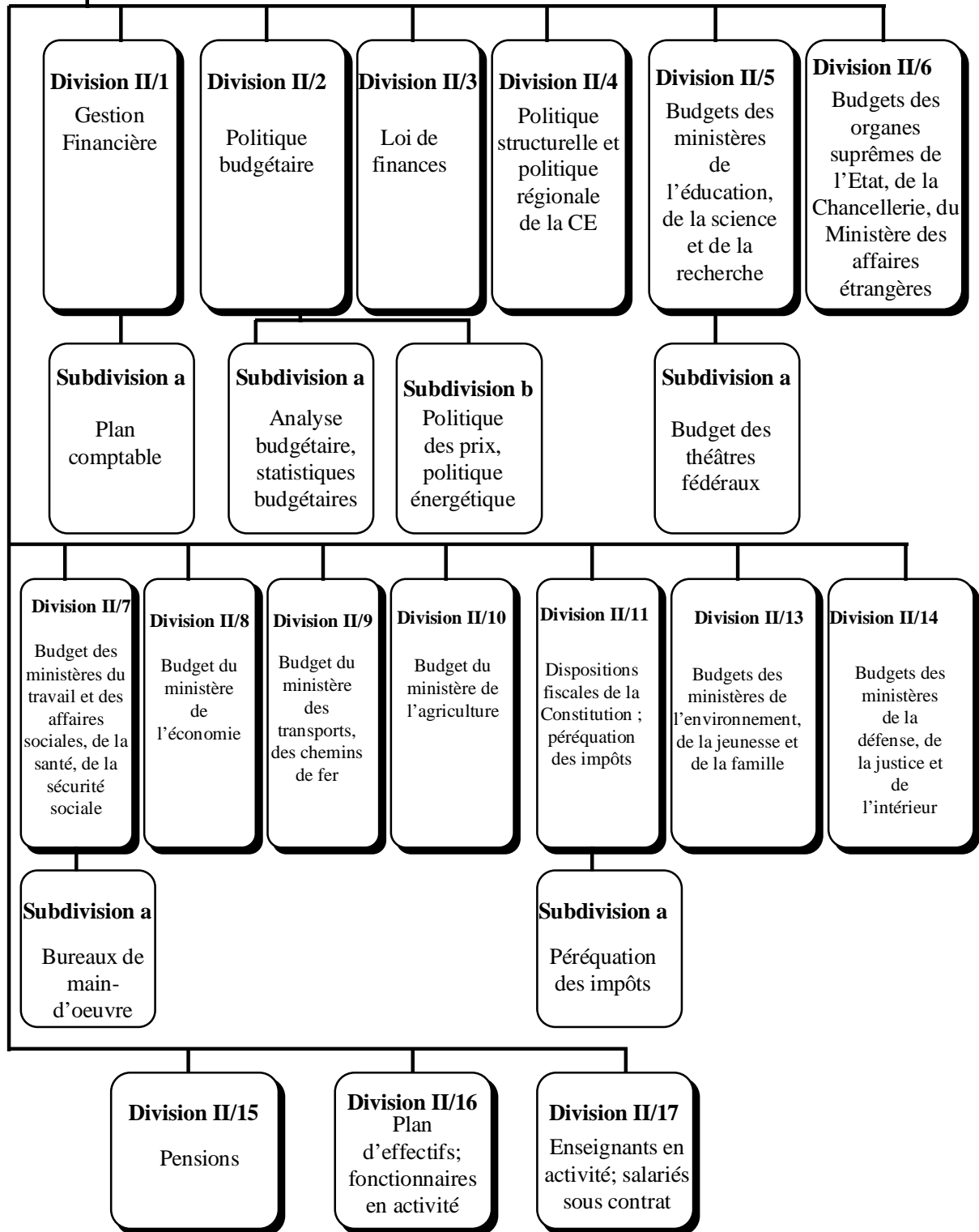
Annexe 4 STRUCTURE DU MINISTERE DES FINANCES



ANNEXE 5 STRUCTURE DU DEPARTEMENT DU BUDGET

Département II
("Budgetsektion")

Janvier 1996



ANNEXE 6 DÉFICIT PUBLIC

	1986	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Administration centrale	-64,4	-55,1	-71,9	-56,7	-100,4	-101,4	-116,0
Administrations régionales	12,9	14,0	16,8	15,3	12,7	8,9	-2,5
Administrations locales (Vienne comprise)	3,1	5,6	2,2	4,5	-2,7	-5,7	-11,8
Caisses de sécurité sociale	-5,4	-3,4	0,1	-3,4	0,5	-0,8	-1,3
Ecart statistique	1,3	0,2	2,4	-2,2	-2,0	-1,2	1,6
Ensemble de l'administration	-52,6	-38,7	-50,4	-42,6	-91,9	-100,2	-130,0
En % du PIB	-3,7	-2,2	-2,6	-2,1	-4,3	-4,4	-5,5
PIB	1 422,5	1 801,3	1 926,5	2 047,3	2 124,1	2 262,9	2 260,1

– : déficit ; + : excédent.

Note : Selon les critères de Maastricht ; en milliards de schillings.

**LA BUDGETISATION ET LE CONTRÔLE DES DEPENSES DE
PERSONNEL DANS LE SECTEUR PUBLIC EN FRANCE
PAR BERNARD PECHEUR¹**

1. Introduction

Le secteur public n'est pas régi, en France, par un cadre uniforme de règles et de pratiques. Il existe en réalité quatre types de situation :

1) Les entreprises publiques du secteur concurrentiel (banques, assurances, compagnies industrielles) bénéficient de la plus large autonomie. Elles sont soumises à une obligation de résultat (dégager du profit) et disposent en contrepartie de la liberté de fixer leurs stratégies commerciales, leurs politiques de : prix, d'investissement, de rémunération et d'emploi en fonction de leurs propres contraintes. Leurs salariés sont d'ailleurs régis par le droit privé et les règles qui leur sont appliquées sont directement issues du droit du travail (code du travail, conventions collectives, accords d'entreprise, usages de la profession). L'Etat exerce, certes, un droit de regard sur la gestion de ces entreprises, mais son point de vue est exclusivement celui de l'actionnaire.

2) Les entreprises publiques dotées d'un monopole et gérant un service public marchand (électricité, chemins de fer,) disposent d'une assez large autonomie, mais l'Etat exerce une tutelle sur le cadre général de leur activité (nature des obligations de service public, évolution des tarifs, contrôle global de la masse salariale). Leur situation est donc mixte. Les personnels sont, pour l'essentiel, régis par le droit privé et chaque entreprise développe une politique de personnel qui lui est propre (recrutements, rémunérations, promotions). Toutefois, l'Etat intervient globalement (approbation des budgets annuels et des plans d'investissement), l'intervention du ministère des Finances étant plus forte sur les entreprises qui reçoivent des subventions d'exploitation du budget de l'Etat, (par exemple,

3) Les collectivités locales (régions, départements, communes) s'administrent librement. Elles fixent leurs budgets, déterminent les taux de leurs impôts et définissent leurs politiques d'effectifs. Cette liberté s'exerce toutefois dans le cadre des lois votées par le Parlement. La marge de manoeuvre des collectivités locales est restreinte s'agissant de la gestion des personnels. Ceux-ci sont en effet, très majoritairement, les fonctionnaires et leur statut est, par la loi, aligné sur celui des fonctionnaires de l'Etat sous réserve de la prise en compte de certaines spécificités. Autrement dit, la structure des carrières, les niveaux de rémunération et les rythmes de promotion sont assez largement conditionnés par les décisions prises par l'Etat concernant ses propres personnels. Dans le cadre ainsi défini, chaque collectivité dispose, bien entendu, d'un pouvoir discrétionnaire touchant à la gestion individuelle de ses agents.

1. Bernard Pêcheur est Maître des Requêtes au Conseil d'Etat. Il a exercé les fonctions de Directeur général de l'administration de la Fonction Publique et de Président du Comité de la Gestion Publique (PUMA) à l'OCDE.

4) Les services de l'Etat (administrations centrales, services déconcentrés et établissements en dépendant) sont alimentés par le budget général de l'Etat. Leurs agents sont très majoritairement des fonctionnaires. La gestion des ministères et des établissements publics qui leur sont rattachés obéit à un jeu complexe combinant d'une part l'intervention du ministère des Finances et du ministère de la Fonction Publique, gérants de la cohérence d'ensemble, et d'autre part l'action de chaque ministère opérationnel (on parle plutôt de ministère technique ou encore de ministère dépensier) responsable de son budget et de ses personnels. C'est ce jeu complexe que la présente note s'attachera à décrire.

2. Les règles du jeu

Elles reposent sur trois partenaires : les ministères opérationnels, le ministère de la Fonction Publique, le ministère des Finances. Le rôle respectif de ces partenaires varie cependant en fonction des décisions à prendre.

2.1 Les fonctionnaires sont régis par des statuts

Les principes généraux, qui sont communs à tous les corps, sont définis par la loi. La grille des traitements, qui est généralement commune à tous les corps de fonctionnaires, ainsi que les règles de classement des corps et emplois sur cette grille sont fixées par des décrets du gouvernement. Il en va de même de la détermination des carrières, des grades et niveaux de recrutement ainsi que de la fixation des régimes de primes et d'indemnités. L'élaboration de ces règles et statuts impliquent obligatoirement une coopération entre les ministères opérationnels auxquels sont hiérarchiquement rattachés les corps concernés, le ministère de la Fonction Publique chargé d'assurer la cohérence des politiques de personnel des différents ministères et le ministère des Finances chargé de veiller à la prise en compte des contraintes budgétaires.

2.2 La fixation des effectifs de chaque ministère est opérée par le budget annuel

Elle résulte des négociations budgétaires entre le ministère intéressé et le ministère des Finances.

2.3 Les augmentations générales de salaire interviennent une ou deux fois par an

Elles relèvent de la responsabilité du ministère de la Fonction Publique, chargé de conduire au plan interministériel les négociations avec les syndicats. Le ministère des Finances est évidemment étroitement associé au processus. En revanche, les ministères opérationnels, dont les budgets sont automatiquement abondés pour couvrir les augmentations de traitement accordées, ne participent pas aux arbitrages et à la négociation.

2.4 La gestion individuelle des fonctionnaires (recrutements, affectations, promotions, fixation des primes individuelles, etc.) relève de la compétence quasi exclusive des ministères opérationnels

Le ministère de la Fonction Publique veille cependant au respect des procédures de recrutement par concours et les contrôleurs financiers qui dépendent du ministère des Finances s'assurent, par un contrôle *a priori*, que les emplois et les crédits sont disponibles.

3. La structure du budget

3.1 *Chaque ministère est doté d'un budget*

Il y est regroupé les emplois et les crédits qui lui sont attribués par le budget général de l'Etat. Les budgets des ministères, qui sont incorporés au budget général et dont ils font partie intégrante, sont votés en même temps que celui-ci par le Parlement.

Les autorisations budgétaires sont formulées dans une nomenclature détaillée établie par nature et par fonction :

- Les *effectifs* : les emplois sont détaillés à l'unité près et l'effectif est strictement limitatif, et cela quelle que soit la nature des emplois. La ventilation des effectifs entre les différents services du ministère est décrite de façon précise mais le ministère conserve la possibilité de procéder au sein de ses effectifs à des redéploiements d'emplois en cours d'année.
- La *budgetisation des emplois* : la nature des emplois autorisée est décrite par le budget, qui mentionne les grades et les fourchettes indiciaires (c'est à dire les plages de rémunération correspondantes). Les crédits ouverts sont calculés en multipliant les effectifs par les indices moyens des grades. Toutefois, des corrections peuvent être apportées (en plus ou en moins) pour tenir compte de la situation réelle des personnels des différents chapitres (qui est influencée en pratique par l'ancienneté moyenne des agents et le rythme de déroulement de carrière propre aux corps et aux grades considérés).
- Les *crédits de primes et d'indemnités* : ces crédits sont alloués sous forme d'enveloppes globales établies en fonction des effectifs réels et des taux moyens de primes et indemnités résultant des décrets applicables aux corps et grades considérés.
- Les *crédits de vacation* : à côté des emplois permanents les ministères dispensent de la faculté de recourir à des vacataires (contrats de très courte durée) pour faire face à des activités saisonnières ou temporaires. Les crédits de rémunération correspondant à ces vacations sont budgétés sous forme d'enveloppes globales.
- Les *charges sociales* : elles sont inscrites sur les chapitres correspondants des différents ministères.

3.2 *Les établissements publics ou agences gouvernementales dépendant des ministères sont des personnes morales jouissant de l'autonomie financière*

Chacune de ces entités juridiques dispose, par conséquent, d'un budget qui lui est propre, alimenté par des ressources propres (tarifs et redevances), abondées le cas échéant par une subvention de l'Etat. Ce budget n'est pas voté par le Parlement mais par le conseil d'administration de l'établissement. Toutefois, le ministère des Finances conserve un pouvoir de tutelle qui porte en particulier, sur le respect des plafonds d'effectifs.

4. La préparation du budget

4.1 *La procédure formelle*

Au printemps de chaque année, les ministères présentent au ministère des Finances leurs demandes budgétaires pour l'année suivante. Ces demandes sont examinées dans le cadre de conférences budgétaires

placées sous la responsabilité du ministère des Finances et soumises, en cas de désaccord, à l'arbitrage du Premier Ministre au cours de l'été.

Une fois approuvé par le Conseil des Ministres à la mi-septembre, le budget général est présenté au Parlement, qui en débat durant le dernier trimestre, chaque ministre étant, dans ce cadre, appelé à venir défendre le projet de budget de son ministère. Une fois voté par le Parlement, le budget est promulgué le 1er janvier et les crédits sont mis à la disposition de différents ministères par des décrets signés le jour même par le Premier Ministre et le ministre des Finances.

4.2 Les conditions concrètes déterminant l'allocation des moyens en personnel

La procédure ainsi décrite est la résultante d'une série de décisions prises lors des conférences budgétaires ou en amont de celles-ci, qui déterminent les dotations de chaque ministère.

Les réformes d'organisation sont subordonnées à l'accord du ministère de la Fonction Publique qui exerce une compétence interministérielle dans le domaine de l'organisation et de la modernisation de l'administration.

Les réformes des statuts des personnels, et notamment les mesures touchant au déroulement de carrière des corps et grades de la fonction publique sont arrêtées à la suite de discussions interministérielles mettant aux prises le ministère opérationnel concerné, le ministère des Finances et le ministère de la Fonction Publique.

Les créations, et suppressions d'emplois et la répartition des effectifs entre, les différents grades font l'objet (dans le cadre des prescriptions définies par les statuts particuliers des corps) de négociations entre le ministère opérationnel et le ministère du Budget, chacun s'efforçant de justifier et de quantifier sa position en se référant à l'évolution des missions, de l'organisation et de la productivité des services.

Un certain nombre de ministères se sont engagés dans des programmes pluriannuels de réduction des effectifs, établis en liaison avec le ministère des Finances et assorties de contreparties incitatives (octroi de primes et de moyens de fonctionnement supplémentaires).

5. L'exécution du budget

5.1 La mise en oeuvre des moyens (crédits et emplois) relève de la responsabilité de chaque ministère opérationnel (ou de chaque établissement public), dans le respect des dotations ouvertes par le budget et des règles statutaires régissant la gestion des personnels

Le pouvoir discrétionnaire des ministères opérationnels s'exerce en particulier sur la détermination des avancements et des primes individuelles dans le cadre des contingents définis par le budget annuel et des quotas fixés par les statuts.

L'engagement des dépenses correspondantes est cependant soumis au visa préalable du contrôleur financier qui est un agent du ministère des Finances placé auprès de chaque ministère et qui est chargé de s'assurer de la disponibilité des crédits et de la régularité de la dépense.

5.2 *Diverses procédures permettent aux ministères opérationnels d'ajuster, en cours d'année, leurs dotations détaillées en fonction de l'évolution de leurs besoins*

Ces procédures (décrets de transformation d'emplois, arrêtés de transfert d'emplois ou de crédits, décrets de virement) qui obéissent à des règles constitutionnelles strictes visant à empêcher toute dénaturation ou tout dépassement du budget voté par le Parlement sont placées sous la responsabilité directe du ministère des Finances, qui exerce à cette occasion un contrôle sur les justifications avancées par le ministère demandeur.

5.3 *Le ministère des Finances conserve à tout moment la maîtrise de l'exécution du budget*

Il peut, en effet, dans le cadre de la politique économique du gouvernement, soumettre les dotations ministérielles à des régulations conjoncturelles destinées à modérer le rythme d'engagement des dépenses. En matière de personnel, ces régulations s'opèrent essentiellement sur les emplois vacants et peuvent dans certains cas aboutir à un blocage pur et simple des recrutements.

Le ministère des Finances, comme d'ailleurs les ministères opérationnels, ne peut effectuer des économies qui conduiraient à bloquer les droits à avancement des fonctionnaires résultant des statuts.

LE CONTRÔLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL AU PORTUGAL PAR ORLANDO CALIÇO¹

1. Contexte

En 1995, les dépenses réalisées par le gouvernement portugais pour le personnel de l'Etat correspondaient à un tiers de l'ensemble des dépenses publiques (non compris le paiement des intérêts sur la dette de l'Etat). Compte tenu des objectifs du gouvernement en matière de réduction du budget, le contrôle des dépenses en personnel joue donc un rôle capital dans le projet de réforme des dépenses publiques au Portugal.

A l'instar des autres pays membres de l'OCDE, l'augmentation des dépenses en personnel au Portugal, au cours des dernières trente années, est surtout à mettre sur le compte du développement de l'Etat-providence, en particulier pour des programmes de nature sociale, de santé publique et d'éducation. Outre cela, à la suite de l'accession à l'indépendance des anciennes colonies portugaises d'Afrique, un nombre important d'employés de l'Etat sont rentrés au Portugal et ont été admis dans l'administration publique. Cet afflux d'employés a été suivi d'un gel du recrutement qui dure encore à ce jour, mais il est à l'origine d'effectifs pléthoriques dans certains secteurs de l'administration.

2. Un système centralisé

L'administration publique est demeurée lourdement centralisée au Portugal, et ses dépenses en personnel reflètent un tel état de fait. En 1995, les dépenses en personnel du gouvernement central (qui inclut, au Portugal, les secteurs de l'éducation et de la santé) et de l'administration de la sécurité sociale atteignaient 87,1 pour cent de l'ensemble des dépenses en personnel de l'Etat.

En fait, plus de 42 pour cent du total des dépenses en personnel du gouvernement central correspondent au Service national de Santé (SNS) (14,2 pour cent) et au secteur de l'Education (27,8 pour cent) : domaines dans lesquels la demande de services a augmenté de manière notable et où la note à payer pour les salaires représente une part importante de la dépense globale. A titre d'exemple, au seul Ministère de l'Education, le budget en personnel a représenté, en 1995, plus des trois quarts de l'ensemble du budget.

Comme c'est le cas pour beaucoup de pays qui cherchent à diminuer les déficits du gouvernement et à utiliser de manière efficace les ressources publiques, il sera impossible de réduire la facture correspondante aux salaires sans apporter des changements substantiels à l'administration de l'Etat.

A l'heure actuelle, les outils principaux de contrôle des dépenses de personnel au Portugal consistent d'une part dans les plafonds impératifs attribués au nombre du personnel de chaque département et au niveau des

1. Orlando Caliço est Directeur-adjoint de la Banque du Portugal.

directions générales, et d'autre part dans l'uniformisation des conditions de paiement et d'organisation des organismes publics dans tous les secteurs de gouvernement.

3. Préparation du budget de l'Etat relatif au personnel

3.1 Calendrier

Le calendrier et les procédures suivis pour la préparation du budget de l'Etat pour l'année t sont, normalement, ceux qu'énumère le tableau suivant :

Mai et juin	Préparation du scénario macro-économique.
De juin à septembre	Rédaction du rapport budgétaire.
Juillet	Approbation par le Conseil des Ministres du plafond des dépenses pour chaque ministère. Adoption de réglementations particulières par la Direction générale de la comptabilité publique (sous l'autorité du Secrétaire d'Etat au budget), qui est responsable du contrôle de la préparation et de l'exécution du budget, mais également de la définition des procédures à observer dans chaque département de l'administration publique, pour la préparation de son propre budget.
De juillet à la fin du mois d'août	Préparation des projets de budgets par les différents secteurs.
Août	Analyse par la Direction générale de la comptabilité publique des projets de budget présentés par les services sectoriels et vérification de leur respect des directives.
15 octobre	Soumission du projet de budget par le Gouvernement au Parlement.

3.2 Principales lignes directrices

Au cours des années récentes, les lignes directrices relatives à la préparation du projet de budget relatif aux personnels ont été les suivantes :

- i) Le budget total relatif aux traitements et salaires, au cours de l'année t , fait l'objet d'une estimation fondée sur les traitements et salaires attribués dans chaque catégorie au cours de l'année précédente (t moins 1) et sur le nombre d'employés par catégorie, émargeant au budget à la fin du mois de juillet de l'année (t moins 1). En outre, il est demandé aux départements d'envoyer au Ministère des Finances un état prévisionnel du personnel à la date du 31 décembre de l'année t .
- ii) Le montant total nécessaire pour payer les augmentations des traitements et salaires pour l'année t est inclus à titre d'élément provisoire au budget du Ministère des Finances et ventilé au cours de l'année, en fonction des besoins réels.
- iii) Les règles ci-dessus, relatives aux traitements et salaires, s'appliquent à tous les groupes de personnels. Certaines distinctions sont faites au cours de la phase de mise en oeuvre, mais non au cours de la budgétisation.
- iv) En sus des personnels qui jouissent du statut de fonctionnaire, tous les employés des départements doivent être inclus dans le budget, sous une forme distincte.

Les directives applicables à la préparation du budget le sont également aux services et aux fonds autonomes. A titre d'exemple, le budget du personnel du SNS peut être présenté au Ministère des Finances comme partie intégrante de son budget d'ensemble. Si le Ministère des Finances demande des éclaircissements au sujet de la proposition de budget, l'administration du SNS, qui est responsable de la consolidation budgétaire de toutes les instances du SNS, doit être en mesure de fournir des explications sur toutes les rubriques budgétaires.

4. Traitement des coûts de personnels dans le budget de l'Etat

4.1 *Types de dépenses*

Le traitement accordé aux dépenses de personnels dans le budget est strictement en relation avec le statut légal afférent à chaque type de dépense.

Si le contrôle de l'accroissement du total des dépenses pour les traitements et salaires liées aux augmentations fondées sur l'ancienneté, dépend pour l'essentiel du taux annuel retenu pour les augmentations, on dispose de quelques mesures discrétionnaires qui entraînent d'autres accroissements des dépenses : c'est notamment le cas pour les heures supplémentaires et les promotions. Le gouvernement peut, par exemple — et il arrive qu'il le fasse — décider que l'augmentation annuelle des heures supplémentaires sera nul. Ce faisant, il impose une réduction en termes réels. Les promotions internes dépendent quant à elles, par définition, à la fois d'un temps minimum passé à un poste d'un niveau donné, et de l'ouverture d'un poste disponible. De ce fait, la nature même des promotions fait qu'elles comportent un certain mécanisme de contrôle inhérent.

4.2 *Pensions de retraite*

Les pensions de retraite constituent un autre élément important du budget des personnels de l'Etat. En 1995, les pensions atteignaient environ 3,3 pour cent du PNB, et le transfert réalisé par l'Etat à l'organisme autonome chargé du paiement des pensions de retraite correspondait à 11,7 pour cent de l'ensemble des dépenses de personnels. En 1986, les chiffres correspondants étaient d'environ la moitié, soit de 1,5 pour cent et de 7,6 pour cent respectivement.

Comme c'est le cas pour l'ensemble du budget portugais, les pensions de retraite des employés du secteur public sont organisées selon un système de comptabilité de caisse. Dans la préparation de la comptabilité nationale, en suivant la méthodologie comptable nationale, néanmoins, on incorpore certains éléments de comptabilité patrimoniale (ou de "droits constatés), pour les «contributions dues».

Les pensions de retraite des employés de l'Etat sont administrées par un organisme autonome et tenues par une banque publique, mais elles dépendent du Ministère des Finances. Les administrateurs de ce fonds autonome ne sont pas autorisés à lancer des emprunts couverts par ses avoirs, si ce n'est à très court terme pour faire face à des besoins immédiats en liquidités. Par ailleurs, la loi oblige le budget de l'Etat à couvrir la différence entre les contributions des employés et les pensions versées.

Les dépenses réalisées au titre des pensions de retraite dépendent pour l'essentiel de trois variables : i) l'augmentation nette du nombre des retraités ; ii) le taux d'augmentation annuel des pensions ; et iii) la croissance de la pension de retraite moyenne.

Pour contrôler le montant total des dépenses correspondantes aux pensions de retraite, le projet de budget doit comporter suffisamment de renseignements sur les points. Cette information est importante, par exemple, si des mesures sont prises pour réduire les départs anticipés à la retraite, ou pour ajuster le taux

d'augmentation des pensions les plus basses (qui sont habituellement augmentées à un taux supérieur par rapport aux autres).

5. La responsabilité du recrutement et des niveaux de recrutement

La composition du Gouvernement, pour ce qui est du nombre de ministères, est fixée par un «décret-loi», qui est généralement pris après l'approbation du programme du Gouvernement par le Parlement. Chaque ministère a la responsabilité d'un certain nombre de départements ou d'organismes. La tâche de ces départements ou organismes est précisée dans le «décret-loi» descriptif correspondant. Dans ce contexte, l'étendue de l'activité de chaque ministère dépend des fonctions attribuées à ses départements et organismes.

5.1 *Évaluation des propositions de recrutement*

Lorsqu'un département projette d'augmenter ou de relever le niveau de son personnel, il est d'abord tenu de présenter une proposition expliquant les raisons du changement envisagé. En un deuxième temps, le service responsable des «questions d'organisation», c'est-à-dire en général celui du secrétaire-général du ministère, évalue la proposition. Après l'incorporation, le cas échéant, de recommandations, la proposition est finalement transmise au ministre pour une approbation initiale.

Après son approbation par le ministre, la proposition est transmise au Ministère de Finances et à la Présidence du Conseil des Ministres pour un double examen au regard du budget, de ses aspects organisationnels et dans la perspective des ressources humaines.

Un examen approfondi de la proposition porte sur les points suivants :

- i) l'éventualité de doublons ;
- ii) l'adéquation aux tâches à effectuer du nombre et des qualifications professionnelles des recrutements ou des promotions internes envisagés ;
- iii) comparaison avec la structure d'autres unités s'acquittant de fonctions semblables ; et
- iv) disponibilité de fonds suffisants au budget du département sur l'ensemble de l'année et calcul de l'incidence de la proposition sur le budget au cours des années à venir.

Si la proposition implique l'embauche de personnel nouveau, hors du secteur public, la proposition doit être faite avant la première étape de la préparation budgétaire. Dans ces conditions, la proposition pourra être autorisée par le Ministre des Finances dans le document qui fixe le nombre total des nouveaux recrutements de fonctionnaires sur le marché du travail au cours de l'année.

5.2 *Réductions de personnel*

Des réductions de personnel peuvent avoir lieu à la suite d'innovations technologiques ou simplement à la suite de l'abandon de certaines tâches. Si l'ensemble d'un département ou d'un organisme est supprimé, son personnel est licencié. Dans le premier cas, la décision de réduire le personnel incombe au ministère de ligne. Dans le deuxième cas, celui de la suppression d'un organisme, un «décret-loi» est exigé, avec l'intervention du Conseil des Ministres et l'accord formel du Ministre des Finances et du ministre de ligne.

En pratique, les ministères de ligne sont responsables devant le Ministère des Finances. Sans l'accord du Ministre des Finances, ils ne peuvent ni embaucher de nouveaux employés ni modifier le niveau de

recrutement de leurs départements. En théorie, les ministères de ligne peuvent proposer un «décret-loi» mais, compte tenu de la procédure décrite ci-dessus, si le Ministre des Finances ne lui donne pas son accord, le «décret-loi» ne peut pas être adopté. Tous les «décrets-lois» qui impliquent une nouvelle dépense publique doivent être contresignés par le Ministre des Finances.

6. Pouvoirs discrétionnaires donnés aux Ministres de ligne pour les décisions relatives aux dépenses en personnel

Comme indiqué précédemment, chaque département est créé par «décret-loi». Ceci s'applique également aux modifications touchant l'organisation, qui exigent la contre-signature du Ministre des Finances, et limite d'autant le pouvoir de décision des ministres de ligne.

En règle générale, le recrutement de personnels nouveaux pour l'administration publique est gelé. Néanmoins, chaque année, le Ministre des Finances approuve une liste de catégories professionnelles qui font l'objet d'une dérogation, de même que leur ventilation par ministère. Dans ce contexte, chaque proposition d'embauche est soumise à la confirmation par la direction générale de l'administration publique que le poste ne peut pas être pourvu par la mutation interne d'un employé déjà embauché, en suivant les procédures de mobilité.

La procédure suivie pour l'embauche de professeurs et d'assistants d'université déroge par rapport à la règle générale. Les universités peuvent embaucher de nouveaux professeurs et assistants en se conformant à des paramètres qui tiennent compte : du nombre d'étudiants concernés ; de la nature du cours ; de la proportion du budget pour les traitements et salaires allouée aux professeurs et assistants par rapport au budget total. Même si les paramètres retenus par le ministère de l'éducation sont respectés, l'embauche de nouveaux professeurs n'est possible que si : i) le budget relatif au personnel est suffisant ; et ii) il est impossible de pourvoir les postes vacants en utilisant les procédures de mobilité administrative.

La loi stipule clairement que les personnes embauchées au titre de projets spécifiques (par exemple pour un programme spécial d'entretien des routes) ne peuvent l'être que pour une durée déterminée et que leurs contrats ne peuvent être renouvelés, que ce soit pour un contrat similaire ou non. Pour ce type de projet spécial, le Ministre des Finances donne son accord au nombre total de personnes à embaucher.

7. La fonction de contrôle des directions et du Ministère des Finances

Dans la structure de l'administration publique portugaise, deux directions jouent un rôle clef dans le contrôle des dépenses publiques : la direction générale de la comptabilité publique, qui gère le contrôle financier, et la direction générale de l'administration publique, qui a la haute main sur la mise en place des structures opérationnelles des services du gouvernement (y compris les plans de carrière, les échelons des grades professionnels, et le nombre des fonctionnaires).

L'activité de ces deux directions est largement complémentaire. A titre d'exemple, la direction générale de l'administration publique a la responsabilité de la structure opérationnelle, des conditions de travail et, d'une manière générale, de la législation relative au service public. Néanmoins, l'approbation de toute mesure ayant une incidence financière — ce qui est le cas pour la quasi-totalité — requiert l'avis de la direction générale de la comptabilité publique.

Depuis les dix dernières années, ces deux directions faisaient partie du Ministère des Finances, ce qui facilitait leur collaboration. Mais très récemment, un secrétaire d'Etat à l'administration publique a été

nommé auprès du Président du Conseil des Ministres. La Direction générale de l'administration publique est à présent rattachée à ce nouveau département.

L'expérience prouve qu'avec ce type de structure administrative le contrôle financier sur les dépenses en personnel devenait plus difficile. D'un autre côté, lorsque le Ministère des Finances était seul à contrôler les décisions les plus importantes dans le domaine de l'organisation administrative, il était souvent accusé par les ministères de ligne d'entraver les innovations.

7.1 Les indicateurs de gestion

Dans le but de faire ressortir l'efficacité et la pertinence, la préparation du budget de l'Etat met l'accent sur la budgétisation par activités. Cette analyse fait appel à des indicateurs de gestion qui sont les suivants :

Intrants (<i>Input</i>)	Coûts financiers, personnel, équipement
Produit (<i>Output</i>)	Une production donnée au cours de la période de référence
Résultats	Effets ou conséquences de la mise en oeuvre de l'activité

Ces instruments fournissent des informations sur la meilleure combinaison des ressources disponibles au regard des objectifs fixés et ils permettent, par la suite, de les comparer aux résultats obtenus.

Après avoir reçu cette information pour chaque activité, les divisions du ministère des finances responsables de l'analyse des dépenses sont en mesure d'établir des rapports exhaustifs sur chaque proposition, en déterminant les activités qui peuvent être réduites ou interrompues de manière à libérer des ressources supplémentaires pour d'autres activités.

A l'épreuve, cependant, cette procédure analytique a montré que des résultats conséquents n'ont pas encore été atteints. Cela peut être attribué au fait que la méthode n'est pas techniquement au point (en particulier, un lien étroit n'est pas établi entre les résultats/le produit/les intrants de chaque activité), et on ne dispose pas — ce qui est plus grave — d'une définition claire des objectifs quantitatifs fixés aux services du gouvernement.

Par ailleurs, certaines tâches confiées à des organismes administratifs sont le résultat d'engagements politiques. Dans ces conditions, la mise en oeuvre de ces activités sera plus ou moins indépendante de l'analyse faite au Ministère des Finances.

7.2 Les plafonds de recrutement, en tant que mesure de contrôle

Dans le contexte de l'exercice budgétaire, le Ministre des Finances approuve les plafonds pour les personnels nouvellement recrutés. Ces chiffres permettent aux ministères de ligne de demander des fonds pour leur budget et de recruter de nouveaux membres du personnel. Ce processus est également placé sous le contrôle de la Cour des Comptes. En effet, pour vérifier que les règles d'admission des nouveaux fonctionnaires sont bien respectées, il est nécessaire qu'un visa préalable de la cour des comptes soit accordé en plus de l'approbation des directeurs de chaque département.

Pour contrôler le budget relatif aux personnels de l'éducation secondaire, les ministres des Finances et de l'Education doivent donner conjointement leur autorisation à la création de nouvelles écoles.

7.3 Les transferts de fonds

La souplesse qui existe dans la mise en oeuvre du budget, pour permettre à chaque ministre d'opérer des transferts de fonds entre différentes lignes budgétaires en renforçant celles pour lesquelles les dépenses réelles sont plus importantes ou en modifiant la destination des fonds, n'est pas utilisable lorsque les dépenses budgétisées ont pour objet des salaires. Dans ce cas, si l'on constate un reliquat de fonds destinés au paiement de salaires, il ne peut être utilisé sans l'autorisation préalable du ministre des finances.

7.4 Le contrôle des dépenses des organismes administratifs (ou «agences»)

Le contrôle des dépenses des organismes administratifs est double :

- i) contrôle des dépenses de personnels fondé sur des limites organisationnelles, telles que les plafonds de recrutement pour différentes catégories de personnels ; et
- ii) contrôle de la contribution nette du budget de l'Etat, établie par le ministre de ligne et le Ministre des Finances.

Les éléments les plus importants des dépenses publiques sont soumis à un contrôle central. Le Conseil des Ministres fixe par «décret-loi» :

- i) le salaire de base pour chaque catégorie de personnel de l'administration publique, y compris ceux des organismes administratifs (contrôlé par le Conseil des Ministres) ;
- ii) les éléments complémentaires des traitements et salaires, tels que les promotions, les allocations, ou les primes ;
- iii) l'évaluation et l'autorisation d'achat et de vente de nouveaux bâtiments (Ministre des Finances ou Conseil des Ministres, suivant le montant concerné) ; et
- iv) l'évaluation de nouveaux systèmes informatiques, au-dessus d'un certain seuil (Ministère des Finances).

Après approbation par sa hiérarchie administrative et par le ministre de ligne, les budgets des dépenses des organismes administratifs sont également assujettis à l'approbation du Ministre des Finances. Afin de contrôler les coûts des organismes administratifs (surtout les dépenses courantes), le Ministère des Finances exige, en sus du projet de budget pour l'année t , les éléments suivants :

- i) le bilan de l'année (t moins 2) ;
- ii) le compte de profits et pertes de l'année (t moins 2)
- iii) le programme d'activités annuelles
- iv) le bilan prévisionnel pour l'année t ; et
- v) le compte prévisionnel de profits et pertes pour l'année t .

Ce processus centralisé est un instrument de politique macro-économique important. Il contribue à l'établissement d'une politique fiscale et d'une politique des ressources budgétaires cohérentes.

Les accords sur les salaires dans l'administration publique sont un élément clef de la politique des revenus. Ce fait, associé au besoin urgent d'une consolidation fiscale, a considérablement réduit la capacité de manoeuvre du gouvernement.

7.5 *Information pour la gestion du personnel*

Dans le contexte du processus budgétaire, le Ministère des Finances demande à tous les départements de lui fournir les informations suivantes sur la gestion du personnel : personnel, par grade ; nombre d'employés, fonctionnaires ou autres statuts ; niveau de formation, âge, ancienneté.

Compte tenu des difficultés que pose le calcul de l'efficacité pour certaines activités du secteur public, il est également considéré que le meilleur moyen d'obtenir une amélioration de la rentabilité est parfois de réduire les apports en personnels.

8. Remarques en guise de conclusion

Au Portugal, la méthode de contrôle des dépenses publiques consiste à fixer des plafonds à chaque ministère de ligne en sus des plafonds spécifiques pour les effectifs. Ce procédé permet au Ministre des Finances, compte tenu des politiques suivies par chaque ministre de ligne, de fixer des limites impératives aux dépenses courantes envisagées.

Au sein de chaque ministère, la ventilation du budget entre les différentes unités organisationnelles incombe au ministre, en tenant compte des directives fixées par le Ministre des Finances. Ces directives, comme il a été observé plus haut, exigent que le budget fasse apparaître l'ensemble de la facture relative aux salaires, de sorte que toute coupe requise porte sur d'autres éléments de dépenses courantes.

8.1 *Augmentation annuelle de la facture salariale du gouvernement*

Le souci principal du Ministre des Finances porte sur l'augmentation annuelle des salaires de base et des autres compléments, compte tenu de l'augmentation automatique de la facture salariale qui est due aux augmentations pour ancienneté et pour les promotions. Après l'approbation de certains compléments pour différentes catégories d'employés du secteur public, le Ministre des Finances ne peut contrôler que l'augmentation annuelle en valeur de base. Les promotions sont contrôlées par la structure pyramidale imposée à chaque catégorie professionnelle et par l'imposition de périodes minimales de séjour dans chaque catégorie. On peut en déduire l'importance que revêt une révision des structures salariales et des négociations salariales annuelles pour le Ministre des Finances.

Au Portugal, les principaux facteurs qui interviennent dans la détermination des salaires dans le secteur de l'administration publique sont la situation fiscale et le contexte de la négociation globale sur les salaires au regard d'une politique cohérente des revenus.

8.2 *Le régime de sécurité sociale des employés du secteur public*

Les employés du secteur public portugais bénéficient de leur propre régime de sécurité sociale. Ce régime fixe la contribution moyenne de l'employé à 10 pour cent de son salaire, plus un pour cent attribué de manière spécifique à la couverture d'assurance-santé. Ainsi, la contribution des employés du secteur public correspond à 11 pour cent de leur traitement ou salaire — un pourcentage égal à celui qui est applicable dans le régime général, aux travailleurs du secteur privé.

Les employeurs du secteur privé ne versent que 23,75 pour cent de la masse salariale pour l'ensemble de la nation, ce qui fait qu'au Portugal, l'Etat fait réellement la différence lorsqu'il s'agit de pensions de retraite.

**LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL DE
L'ADMINISTRATION CENTRALE AU ROYAUME-UNI
PAR R.F. ELLIOTT¹**

1. Introduction

Au début des années 80, la maîtrise des dépenses de personnel dans la fonction publique britannique était assurée en combinant plafonnement des effectifs et limitations de l'ampleur des hausses découlant des accords salariaux. Cela s'est révélé moins efficace que prévu, et l'on s'est donc orienté vers des contrôles directs des dépenses de fonctionnement des ministères et organismes publics. Plus récemment, cette évolution s'est accompagnée de la délégation de pouvoirs en matière de rémunération et de classement des emplois à certains organismes au sein de la fonction publique.

En théorie, sous réserve du contrôle global de leurs dépenses de fonctionnement par le Trésor, les ministères et organismes publics sont désormais libres de fixer le volume de leurs dépenses de personnel. Toutefois, le système n'en est encore qu'à ses débuts et les ministres sont sensibles à l'ampleur des accords salariaux négociés avec les fonctionnaires ; il existe donc divers mécanismes annexes pour surveiller et contenir la croissance de la masse salariale. Les ministères et les organismes publics sont tenus de consulter le Trésor au sujet de leur offre d'ouverture au moment de leurs négociations salariales annuelles et ils doivent obtenir le consentement du Trésor pour toute restructuration proposée du système de rémunération, tel qu'une opération de reclassification, qui doit permettre d'optimiser l'utilisation qui est faite de la masse salariale. Toutefois, c'est au moment de l'enquête annuelle sur les dépenses préalablement à la présentation du budget en novembre, que la progression de la masse salariale enregistrée récemment et prévue fait l'objet de l'examen le plus intensif lorsque les équipes chargées du contrôle des dépenses examinent les projets de dépenses des ministères.

2. Structure de l'emploi dans le secteur public

5 290 000 personnes étaient employées dans le secteur public au Royaume-Uni à la mi-1994 et représentaient à cette date 21 pour cent de la population active totale occupée. Les collectivités locales constituaient les employeurs les plus importants, avec plus d'un million d'agents dans l'enseignement, 400 000 autres dans les services sociaux, 200 000 dans la police et près de 800 000 dans l'administration.

1. R.F. Elliott est Professeur d'économie à la Faculté d'Économie de l'Université d'Aberdeen, Aberdeen, Écosse, Royaume-Uni. L'auteur tient à adresser ses remerciements à plusieurs membres du Trésor qui ont bien voulu lui faire part de leurs observations sur une première version de cette étude, ainsi qu'à Melle A. Shipley qui en a assuré la dactylographie.

Tableau 1. Emploi par secteur : 1994

(Estimations en milieu d'année) (x 1 000)

Forces armées	250
Personnels civils des administrations centrales	965
Collectivités locales	2 642
Entreprises publiques	1 433
Secteur privé	19 812
Population totale occupée	25 102

Note : non compris les personnes participant à des programmes publics de formation professionnelle.

Source : *United Kingdom National Accounts*, 1995 (Tableau 17.1).

Le *National Health Service* (Service national de santé) représente plus des deux tiers des emplois dans les entreprises publiques, le reste des emplois se répartissant pour l'essentiel entre le *Post Office*, le *British Railway Board* et la BBC.

En 1994, une petite fraction des emplois des administrations centrales relevait encore du NHS, mais la majorité de ces emplois, 540 000, correspondaient à la fonction publique. En avril 1995, ce chiffre a diminué de 4,3 pour cent pour être ramené à 517 000. La présente étude porte exclusivement sur la fonction publique.

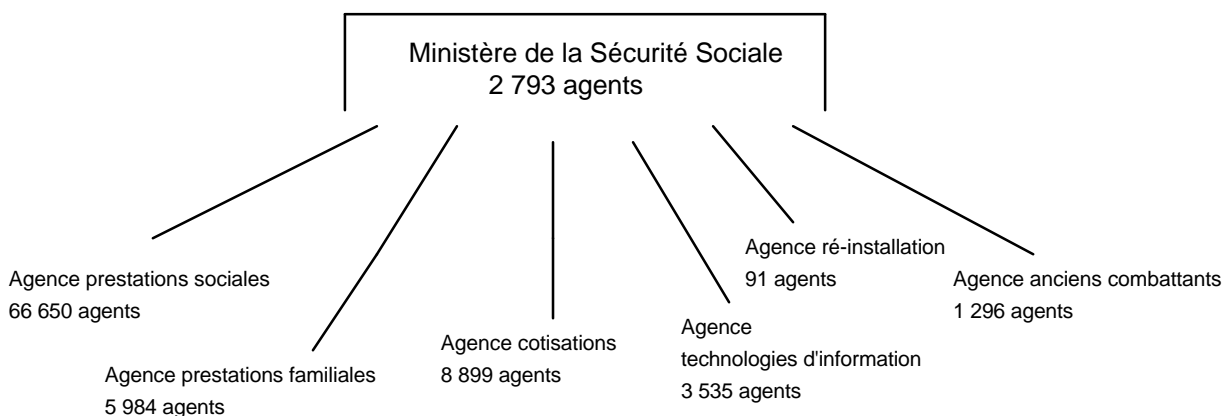
3. Structure de la fonction publique Britannique

Un rapport de 1987, intitulé *Improving Management in Government : The Next Steps* (Améliorer la gestion des administrations publiques : les prochaines étapes) a recommandé la création d'agences chargées d'assurer les fonctions d'exécution de l'administration dans le contexte de politiques et avec des ressources déterminées par un département ministériel. Il recommandait la création d'unités de gestion distinctes afin d'améliorer la gestion en considérant que des modifications de la gestion pourraient être obtenues plus facilement dans le cadre d'unités distinctes clairement identifiées, dirigées par un responsable ayant des attributions et une obligation de rendre des comptes clairement définis. Il convenait de faire une distinction entre les activités essentielles, assurées par les départements chargés d'élaborer les politiques, et l'exécution de ces politiques qui serait assurée par des organismes publics. Cela a abouti à l'initiative *Next Steps* et à la création d'agences *Next Steps* (littéralement : *Étape suivante*) et d'organismes de type *Next Steps*.

Une caractéristique essentielle des agences *Next Steps* et des organismes de même type est que la responsabilité en matière de gestion est déléguée aux directeurs généraux de ces organisations. Cela a permis aux responsables de concevoir des structures organiques et des processus organisationnels qui correspondent aux tâches dévolues à leurs agences. La distinction entre les activités essentielles, c'est-à-dire entre l'élaboration des politiques d'une part, et l'exécution de ces politiques d'autre part, a permis de se concentrer de manière plus explicite sur les produits et les résultats et sur la meilleure manière de les obtenir dans les organisations ayant bénéficié de délégations de compétence.

Pour illustrer cette structure organique, on prendra l'exemple de la Sécurité sociale. Six agences distinctes relèvent du Ministère de la Sécurité Sociale qui est chargée de l'élaboration des politiques.

Schéma 1. Agences dépendant du Ministère de la Sécurité Sociale



Le Schéma 1 montre que la majorité des personnels travaillant dans les services sociaux de l'administration centrale sont employés par des agences. Cela est vrai également dans d'autres domaines. On trouvera au tableau 2 les effectifs des départements ministériels chargés de l'élaboration des politiques tandis qu'on trouvera au tableau 3 les effectifs des plus grandes agences et organismes de type *Next Steps*. A l'exception du Ministère de la Défense, les plus grandes agences emploient un nombre d'agents beaucoup plus élevé que les départements ministériels.

En avril 1995, 345 342 fonctionnaires, soit 67 pour cent du total, étaient employés par des agences ou par le Service des douanes et des droits d'accises et les Services fiscaux, qui sont des services de type *Next Steps*.

A compter d'avril 1996, les principes régissant les agences *Next Steps* doivent être étendus à l'ensemble des ministères restants. Les principes essentiels sur lesquels ils seront fondés, peuvent être résumés comme suit : délégation des pouvoirs en matière de budgétisation et délégation de compétences.

Tableau 2. Effectif des départements ministériels au 1er avril 1995

Ministère	Effectifs totaux en fonction
Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation	6 403
<i>Cabinet Office</i> (non compris OPSS)	640
OPSS	890
Trésor	1 127
Ministère de la Défense	83 736
Ministère de l'Éducation } aujourd'hui regroupés	1 635
Ministère de l'Emploi }	4 886
Ministère de l'Environnement	4 513
<i>Foreign et Commonwealth Office</i>	5 948
Ministère de la Santé	3 437
Ministère de l'Intérieur	9 566
<i>Lord Chancellors</i>	1 222
<i>National Heritage</i>	369
Ministère de l'Irlande du Nord	210
Ministère de l'Écosse	4 268
Ministère de la Sécurité Sociale	2 793
Ministère du Commerce et de l'Industrie	5 144
Ministère des Transports	2 300
Ministère du Pays de Galles	1 997

Notes :

1. Non compris les agents en fonction dans des agences associées.
2. Équivalents plein temps.

Tableau 3. Effectif des plus grands organismes au 1er avril 1995

Organisme exécutif*	Effectifs totaux
Douanes et droits d'accise	24 132
Services fiscaux	54 562
Agence chargée de l'évaluation et des recherches dans le domaine de la défense	11 248
Agence de l'emploi	39 852
Agence des prisons	38 936
Agence de l'administration judiciaire	9 845
Cadastré	8 508
Agence des prestations sociales	66 650
Agence des prestations familiales	5 984
Agence des cotisations sociales	8 899

* Ou organisme de type *Next Steps*.

4. Définition de normes pour les services fournis

Des normes de service et des objectifs de performances bien définis sont fixés pour chaque Agence. Ces objectifs comprennent les éléments suivants :

- les objectifs que les Ministres ont fixés pour l'agence. Ces objectifs prennent la forme d'un ensemble d'indicateurs de performance essentiels convenus entre les Ministres et le Directeur général de l'organisme ;
- lorsque les utilisateurs achètent le service, l'agence peut être transformée en fonds commercial (il en existe 12) qui est alors habilité à fixer des objectifs de résultats financiers, notamment un taux de rentabilité du capital, semblables à ceux que l'on peut observer dans le secteur privé ;
- des normes de qualité du service qui précisent clairement :
 - les normes que les usagers du service sont en droit d'attendre ;
 - des recours rapides et efficaces et, le cas échéant, une indemnisation en cas de problèmes ;
 - l'obligation de rendre compte des résultats ;
 - l'obligation de traiter le public avec courtoisie et obligeance ;
 - l'optimisation de l'utilisation des ressources ;

- efficacité avec laquelle le service est assuré ; et
- les résultats financiers de l'organisme.

5. Efficacité

Une pression continue en faveur d'une amélioration de l'efficacité s'exerce par le biais d'un certain nombre de mécanismes :

- Les projets de dépenses publiques, publiés au moment du budget de novembre, sont établis sur la base de l'hypothèse que les hausses des rémunérations et des prix seront compensées par des gains d'efficacité. Il s'agit de plafonds de dépenses en valeur nominale qui ne sont pas censés être modifiés et qui ne peuvent l'être sans l'approbation du Parlement.
- Les ministères sont tenus de préparer des plans de gestion triennale permettant d'obtenir des gains d'efficacité cumulés. Initialement, il était précisé que ces économies devaient être égales à 1,5 pour cent des dépenses de fonctionnement pour les agences dont on attendait qu'ils enregistrent des gains cumulés les plus importants mais cet objectif spécifique a aujourd'hui été abandonné en faveur d'une approche plus générale.
- La stimulation de la concurrence pour la fourniture de biens et de services aux ministères et organismes publics grâce au recours à la privatisation, à la sous-traitance et à l'ouverture du marché.

Les ministères et agences sont également incités à utiliser toute une série de techniques de gestion afin d'améliorer leur efficacité, notamment :

- *La gestion des coûts fondée sur l'établissement de priorités*, qui consiste à déterminer le coût de chacune des activités essentielles pour atteindre les objectifs de l'organisation et à affecter à chaque activité un rang de priorité qui tienne compte des exigences des clients.
- *L'adoption de paradigmes de référence*, qui consiste à effectuer une comparaison des performances de différentes organisations et d'unités distinctes au sein d'une organisation afin de mettre en évidence les meilleures pratiques.
- *La reconfiguration des processus* qui consistent à repenser fondamentalement, en faisant abstraction des délimitations organiques et fonctionnelles existantes, la meilleure méthode pour la fourniture du service ou du produit final.
- L'examen et le réaménagement des *systèmes de rémunération et de classification hiérarchique*.

6. Maîtrise des coûts

Les agences opèrent dans un cadre financier dans lequel les dépenses de fonctionnement sont soumises à un contrôle rigoureux. Le contrôle des dépenses de fonctionnement vise à promouvoir une administration efficace et économiquement rationnelle en maîtrisant les dépenses brutes, ce qui exerce une pression à la baisse sur la taille de la fonction publique.

Le système du plafonnement des effectifs a été abandonné en avril 1988. Au cours de la période allant jusqu'à 1985, le contrôle était exercé par le biais d'un plafonnement des effectifs et d'une limitation du volume des hausses contractuelles des traitements de base mais cela n'a pas permis de maîtriser la masse salariale, du fait que les avancements d'échelon et les promotions internes ont abouti à un taux de croissance plus rapide des rémunérations moyennes. En conséquence, les effectifs ne constituent plus la

principale préoccupation. De toute façon, la limitation des effectifs n'est pas toujours un moyen efficace de réduire les coûts si cela conduit à avoir recours à des substituts plus onéreux.

Jusqu'à 1996, la maîtrise des dépenses de fonctionnement reposait sur des contrôles séparés de la croissance de la masse salariale pour les organismes ayant reçu délégation de pouvoirs en matière de rémunération. Ces contrôles prenaient la forme des contrôles des coûts unitaires ou d'un simple plafonnement de la masse salariale. Toutefois, une fois encore, ces contrôles se sont révélés inefficaces car lorsque les ministères ou les organismes publics ont une production mesurable, il est possible de calculer les coûts unitaires, en revanche lorsque la production ne peut pas être mesurée, les départements ont toujours la possibilité de réagir à toute limitation du volume de leur masse salariale en produisant moins ou en ralentissant le rythme de croissance de leur production.

De la même manière, le simple fait de plafonner la masse salariale laisse aux départements et organismes publics la possibilité de contourner ces restrictions en sous-traitant certaines de leurs activités. C'est la raison pour laquelle le contrôle des dépenses de fonctionnement par ligne budgétaire, est désormais considéré comme la méthode la mieux adaptée pour améliorer l'efficacité.

Un régime de contrôle des dépenses de fonctionnement n'est possible que si l'on dispose de systèmes d'informatique de gestion développés et d'une méthode appropriée de comptabilité des ressources. Les systèmes d'informatique de gestion doivent fournir aux agences et départements ministériels ayant reçu délégation de compétences en matière budgétaire et dans le domaine de la gestion des informations fiables, pertinentes et complètes pour leur permettre de répartir de manière efficace et efficiente les ressources entre les différents secteurs de l'organisme. Les départements ministériels sont donc en train de mettre en place des systèmes de comptabilité des ressources, fondés sur les principes de la comptabilité commerciale. De tels systèmes sont déjà en place dans les agences *Next Steps*.

7. Les dépenses de fonctionnement

Le contrôle des dépenses de fonctionnement est la méthode qui a permis de maîtriser les dépenses administratives et les coûts salariaux au Royaume-Uni depuis 1985. Avant 1985, ce contrôle était exercé au moyen d'une limitation des effectifs et des rémunérations et le contrôle des dépenses de fonctionnement avaient un caractère rétrospectif. Depuis l'exercice financier 1986, un plafond annuel unique des dépenses de fonctionnement brutes a été institué pour chaque département. La limitation des dépenses de fonctionnement s'applique aux départements ministériels ainsi qu'à certaines agences. Les agences qui ne sont pas soumises directement à une limitation des dépenses de fonctionnement sont prises en compte dans le plafond des dépenses de fonctionnement de leur ministère de tutelle et ce département s'engage ensuite dans une procédure similaire pour répartir le montant total des dépenses entre les organismes placés sous son autorité.

Les dépenses de fonctionnement peuvent être définies d'une manière générale comme les coûts entraînés par le fonctionnement d'un département ou d'une agence. Les principaux éléments en sont les suivants :

- les rémunérations, en général environ 60 pour cent du total ;
- les frais de voyage et les indemnités de subsistance ; les dépenses de formation ;
- les dépenses courantes au titre des locaux, notamment loyers et frais d'entretien, qui représentent quelque 15 pour cent du total ;

- les frais administratifs, notamment: papier, affranchissements, télécommunications, reproduction, entretien du matériel informatique, etc. ;
- les services sous-traités, comparables aux services mentionnés ci-dessus.

Les dépenses de fonctionnement ne comprennent pas les dépenses d'investissement et les recettes.

Lorsque les ministères ou les agences exercent des activités qui s'autofinancent et que ces activités apportent une contribution importante à leurs ressources, ces organismes peuvent être soumis à un contrôle des dépenses nettes, c'est-à-dire de la partie des dépenses qui ne sont pas couvertes par des recettes. Un contrôle global est ensuite exercé par le biais des objectifs de coût unitaire convenus dans l'enquête annuelle sur les dépenses.

L'examen des dépenses de fonctionnement et la fixation de nouveaux plafonds sont effectués à l'occasion d'une enquête annuelle réalisée par la Division des dépenses du Trésor. Les fonctionnaires de cette Division utilisent des données détaillées sur les dépenses de fonctionnement tirées de la banque de données du Trésor, lors de leurs négociations annuelles avec chaque ministère dépensier. Ces données font apparaître, par rapport au montant total des dépenses précédemment convenues :

- les résultats de l'exécution du budget pour les deux exercices précédents ;
- les résultats prévus de l'exécution du budget pour le dernier exercice ;
- la dotation financière pour l'exercice en cours ; et
- la dotation de base convenue pour les trois années à venir.

Les ministères établissent aussi des notes présentant leurs prévisions concernant les ressources nécessaires pour les trois prochains exercices.

L'enquête annuelle est un élément essentiel du processus de contrôle global, car elle aboutit à un accord sur un montant de dépenses pour les trois prochains exercices. L'examen des hypothèses concernant les effectifs et les rémunérations qui sont retenus pour déterminer le montant total des dépenses constitue un élément essentiel de ce processus.

La masse salariale représente généralement près des deux tiers des dépenses de fonctionnement. Avant la délégation de compétences, les ministères étaient également tenus de déterminer le nombre d'années-personnes nécessaires en plus de la fourniture de données détaillées sur les agents en fonction et les plans de gestion des effectifs. Ces dernières données incluaient à la fois les employés occasionnels et les heures supplémentaires et fournissaient donc une indication sur le volume de main-d'oeuvre dont chaque département avait besoin. Après délégation des compétences en la matière, les contrôles de la progression de la masse salariale ont pris des formes différentes. Jusqu'en 1995, on avait recours à un plafonnement de la masse salariale ou à un plafonnement des coûts unitaires, mais pour les raisons décrites ci-dessus, cette pratique est désormais abandonnée. A présent, les contrôles s'exercent au moment où le département ou l'organisme public présente son programme d'activité.

Lorsque ce programme comprend des propositions visant à restructurer les rémunérations, c'est-à-dire à instaurer de nouveaux systèmes de rémunération et de classification, il faut démontrer que cela a pour effet d'améliorer l'utilisation qui est faite de la masse salariale. En outre, les ministères et les agences doivent toujours solliciter l'approbation du Trésor, pour leur mandat de négociation.

Tout dépassement des dépenses de fonctionnement à la fin de l'exercice est considéré comme une affaire grave. Le plafond des dépenses de fonctionnement pour l'exercice suivant le dépassement est normalement

réduit du montant de ce dépassement et un rapport au ministre concerné précisera les améliorations qu'il convient d'apporter aux procédures de prévision, de suivi et de contrôle. Au cours de l'exercice, le volume total des dépenses peut être majoré lorsqu'il se produit des modifications imprévues de la charge de travail ou de la demande de services et, bien que ces tâches supplémentaires doivent normalement être financées grâce aux montants reportés des exercices antérieurs, des crédits supplémentaires peuvent être votés par le Parlement.

8. Délégation de compétences en matière de rémunération et de classification des emplois

Jusqu'au début des années 90, les systèmes de rémunération et de classification des emplois dans la fonction publique britannique étaient très centralisés. La très grande majorité des agents relevaient de catégories communes à l'ensemble de la fonction publique et des systèmes de rémunération centralisés avec les accords salariaux négociés à l'échelon national, couvraient les différentes catégories d'agents dans tous les ministères. Le gouvernement a estimé que ces systèmes centralisés n'étaient plus les mieux adaptés à la diversité des tâches et des services assurés par la fonction publique et en conséquence, a engagé un programme de délégation de compétences en matière de rémunération et de classification, parallèlement à la délégation de compétences en matière de gestion dans le cadre de l'Initiative *Next Steps*.

En avril 1995, 300 000 des 345 000 fonctionnaires des agences et organismes de type *Next Steps* étaient responsables de la conduite des négociations salariales les concernant, tandis que 15 de ces organismes, recensés au tableau 4 ci-après, rassemblant plus de 130 000 agents, avaient institué de nouveaux systèmes de rémunération et de classification des emplois à la date de mars 1995.

Tableau 4. Organismes ayant institué de nouveaux systèmes de rémunération et de classification hiérarchique à la date de mars 1995

Organisme	Effectifs
Services fiscaux	54 562
Service de l'emploi	39 852
Service des douanes et des droits d'accises	24 132
<i>HMSO</i> (Service des postes)	2 913
<i>ADAS</i>	1 851
Monnaie royale	972
Service du cadastre	8 508
Service météorologique	2 194
Agence pour les services informatiques	3 535
Service cartographique	1 989
Direction de la santé et de la sécurité	4 233
Service des immatriculations des véhicules et des permis de conduire	3 779
Centre de conférences Reine Elisabeth II	60
Service médico-légal	665
Service pénitentiaire écossais	4 233

9. Maîtriser la croissance de la masse salariale

La masse salariale augmente lorsque les effectifs (ou les salaires moyens) augmentent sans diminution compensatoire des salaires moyens (ou des effectifs). Au Royaume-Uni, des mesures ont été prises dans la fonction publique pour limiter les effectifs et maîtriser la croissance des salaires moyens. Cette croissance est imputable aux éléments suivants :

- *accords salariaux* : augmentations générales qui compensent en totalité ou en partie la hausse des prix ;
- *glissement résultant des avancements individuels* : augmentations des salaires résultant de la progression des agents vers le haut des grilles de rémunération ;
- *glissement des promotions internes* : proportion croissante d'agents employés dans les grades bénéficiant de rémunérations plus élevées ;
- *indemnités et primes spéciales* : compléments de rémunération destinés à répondre à des besoins spécifiques en matière de recrutement ou de compétences spécialisées qui peuvent être généralisées à l'ensemble des agents ;

- *restructuration* : lorsque de nouveaux systèmes de classification sont mis en place, ceux-ci risquent fort de se traduire par au moins une augmentation exceptionnelle des salaires moyens lorsque les salariés sont intégrés dans la nouvelle structure.

Les mécanismes qui seront en place au Royaume-Uni une fois que les délégations de compétences auront été entièrement réalisées en avril 1996 et qui visent à limiter la hausse des rémunérations résultant de chacun des facteurs mentionnés ci-dessus, seront les suivants :

- *accords salariaux* : notification préalable de l'offre d'ouverture au Trésor et octroi de toute augmentation qui pourrait être convenue aux seuls agents dont les performances sont satisfaisantes ;
- *glissement résultant des avancements individuels* : des grilles de rémunération comportant davantage d'échelons ont remplacé les barèmes progressifs ; l'avancement à l'échelon supérieur est subordonné à la réalisation de performances supérieures à la moyenne ;
- *glissement des promotions internes* : mise en place de nouvelles structures de grades plus aplaties ; modélisation de la masse salariale afin d'assurer la maîtrise des coûts ;
- *indemnités* : remplacement de toutes les indemnités par une indemnité unique de recrutement et de fidélisation des agents ;
- *restructuration* : la modélisation de la masse salariale vise à comparer les coûts des nouvelles structures et des structures existantes.

Cependant, il convient de noter que ces modifications interviennent dans le cadre d'un régime où le montant total des dépenses de fonctionnement n'a pas été augmenté depuis trois ans pour suivre la hausse des rémunérations et des prix. Les hausses des rémunérations et des prix ont dû être compensées par une amélioration de l'efficacité et par conséquent, les augmentations des salaires et des effectifs ont dû être couvertes par des réductions d'emplois.

De manière plus détaillée, chacun de ces mécanismes comprend les éléments suivants :

9.1 Accords salariaux

Les accords salariaux des fonctionnaires britanniques étaient, dans le passé, liés aux accords salariaux dans le secteur privé de l'économie britannique. Une enquête annuelle déterminait la répartition des accords salariaux concernant les travailleurs autres que les travailleurs manuels du secteur privé et le Trésor et les syndicats de la fonction publique négociaient ensuite un accord pour les fonctionnaires qui se situait dans la fourchette médiane des accords conclus dans le secteur privé. Depuis que les compétences en matière de rémunération et de classification leur ont été déléguées, les ministères et organismes sont autorisés à prendre leurs propres dispositions. Certains ont continué à utiliser les données de l'enquête comme base pour les négociations, mais ils ne sont plus tenus de parvenir à un accord se situant dans la fourchette médiane. La plupart d'entre eux ont aussi adopté les procédures instituées dans le dernier des accords salariaux centralisés négociés par le Trésor qui faisaient dépendre l'octroi de l'augmentation annuelle de performances satisfaisantes, ce qui supprime donc le droit à un ajustement annuel du traitement. En outre, le Trésor exige que les organismes ou les ministères lui notifient l'offre d'ouverture proposée, c'est-à-dire le mandat de négociation, au début des négociations et on peut penser que si cette offre est considérée comme excessive, une révision à la baisse sera exigée.

9.2 Glissement résultant des avancements individuels

Les barèmes progressifs en fonction du service et de l'ancienneté sont peu à peu remplacés par une échelle unique de rémunérations couvrant tous les agents, dans laquelle les agents qui relèvent d'un grade unique,

n'ont accès qu'à un nombre limité de points sur cette échelle de rémunérations. L'accès à ces points est fonction des performances qui sont appréciées à l'occasion d'un entretien annuel d'évaluation. Seuls les agents dont les performances sont supérieures à la moyenne ou exceptionnelles, bénéficient d'une hausse de leur rémunération.

Un autre système qui a été adopté par certains ministères et organismes est un système d'enveloppes à répartir. Dans ce système, une somme d'argent est mise de côté pour récompenser ceux dont les performances sont supérieures à la moyenne, somme qui est ensuite divisée entre ceux qui sont jugés aptes à en recevoir une part à la suite de l'évaluation annuelle de leurs performances.

9.3 *Glissement résultant des promotions internes et restructuration*

A mesure que les agences et les ministères entreprennent d'exercer les compétences qui leur ont été déléguées en matière de rémunération et de classification des emplois, nombre d'entre eux se sont proposés ou ont entrepris de mettre en place de nouvelles structures de classification hiérarchique des emplois. Les nouvelles structures sont souvent beaucoup plus aplaties et comportent moins de grades que celles qu'elles ont remplacées. Les agences devront faire face à des coûts d'intégration lors du passage des agents de l'ancienne structure à la nouvelle. Pour obtenir l'approbation de cette nouvelle structure des rémunérations, les agences et ministères doivent prendre modèle sur une structure salariale approuvée, et modéliser la croissance de leur masse salariale dans le cadre de ce nouveau système. Ils doivent démontrer ainsi que la croissance n'excédera pas la croissance prévue dans le cadre des structures antérieures, ou compte tenu des contraintes plus rigoureuses qui pourront avoir été instituées.

9.4 *Indemnités et primes*

Des indemnités allant de l'indemnité de résidence à Londres (indemnité spéciale pour les agents en poste à Londres) aux indemnités de dactylographie ont été remplacées par une indemnité unique de recrutement et de fidélisation. Cette indemnité est versée quel que soit le lieu d'affectation dans le pays et peut être supprimée si les conditions changent. Les autorités ayant reçu délégation de pouvoirs décident de l'attribution de cette indemnité.

10. Conclusions

Pour assurer la maîtrise des dépenses de personnel dans la fonction publique britannique, on a recours au système des dépenses de fonctionnement qui consiste à plafonner les dépenses des ministères et agences. Au cours des deux exercices allant jusqu'à octobre 1995, le montant total des dépenses de fonctionnement a été fixé en partant du principe que l'augmentation des rémunérations et la hausse de prix devaient être compensées, ou au-delà, par des gains d'efficacité ; le montant total n'a fait l'objet d'aucun ajustement pour tenir compte de ces éléments. Ce blocage doit être maintenu encore au moins une année. Par ailleurs, la marge de manoeuvre dont disposent les organismes et ministères pour déployer leurs ressources dans la limite du montant total des dépenses de fonctionnement a été accrue avec la délégation de compétences en matière de rémunération et de classification hiérarchique.

Cependant, cette latitude permet aussi aux ministères ou organismes de fixer leurs propres niveaux de rémunération et il se pourrait que certains choisissent une stratégie de hauts salaires. Toutes les conséquences de cette nouvelle situation ne sont pas encore connues, mais l'élément déterminant pour la maîtrise des dépenses du personnel au Royaume-Uni est le niveau auquel sont fixées les dépenses de fonctionnement.