

Conseil supérieur de la fonction publique
du 30 juin
1977

Rapport sur l'état de la fonction publique

Le décret n° 73-509 du 19 juin 1973 modifiant l'article 1er du décret n° 59-309 du 14 février 1959 relatif au Conseil Supérieur de la fonction publique prévoit que le Conseil "entend un rapport annuel sur l'état de la Fonction Publique".

Ce document, présenté pour la première fois devant l'assemblée plénière du Conseil supérieur, rappelle les actions essentielles et les principales orientations qui ont marqué, au cours de l'année écoulée, la politique générale de la fonction publique, dont le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre et la direction générale de l'administration et de la fonction publique assurent, tout à la fois, l'animation et la coordination.

L'année 1976 a vu ainsi le développement ou la poursuite d'un nombre important d'actions interministérielles concertées, dans les secteurs ressortissant à la vocation originelle de la direction générale qu'il s'agisse des politiques statutaire, salariale et sociale, des problèmes de recrutements et de formation, de l'organisation nouvelle des instances consultatives traditionnelles.

1 - La politique statutaire

Elle a pour objet, dans son principe, d'assurer la coordination des régimes statutaires particuliers, des carrières et des rémunérations de plus de 2 300 000 agents civils et militaires (1). Ceci suppose, en moyenne, l'examen de 200 statuts chaque année. Outre ces tâches habituelles et d'importantes études spécifiques (la condition militaire, la ville de Paris...), des réformes plus vastes ont intéressé en 1976 des catégories entières de fonctionnaires ou d'agents de l'Etat :

- Les mesures catégorielles générales :

Ces mesures ont intéressé des fonctionnaires appartenant aux quatre catégories A, B, C et D.

a) mesures relatives aux fonctionnaires des catégories C et D.

Le décret n° 76-492 du 31 mai 1976 a modifié le décret n° 71-939 du 13 décembre 1971 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps d'agents de service des services extérieurs et aux corps d'agents de service et d'ouvriers des administrations centrales pour créer au sein de ces corps des grades d'agent de service de 1ère catégorie ou d'ouvrier de 1ère catégorie classés dans le groupe II. Ces créations qui ont pris effet au 1er octobre 1975 sont intervenues en application de la convention salariale pour 1975. Cette convention prévoyait que la répartition des emplois entre les groupes I et II serait aménagée afin de permettre aux fonctionnaires du groupe I de bénéficier de meilleures possibilités d'avancement dans le grade supérieur.

.../...

(1) annexe statistique

Des dispositions analogues ont été prises en application de la même clause, pour des corps de niveau comparable dans diverses administrations.

Dans le cadre du relevé des conclusions des négociations salariales pour 1976, les fonctionnaires de la catégorie D appartenant au groupe I de rémunération, ont bénéficié à compter du 1er janvier de cette année :

- d'une augmentation de 5 ou de 3 points d'indice majoré selon qu'ils étaient classés au deuxième ou au troisième échelon de leur grade (arrêté du 6 avril 1976) ;
- d'une nouvelle réduction de l'ancienneté de service nécessaire pour obtenir le bénéfice du classement dans le groupe II en application de l'article 4 du décret n° 70-79 du 27 janvier 1970 ; cette mesure a fait l'objet du décret n° 76-972 du 21 octobre 1976.

Au titre de ce même relevé de conclusions, les perspectives de carrière des adjoints administratifs des administrations centrales et des commis des services extérieurs ont été améliorées par une augmentation de 25 % de l'effectif du grade supérieur de leur corps respectif ; cette mesure intervenue à compter du 1er juillet 1976 résulte du décret n° 76-973 du 21 octobre 1976.

Enfin, toujours en application de cette convention, une mesure intéressant l'ensemble des fonctionnaires des catégories C et D est intervenue à partir du 1er juillet 1976. Depuis cette date, le nombre des fonctionnaires appelés à bénéficier du classement au groupe supérieur en application de l'article 4 du décret du 27 janvier 1970 ne peut, chaque année, être inférieur à un cinquième du nombre de ceux qui remplissent la condition d'ancienneté prévue.

b) mesures relatives aux fonctionnaires de la catégorie B

Les mesures à caractère général intéressant les fonctionnaires de la catégorie B intervenues en 1976 ont eu une portée plus limitée bien que non négligeable. En application de la convention salariale pour 1976 dans les corps dotés de la carrière type de la catégorie B, le nombre des emplois du grade de chef de section a été fixé à 25 %, au lieu de 15 %, de l'effectif total des deux premiers grades de ces corps par le décret n° 76-971 du 21 octobre 1976.

c) mesures intéressant la catégorie A

Au cours de l'année 1976, sont entrées effectivement en application les mesures qui représentaient la première étape du plan de revalorisation du classement indiciaire des fonctionnaires de la catégorie A. Ces mesures qui intéressent les débuts de carrière de ces fonctionnaires avaient fait l'objet du décret n° 75-1124 du 19 décembre 1975. Elles ont nécessité l'intervention d'environ trois cent cinquante arrêtés d'échelonnement indiciaire.

Simultanément, étaient mises au point les mesures qui constitueront la deuxième étape de ce plan. Ces mesures qui ont été soumises au Conseil Supérieur de la fonction publique le 16 décembre 1976, doivent prendre effet au 1er août 1977.

Une circulaire conjointe du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique en date du 24 août 1976 a, en outre, précisé les nouvelles règles de classement des fonctionnaires et des agents de l'Etat qui accèdent à un corps de la catégorie A, autre qu'un grand corps. Ces modalités dont le principe avait été discuté avec les organisations syndicales signataires de la convention salariale pour 1974, permettent de prendre en compte pour le classement une partie de l'ancienneté acquise dans des corps de niveau inférieur.

Un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre financier qui était déjà déposé devant le Parlement à cette date, a été complété par un article additionnel destiné à permettre la révision de la carrière des fonctionnaires et des agents de l'Etat qui ont accédé à de tels corps avant le 1er juillet 1975, date à laquelle prendront effet les nouvelles dispositions.

B - La résorption de l'auxiliariat :

La publication du décret n° 76-307 du 8 avril 1976 relatif à la titularisation des auxiliaires est intervenue à l'issue de longs mois d'une discussion entreprise avec l'ensemble des organisations syndicales à la suite de la déclaration du Premier ministre du 30 octobre 1974.

Ce décret pose le principe de la titularisation, sur des emplois de la catégorie B, des auxiliaires de bureau et des auxiliaires de service. D'un commun accord, il a été admis que seraient également admis au bénéfice de cette mesure les agents non titulaires de même niveau, tels que des vacataires dans la mesure où les intéressés sont employés à temps complet et à titre permanent.

La réalisation d'une opération d'une telle ampleur ne se fait pas sans qu'apparaissent un certain nombre de cas particuliers tenant à la grande diversité des situations juridiques des agents non titulaires. La direction générale de l'administration et de la fonction publique s'efforce de régler ces problèmes selon les principes qui ont été dégagés au cours des discussions, dans tous les cas où il n'y a pas contradiction flagrante avec la lettre du décret du 8 avril 1976.

En même temps, a été institué par voie budgétaire, un système de contrôle du recrutement des auxiliaires par les administrations de façon à éviter que ne se renouvellent les errements antérieurs. Un chapitre spécial, où ont été transférés les crédits de toute nature qui concourent à la rémunération de ces agents, doit permettre de suivre l'évolution des effectifs et, à la fin du plan de titularisation de limiter ces effectifs aux contingents jugés indispensables à la marche des services.

Ce programme de titularisation a été complété par un dispositif de promotion interne qui a fait l'objet du décret n° 77-52 du 17 janvier 1977. Ce décret fixe des modalités exceptionnelles de recrutement d'adjoints administratifs des administrations centrales, de commis des services extérieurs et de sténodactylographes des administrations centrales et des services extérieurs valables pendant une période de quatre ans à partir du 1er janvier 1976. Ces recrutements exceptionnels qui auront lieu pour partie au choix et pour partie après examen professionnel porteront sur des contingents qui représenteront chaque année soixante quinze pour cent des auxiliaires titulaires l'année précédente en application du décret du 8 avril 1976.

Un premier bilan de l'ensemble de ces opérations ne pourra être dressé qu'à la fin de l'année 1977.

Les modalités de prise en compte, pour le classement dans le corps de titularisation, des services accomplis par les agents non titulaires bénéficiaires du décret du 8 avril 1976 auraient pu avoir pour effet de privilégier les intéressés par rapport à leurs collègues qui ont été titularisés sous l'empire des dispositions du décret du 29 juin 1965.

Cette éventualité a amené à permettre à ces derniers de demander la révision de leur situation administrative. Par souci d'équité cette faculté a été également ouverte aux auxiliaires qui ont accédé à un corps de titulaire après concours ou examen professionnel.

Les dispositions envisagées à cette fin ont été mises au point au cours de l'année 1976 et ont fait l'objet d'une circulaire conjointe du ministre de l'économie et des finances et du secrétaire d'Etat à la fonction publique diffusée le 31 janvier 1977.

II - La politique salariale et sociale

Qu'il s'agisse de la politique salariale ou des actions entreprises dans le domaine social, l'année 1976 a enregistré la poursuite voire le développement de la concertation entre le Gouvernement et les syndicats.

A - Les aspects financiers

L'évolution des rémunérations s'est, en effet, inscrite dans le cadre de la politique contractuelle :

1°) L'accord salarial du 15 mars 1976.

A la suite des réunions tenues avec les sept organisations syndicales représentatives des fonctionnaires, les propositions présentées par le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (fonction publique) ont reçu l'accord de la F.E.N., F.O., la C.F.T.C. et la fédération générale autonome pour leur application.

Ces propositions concernaient :

- le maintien du pouvoir d'achat,
- la progression du pouvoir d'achat (5 points gagnés à 0,40 %),
- le relèvement du plancher du S.F.T.,
- la révision indiciaire du groupe I,
- le relèvement de l'indemnité mensuelle spéciale,
- des mesures statutaires,
- l'indemnité de résidence (plancher, intégration de 1,5 points),
et rapprochement des dernières zones,
- la prime spéciale d'installation,
- relèvement du minimum de pension,
- réduction de la durée de travail d'une demi-heure.

Ce relevé comportait également en annexe, l'engagement du Gouvernement d'étudier la possibilité d'établir un projet de loi accordant aux femmes fonctionnaires ayant élevé un ou deux enfants une pension à jouissance immédiate un ou deux ans avant l'âge normal.

2°) Les rémunérations en 1976

Conformément à l'accord salarial, le Gouvernement a décidé d'augmenter les rémunérations des fonctionnaires de la manière suivante

1er janvier 1976 :	1,40 %	
1er avril 1976 :	2,20 %	
1er juillet 1976 :	2,10 %	(+ 5 points uniformes, gagnés à 0,40 sur le maintien du pouvoir d'achat)
1er octobre 1976 :	1,95 %	
1er janvier 1977 :	1,65 %	(plus 0,40 au titre de 1977)
TOTAL	<u>9,50 %</u>	

L'augmentation moyenne au milieu de grille (indice 330) a été de 11,20 % en 1976 compte tenu des points uniformes.

Le minimum garanti "fonction publique" a augmenté de 16,16 % en 1976. Pour la même période l'indice général des prix I.H.S.E.E. a varié en 1976 de 5,90 %.

Finalement en 1976, l'ensemble des agents (hors échelle comprise) ont bénéficié d'une augmentation comprise entre 9,90 % et 16,16 %.

Ainsi le traitement correspondant à l'indice 100 est passé de 10 093 F au 1er janvier 1976 à 11 205 F au 1er janvier 1977.

Les mesures concernant les rémunérations et annoncées dans l'accord salarial ont été prises avec effet aux dates prévues.

L'année 1976 a vu se confirmer la politique de réduction de l'écart hiérarchique qui est ainsi passé :

- en ce qui concerne la grille chiffre, de 1 à 4,02 à 1 à 3,96
- en ce qui concerne la grille chiffre et les échelles-lettre de 1 à 7,90 à 1 à 7,74.

B - Les aspects sociaux

1°) Le comité des services sociaux :

L'action sociale dans la fonction publique s'est développée en 1976 en liaison avec l'action du Comité interministériel des services sociaux que préside M. FORESTIER.

C'est une enveloppe de 60 millions de francs qui a été consacrée à l'amélioration des services sociaux en 1976.

- 8,6 millions ont été affectés à des opérations d'équipement (restaurants interministériels, centres médico-sociaux, crèches),
- 51,4 millions de crédits de fonctionnement ont été destinés aux prestations suivantes : repas, allocation de garde d'enfant et d'aide aux mères en repos, subventions pour séjour d'enfant, subvention aux mutuelles, crédits de secours.

L'expérience d'aide à l'habitat des retraités s'est développée sur deux régions tandis que le régime conventionnel de prêts aux jeunes ménages se poursuivait dans l'attente de la mise en place du régime légal. En 1976, ont été accordés 8 856 prêts correspondant à un capital de 47 497 120 F. Il est rappelé qu'en 1975 il avait déjà été accordé 5 676 prêts pour 32 219 240 F de capital.

2°) Le domaine des pensions :

a - Le code des pensions civiles et militaires de retraite a fait l'objet de plusieurs modifications

- articles L 44 et 45 : conséquence de la loi portant réforme du divorce ;
- article L 89 : cumul de la majoration pour enfant autorisé lorsque dans un ménage de retraité chacun des conjoints peut y prétendre ;
- article L 41 : droit des enfants adoptés aligné sur celui des enfants légitimes ;
- La loi de finances pour 1976 prévoit l'assimilation complète des pensions garanties (Afrique du Nord et CRFOM au régime des pensions de l'Etat).

La mensualisation des pensions enfin a été mise en oeuvre pour le centre régional de Bordeaux.

b - De son côté, le régime IRCANTEC a été amélioré en ce qui concerne le capital-décès. Des textes doivent intervenir pour assurer la validation des services outre-mer et permettre l'attribution de points gratuits pour les périodes de chômage.

c - Des circulaires sont intervenues pour rappeler les dispositions actuelles en matière de limites d'âge et proscrire l'emploi d'agents non titulaires au-delà de 65 ans. Une circulaire a été prise pour l'application de la loi du 30 décembre 1975 abaissant la limite d'âge de 70 à 68 ans et de 67 à 65 ans.

3°) Protection sociale des agents non titulaires

Le secteur des non titulaires a fait l'objet d'une intense activité afin de garantir à ces derniers une protection sociale, au moins équivalente à celle dont bénéficie les salariés du secteur privé.

Dans cet esprit, deux textes ont complété un dispositif intervenu en 1975 (Décret n° 75-256 du 16 avril 1975 relatif à l'allocation pour perte d'emploi des agents non permanents, décret n° 75-246 du 14 avril 1975 relatif à l'allocation supplémentaire d'attente (équivalent du chômage pour fait économique dans le secteur privé, garantissant le plein traitement pendant un an).

Il s'agit :

- a - du décret n° 76-695 du 21 juillet 1976 relatif à la protection sociale des agents non titulaires (innovations principales : création d'un congé de grave maladie et institution d'un régime de travail à mi-temps) ;
- b - du décret n° 76-1054 du 18 novembre 1976 modifiant le décret n° 72-512 du 22 juin 1972 relatif au licenciement (adapte le décret de 1972 aux conditions posées par le décret de 1976 sur la protection sociale).

4°) Congés

Dans le domaine des congés, il convient de noter que plusieurs projets de réforme sont actuellement en cours d'élaboration :

- modification de la liste des affections ouvrant droit au congé de longue maladie (sortie très prochaine) ;
- création d'un mi-temps thérapeutique à l'issue d'un congé de longue durée avec maintien du plein traitement ;
- mise en place d'une mission interministérielle de contrôle des congés de maladie (circulaire du Premier ministre n° 10791/SG du 31 juillet 1976).

5°) Protection de la famille

Une réglementation très favorable à l'environnement familial a été progressivement instaurée depuis trois ans ; à titre indicatif on peut rappeler : l'amélioration du régime de disponibilité des mères de famille (décret du 17 décembre 1975), l'élargissement des possibilités de travail à mi-temps et l'extension du système aux agents non titulaires (décrets du 23 décembre 1975 et du 21 juillet 1976), institution du congé d'adoption, du congé postnatal et recul des limites d'âge pour les concours à quarante cinq ans en faveur des mères de famille (loi du 9 juillet 1976 dite "Loi VEIL").

En outre, plusieurs textes législatifs ou réglementaires ayant été pris au cours de l'année 1975, concernant certaines conditions d'accès à la fonction publique, une circulaire du 8 janvier 1976 a été adressée aux directions de personnel afin de préciser la portée de ces textes.

6°) Egalité des sexes

Dans ce domaine, deux initiatives prises en 1975 doivent commencer à porter leurs fruits. Elles intéressent d'une part la limitation des dérogations au principe de l'égalité, au moyen d'une procédure de contrôle renforcé (loi du 10 juillet 1975 et décret du 25 mars 1977), d'autre part octroi de la disponibilité pour suivre le conjoint accordée, désormais au mari comme à la femme (décret du 17 décembre 1975).

7°) Les handicapés

Les textes d'application à la fonction publique de la loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, sont en cours d'élaboration, notamment le décret relatif à la compétence et à la composition de la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel. En outre, une récente circulaire du Premier ministre a enjoint aux différentes administrations de dégager dans leur prochain budget les crédits nécessaires à l'adaptation des matériels et à l'aménagement des postes de travail et des accès aux lieux de travail, de manière à permettre l'emploi des handicapés conformément à la loi du 30 juin 1975.

III - Le recrutement et la formation

A - Organisation des recrutements

L'afflux croissant des candidats aux concours de la fonction publique et la lourdeur des procédures de recrutement ont conduit le secrétariat d'Etat à institutionnaliser le système des "groupes d'examineurs" constitués par les jurys pour toute épreuve des concours (loi du 19 juillet 1976). S'agissant des centres de préparation à l'administration générale, 15 nouvelles conventions ont été passées avec des universités ou des instituts d'Etudes Politiques depuis 1974.

Le développement des Instituts régionaux d'administration (depuis 1974, le nombre des candidats a augmenté de 95,5 % au concours externe et de 44,35 % au concours interne), a rendu nécessaire la création de directeurs des études et des stages, dont les emplois sont prévus au budget de 1978. Enfin, pour répondre à certains besoins, des concours "informatiques" ont été organisés pour le recrutement dans les I.R.A. en 1975 et 1976 ; une filière informatique a d'ailleurs été mise en place à l'I.R.A. de Lille, à titre expérimental.

B - Planification des effectifs des personnels d'encadrement des administrations centrales

Depuis les travaux de la commission Grégoire en 1960-1962 aucune étude prévisionnelle n'avait été entreprise dans le domaine de la gestion des administrateurs civils et des attachés. A la demande du Premier ministre, M. LAVAILL conseiller d'Etat anima les travaux d'une commission interministérielle chargée de formuler des propositions d'effectifs optimums et du recrutement pour la période 1974-1984.

Le rapport de la commission fut remis au Gouvernement au mois de juin 1976. Ses conclusions ont porté essentiellement :

- sur les effectifs d'administrateurs civils et d'attachés à atteindre en 1984 (1816 et 3300)
- sur les recrutements correspondants (150 administrateurs et 300 attachés)
- sur les conditions d'emploi des personnels d'encadrement et les problèmes de carrière. Des propositions concrètes ont été soumises dans ce domaine au Gouvernement, par le Secrétaire d'Etat le 23 mars 1977.

C - La formation professionnelle

Elle fait l'objet d'un rapport spécial présenté par ailleurs devant l'assemblée plénière du Conseil supérieur de la fonction publique. On rappellera simplement ici que le secrétariat d'Etat a poursuivi et développé sa mission d'animation et de coordination de la politique de formation professionnelle continue.

Le nombre de fonctionnaires qui ont bénéficié d'actions de formation ou de perfectionnement est ainsi passé de 570 000 en 1974 à 702 000 en 1975, ce qui représente 2 773 237 semaines x élèves, et une dépense de 3,370 milliards (2,570 milliards en 1974). La vocation interministérielle de la direction générale de la fonction publique en ce domaine s'exprime à travers les travaux des instances consultatives ou d'orientation placées auprès du secrétaire d'Etat (commission de la formation professionnelle, groupe de coordination présidés par le directeur général) et l'information recueillie auprès des administrations (enquête statistique annuelle, réunions mensuelles du groupe "politique interministérielle de formation").

Naturellement, la direction générale de la fonction publique a poursuivi les actions spécifiques grâce aux crédits dont elle bénéficie sur le chapitre 34-94 (organisation des concours, préparation aux concours, cycle de perfectionnement des administrateurs civils nommés au tour extérieur, stages pour les attachés, les responsables de formation, etc...).

IV - Les instances de concertation

Outre les groupes de travail informels qui ont réuni administrations et syndicats sur des problèmes aussi essentiels que la réforme de la catégorie A, la situation des agents non titulaires ou les contrats salariaux, l'année écoulée a vu aboutir une réforme importante des organes privilégiés de la concertation que constituent depuis plus de trente années le conseil supérieur de la fonction publique, les comités techniques paritaires et les commissions administratives paritaires. Trois décrets du 10 juin 1976 ont fixé les nouvelles règles de fonctionnement et de compétence de ces assemblées consultatives, en respectant la plupart des engagements pris par le Gouvernement au cours des grandes négociations de 1966. En particulier, le conseil supérieur de la fonction publique, désormais compétent pour toute modification du statut général se voit aussi doté de deux formations spéciales paritaires compétentes l'une pour l'examen des statuts particuliers interministériels ou les statuts communs à plusieurs corps, l'autre pour étudier les recours individuels en matière disciplinaire dont les conditions d'ouverture ont par ailleurs été élargies.

1 - La commission des statuts doit être saisie obligatoirement de tous les projets de statuts particuliers de corps interministériels ou de statuts particuliers communs à plusieurs corps. Elle joue, en la matière, le rôle dévolu, au sein de chaque ministère, aux comités techniques paritaires. Ainsi se trouve comblé un vide juridique, puisque, jusque là, aucun organisme paritaire n'était compétent pour examiner les statuts répondant aux critères énumérés ci-dessus.

Cette formation spéciale du Conseil Supérieur comprend un représentant titulaire ou suppléant au C.S.F.P. de chacune des organisations syndicales disposant d'un siège de titulaires et un nombre égal des représentants de l'administration comprenant le directeur du budget, le directeur général de l'administration et de la fonction publique et des directeurs de personnels siégeant au Conseil supérieur.

Ces membres ont été désignés par un arrêté du 22 novembre 1976.

La commission des statuts a tenu sa première session les 3 et 14 décembre 1976.

2.- La formation spéciale dite commission de recours est compétente pour connaître des recours formés devant le Conseil supérieur en matière de discipline, d'avancement de grade, de licenciement pour insuffisance professionnelle ou à l'issue d'une disponibilité, ou d'interdiction de l'exercice de certaines activités privées. La création de cette commission répond au souci d'alléger les travaux de l'assemblée plénière devant laquelle ces affaires étaient évoquées.

La commission de recours comprend un représentant titulaire ou suppléant au Conseil supérieur de la fonction publique de chaque organisation syndicale disposant d'un siège de titulaire et un nombre égal de représentants de l'administration choisis parmi les directeurs de personnel siégeant au Conseil Supérieur.

Ces membres ont été désignés par un arrêté du 22 novembre 1976. La commission de recours n'a pas encore été appelée à se réunir.

Au titre de ces compétences générales le Conseil Supérieur de la fonction publique s'est réuni deux fois au cours de l'année 1976, le 2 juillet et le 16 décembre. Au cours de la première de ces sessions, le directeur général de l'administration et de la fonction publique a présenté son rapport sur la formation professionnelle conformément à l'article 6 du décret n° 73-562 du 27 juin 1973.

Cette réforme qui exprime un souci d'efficacité dans l'étude des dossiers soumis au conseil supérieur, traduit également la volonté d'étendre à des domaines nouveaux la politique de concertation. Deux autres décrets du 10 juin 1976 ont, dans le même sens, accru, au niveau des comités techniques paritaires et des commissions administratives paritaires, la participation des personnels à la préparation des décisions qui les concernent.

x

x

x

.../...

Telles sont les principales actions entreprises en 1976 dans la fonction publique. Il faut y ajouter, pour être exhaustif, les développements de la politique extérieure, en matière de coopération technique, qui méritent une mention particulière, par exemple la poursuite de la coopération avec la Grande-Bretagne avec deux stages par an pour une vingtaine de fonctionnaires dans chacun des deux pays puis, avec la création d'un département Europe au sein de l'Institut International d'Administration Publique, la réussite remarquable d'une coopération avec la République Fédérale d'Allemagne amorcée en 1976 et qui comporte à la fois des séminaires de courte durée pour de hauts fonctionnaires, et des stages de durée variable pour des agents du niveau administrateur civil, l'envoi, enfin, de stagiaires français dans les services de la commission des communautés Européennes.

- Annexe statistique -

Données de 1975)

1 - Un effectif total représentant 11 % de la population active

Les effectifs totaux employés par l'Etat sont de plus de 2 300 000 agents (établissements publics administratifs compris). Leur répartition est la suivante :

titulaires	:	1 515 000
non titulaires	:	425 000
ouvriers	:	110 000
militaires	:	310 000

2 - Les catégories A et B prédominent parmi les agents titulaires

La structure, par catégorie hiérarchique, des effectifs titulaires est de :

Catégorie A	:	27 %)	
)	59 %
Catégorie B	:	32 %)	
)	34 %
Catégorie C	:	23 %)	
)	
Catégorie D	:	6 %)	
)	
Catégorie spéciale	:	7 %	

3 - Après exclusion des personnels enseignants, la structure obtenue est très différente

Catégorie A	:	16 %)	
)	38,5 %
Catégorie B	:	22,5 %)	
)	
Catégories C-D	:	61,5 %	

.../...

4 - La structure des effectifs non titulaires

41 - par assimilation aux niveaux hiérarchiques de la fonction publique :

Niveau A	:	25 %
Niveau B	:	29,5 %
Niveaux C-D	:	45,5 %

42 - par grandes catégories de personnel :

Contractuels	:	106 000
auxiliaires bureau et service	:	110 000
auxiliaires enseignants	:	75 000
maîtres d'internat et surveillants d'exernat	:	42 000
agents non titulaires du ministère de l'Équipement	:	47 000
autres auxiliaires et vacataires	:	45 000

5 - Six administrations regroupent 93 % des personnels :

Education et Universités	:	650 000
F.T.F.	:	370 000
Economie et Finances	:	170 000
Défense (civils)	:	140 000
Intérieur	:	130 000
Équipement	:	85 000

6 - Une lente féminisation de la fonction publique :

47,4 % des agents civils de l'Etat effectuant un service complet sont des femmes. Elles ne représentaient que 43,8 % des effectifs en 1969, 42,1 % en 1962, 38 % en 1952.

7 - Un rajeunissement relatif des agents de l'Etat

En 1962 : 23 % des fonctionnaires avaient moins de 30 ans contre 24,8 % en 1969 et 27,5 % en 1975.

Les agents non titulaires sont encore plus jeunes : 30 % ont moins de 24 ans, 66 % moins de 30 ans et 82 % moins de 40 ans.

La comparaison des pyramides des âges de la fonction publique et de la population active fait apparaître les résultats suivants :

	Fonction Publique	Population active
moins de 24 ans	13,2	17,4
moins de 30 ans	34,7	33,5
moins de 40 ans	62,6	55
moins de 50 ans	82,6	77,3
moins de 60 ans	97	93,1
moins de 65 ans	99,4	97,9

3 - Un accroissement régulier des effectifs

Sur la période 1969-1975 le taux de croissance des effectifs de l'Etat (Défense exclue) fut de 3,6% contre 4,1% pour les seuls agents titulaires

Le nombre des départs à la retraite est en moyenne de l'ordre de 30 000 chaque année et celui des recrutements externes par concours (catégorie D exclue) de près de 64 000 agents en moyenne sur la période 1973-75.

9 - Des dépenses de personnel représentant environ la moitié du budget de l'Etat

La masse des dépenses de personnel était en 1976 de 170 Milliards de francs et la masse salariale d'environ 100 Milliards de francs.

10 - 15 400 agents titulaires travaillaient à mi-temps en 1975

Parmi ces 15 400 agents, 9 100 appartiennent au ministère de l'Education et au secrétariat d'Etat aux Universités.

Des statistiques établies à partir des demandes agréées montrent que 99 % des agents travaillant à mi-temps sont des femmes et que, si l'on exclut l'Education, environ 3 % d'entre-elles sont en catégorie A, 21 % en catégorie B, 66 % en catégorie C et 10 % en catégorie D. Dans 90 % des cas les demandes faites le sont pour élever des enfants, dans 6 % pour accident ou maladie grave. Les autres cas d'ouverture ne représentent, réunis, que 4 % des demandes agréées.

11 - 1 % des absences sont dues aux congés de longue durée, de longue maladie ou aux congés relevant de la loi du 19 mars 1928

Le nombre de jours de congés pris par agent est en moyenne de 0,48 pour les congés de longue maladie et de 2,89 pour les congés de longue durée avec une forte différence selon les sexes 4,5 pour les femmes contre 1,95 pour les hommes.

Dans 75 % des cas les congés de longue durée sont pris pour maladie mentale, dans 18 % pour cancer, dans 7 % pour tuberculose, le nombre de cas de poliomyélite est faible (de l'ordre de 0,1 %).

RAPPORT ANNUEL SUR L'ETAT DE LA FONCTION PUBLIQUE

ANNEE 1977

La situation de la fonction publique a été fortement marquée en 1977 par l'évolution de la conjoncture économique qui a conduit le Gouvernement à mettre en oeuvre un plan rigoureux de lutte contre l'inflation et différentes mesures à caractère social, notamment dans le domaine de l'emploi. Ce dispositif général n'a pas été sans répercussions sur la politique suivie en matière de fonction publique, qu'il s'agisse des rémunérations et des problèmes catégoriels dont l'examen a été strictement circonscrit, ou encore des garanties sociales qui ont pu être prises ou améliorées pour atténuer les effets de la conjoncture sur les catégories les moins favorisées.

Le présent rapport déposé devant le Conseil supérieur de la fonction publique retrace les principales actions entreprises ou menées à bien, au cours de l'année écoulée ; on y évoquera aussi, chaque fois que cela sera possible, les perspectives à court terme qui permettront de mieux cerner les orientations privilégiées de la politique générale de la fonction publique.

x

x x

Première Partie : La connaissance statistique dans la fonction publique

Les informations relatives aux effectifs budgétaires et réels, aux structures catégorielles et à leur évolution, ont été affinées depuis l'an dernier ; pour la première fois sans doute, des éléments statistiques précis et relativement complets ont pu être communiqués en 1977 aux commissions parlementaires.

PRINCIPALES DONNEES STATISTIQUES SUR LA FONCTION PUBLIQUE

L'examen des statistiques établies à la Direction générale permet de formuler les observations que voici :

.../...

1 - Le secteur public occupe près de 21 % de la population active en 1975 (1) (contre 14 % en 1947) :

	1947	1975	Différence
Etat + collectivités locales (y compris militaires)	1 730 000	3 461 000	+ 1 731 000
Secteur para-public (non compris SS)	1 133 000	877 000	- 256 000
TOTAL	2 863 000	4 338 000	+ 1 475 000

Le secteur para-public comprend notamment les principales entreprises publiques : S.N.C.F., Charbonnages, E.D.F.-G.D.F., la R.A.T.P., Air-France, ... ainsi que les banques et assurances du secteur nationalisé.

En 1975, la sécurité sociale occupait environ 200 000 salariés (1).
(1) En incluant, la sécurité sociale le secteur public compte 4 558 000 agents soit près de 22 % de la population active.

2 - Avec plus de 2 400 000 agents la fonction publique d'Etat occupe 11,5 % de la population active (2)

Titulaires et stagiaires	:	1 520 000
Non titulaires	:	420 000
Ouvriers	:	137 000
Personnels civils relevant d'autres statuts	:	35 000 (3)
Militaires	:	311 000
TOTAL		: 2 423 000

(1) Source : recensement de population de 1975

(2) Sources : recensement des agents de l'Etat de 1975 et établissements publics et des DOM-TOM de mai 1976

(3) Personnel des TOM - Personnels locaux à l'étranger, personnels à statuts spéciaux de certains établissements (SEITA...).

3 - Les principales administrations de l'Etat (2) :

Education et Universités	:	942 000	(43,7 %)
P.T.T.	:	386 000	(17,9 %)
Economie et Finances	:	202 500	(9,4 %)
Défense	:	151 000 (4)	(7 %)
Intérieur	:	128 000	(5,9 %)
Equipement	:	91 000	(5,2 %)

4 - Plus du quart des fonctionnaires sont en catégorie A :

La structure par catégorie statutaire des effectifs titulaires est :

Catégorie A	:	27 %)	
Catégorie B	:	32 %)	59 %
Catégorie C	:	28 %)	
Catégorie D	:	6 %)	34 %
Catégorie spéciale	:	7 %)	

Après exclusion des personnels enseignants, la structure obtenue est très différente :

Catégorie A	:	15 %)	
Catégorie B	:	21 %)	36 %
Catégorie C et D	:	64 %)	

5 - Les corps aux effectifs (budgétaires) les plus nombreux étaient en 1977 :

En catégorie A : Les professeurs certifiés et assimilés (95 230), les professeurs d'enseignement général des collèges (PEGC) (75 769), les professeurs agrégés et assimilés (20 832), les personnels de catégorie A des SE des impôts (15 485), les inspecteurs des P.T.T. (17 386)....

.../...

(4) Uniquement personnels civils (titulaires, non titulaires, ouvriers).

En catégorie F : les instituteurs et assimilés (321 507), les contrôleurs des P.T.T. (50 982), les techniciens des installations de télécommunications (18 823), les contrôleurs des Impôts (10 862)...

En catégorie C-D : Agents d'exploitation des P.T.T. (112 566), préposés (88 000), gradés et gardiens de la paix (80 469), agents de service des établissements (62 692).

6 - Les agents non titulaires constituent un ensemble hétérogène

- La ventilation par catégorie juridique des effectifs réels en 1975 (établissements publics administratifs inclus) était la suivante :

Contractuels	:	118 000
Auxiliaires de bureau et service	:	110 000
Auxiliaires enseignants	:	89 000 (y compris 10 000 élèves IPES)
Maîtres d'internat et surv. d'externat	:	38 000
Personnels non titulaires de l'Équipement	:	19 000
Autres auxiliaires et vacataires	:	46 000

L'hétérogénéité des situations juridiques s'accompagne de celle des niveaux de qualification. On obtient par assimilation aux niveaux hiérarchiques de la fonction publique, la répartition ci-après :

Niveau A	:	25 %
Niveau B	:	29 %
Niveaux C-D	:	46 %

La mise en oeuvre du plan de résorption de l'auxiliariat a permis en 1975 et 1976 la titularisation d'environ 50 000 agents non titulaires (dont un peu plus de 30 000 enseignants). L'effectif réel des agents non titulaires au début de l'année 1977 devait donc être de l'ordre de 370 000 (5).

- L'approche budgétaire a permis de dénombrer après dépouillement des budgets votés de 1977 près de 262 000 agents non titulaires se répartissant en 63 000 contractuels et 199 000 auxiliaires et personnels vacataires. Ces chiffres ne comprennent pas les agents non titulaires des établissements publics administratifs soit environ 76 000 agents. Globalement, l'approche budgétaire permet d'estimer (établissements publics inclus) l'effectif des agents non titulaires à environ 340 000.

.../...

(5) En supposant que des entrées compensent les sorties (autres que les titularisations) Notons, par ailleurs, que ce chiffre n'inclut pas le recrutement exceptionnel de vacataires au cours de l'année 1977.

7 - Une certaine féminisation de la fonction publique

48,4 % des agents de l'Etat (établissements publics administratifs inclus mais ouvriers exclus) étaient en 1975 des femmes, contre 45,5 % en 1969.

La féminisation est plus forte chez les personnels non titulaires (54,6 %) que parmi les personnels titulaires (46,4 %).

Les ministères où les taux de féminisation sont plus élevés sont notamment : Travail-Santé (68,3 %), Education et Universités (60,4 %), Economie et Finances (54,2 %), Défense (civils non ouvriers 52 %).

8 - Un rajeunissement relatif des agents

En 1962, 23 % des fonctionnaires avaient moins de 30 ans contre 24,8 % en 1969 et 27,5 % en 1975.

Les agents non titulaires sont encore plus jeunes : 30 % ont moins de 24 ans, 66 % moins de 30 ans, et 82 % moins de 40 ans.

La comparaison des pyramides des âges de la fonction publique et de la population active fait apparaître les résultats suivants :

	Fonction publique	Population active
Moins de 24 ans	13,2	17,4
Moins de 30 ans	34,7	33,5
Moins de 40 ans	62,6	55
Moins de 50 ans	82,6	77,3
Moins de 60 ans	97	93,1
Moins de 65 ans	99,4	97,6

9 - Des effectifs en croissance

- sur la période 1969-1975 le taux de croissance des effectifs réels a été de 3 % par an (tous personnels confondus) mais de 4,1 % pour les seuls personnels civils titulaires.

.../...

- au cours des six dernières années (période 1973-1978) un peu plus de 300 000 emplois budgétaires ont été créés (en moyenne annuelle 50 600) mais sur ces emplois un peu plus de 200 000 correspondent à des créations réelles. En outre, si l'on excepte l'année 1976, le nombre de créations réelles d'emplois a diminué depuis 1975 : la moyenne des créations réelles d'emplois supérieure à 40 000 pour les années 1973-1974 se situe à moins de 28 000 pour les quatre dernières années. Cette situation est essentiellement due à la nette décroissance des créations réelles d'emplois au ministère de l'Éducation et au Secrétariat d'État aux Universités : 25 000 en moyenne en 1973-1974, 12 500 en 1975-1976, 4 500 en 1977-1978. Le Secrétariat d'État aux P.T.T., voit en revanche ses effectifs s'accroître notablement : 3 750 créations réelles annuelles sur la période 1973-1975 contre 13 500 sur la période 1976-1978.

Le nombre des départs à la retraite est de l'ordre de 30 000 chaque année et celui des recrutements externes par concours (catégorie D exclue) de près de 64 000 en moyenne sur la période 1973-1975.

En considérant comme des entrées dans la fonction publique les recrutements externes mais aussi la promotion d'agents non titulaires par concours interne, le nombre total des entrées dans la fonction publique fut de l'ordre de 84 000 en 1975 (catégorie D non comprise).

En admettant un taux de renouvellement des effectifs de 3 %, pour la catégorie D et les militaires, le recrutement total de la fonction publique peut être estimé de 95 000 à 100 000 agents par an.

10 - Des dépenses de personnel représentant près de la moitié du budget de l'État

En 1977, le volume des dépenses de personnel fut de 192 milliards de francs (6). Les principales rubriques parmi ces dépenses sont : les rémunérations principales des personnels de l'État : 84 milliards ; les pensions civiles et militaires : 29,5 milliards ; les cotisations sociales (part de l'État) : 14,6 milliards ; les primes et indemnités versées aux personnels civils et militaires : 10 milliards ; les indemnités résidentielles : 8,2 milliards...

La masse salariale (7) en 1977 fut de 107 milliards.

(6) Budget

.../...

(7) Elle couvre essentiellement l'ensemble des rémunérations principales et accessoires des personnels permanents à rémunération indiciaire.

11 -La répartition indiciaire cumulée des agents civils de l'Etat
(établissements publics administratifs inclus)
par catégorie de personnel était la suivante en 1975 :

Tranches d'indice (1)	titulaires	non titulaires	Total
moins de 200	3,9	33,2	8,7
moins de 225	13,2	50,6	19,3
moins de 250	24,8	68,1	32,2
moins de 275	37,6	78,1	45,4
moins de 300	48,5	84,3	55,3
moins de 350	66,3	90,3	70,9
moins de 400	78,3	93,5	82,2
moins de 450	86,8	95,3	88,8
moins de 500	92,0	96,7	93,0
moins de 550	94,4	97,6	95,2
moins de 600	95,5	98,2	96,2
moins de 650	97,2	98,7	97,6
moins de 700	97,8	98,9	98,1
moins de 750	98,5	99,4	98,7
moins de 787	98,8	99,6	99,0
788 et H.E.	100	100	100
ENSEMBLE	100	100	100

.../...

(1) indices nouveaux majorés au 1er janvier 1975.

Cette distribution indiciaire a été actualisée au mois de mars 1978 pour les agents dont l'indice réel majoré est inférieur à 330. On peut constater que les agents dont l'indice est inférieur à 330 ne représentent plus que 53,3 % des effectifs des agents de l'Etat indicifiés (contre 64,7 % en 1975).

Tranches d'indice	199	200 à 224	225 à 249	250 à 274	275 à 299	300 à 330	Total
% par rapport à l'ensemble des agents de l'Etat	4,1	7,6	13,9	9,6	8,3	9,8	53,3
% par rapport au total des agents dont l'indice est inférieur à 330	7,7	14,3	26	18,1	15,6	18,3	100

12 - 15 400 agents titulaires travaillaient à mi-temps en 1975

Parmi ces 15 400 agents, 9 100 appartiennent au ministère de l'Education et au Secrétariat d'Etat aux Universités.

Des statistiques établies à partir des demandes agréées montrent que 99 % des agents travaillant à mi-temps sont des femmes et que, si l'on exclut l'Education, environ 3 % d'entre elles sont en catégorie A, 21 % en catégorie B, 66 % en catégorie C et 10 % en catégorie D.

Dans 90 % des cas, les demandes faites le sont pour élever des enfants, dans 6 % pour accident ou maladie grave, les autres cas d'ouverture ne représentent, réunis, que 4 % des demandes agréées.

L'effectif des agents non titulaires utilisés à temps partiel supérieur ou égal au mi-temps est d'environ 46 000 agents.

13 - La moyenne des absences pour congés de maladie s'élève à 14 jours par an, par agent en 1975

Ce nombre de jours de congés pris par agent est en moyenne de 10,3 pour les congés ordinaires de maladie, de 0,6 pour les congés de longue maladie et 3 pour les congés de longue durée.

Ces données moyennes varient sensiblement selon le sexe : les hommes prennent en moyenne 8,7 jours de congés ordinaires et les femmes 13,3.

14 - En 1976 le nombre total des bénéficiaires d'actions de formation s'est élevé à 626 300 agents ce qui représente 2 560 000 semaines x élèves.

Parmi ces bénéficiaires 357 100 ont suivi des actions de perfectionnement soit au total 511 230 semaines x élèves. 97 260 ont suivi des actions d'adaptation ce qui représente 1 816 000 semaines x élèves ; 172 000 ont suivi des actions de préparation aux concours (dont 103 000 par correspondance).

Les agents des catégories C et D ont représenté près du tiers des effectifs formés, les agents de catégorie B environ 24 % comme les agents de catégorie A et les agents non titulaires près de 14 %.

Enfin, le coût total des actions de formation des agents de l'Etat peut être estimé à 3,37 milliards en 1976.

Deuxième Partie : La politique salariale et sociale

Il est certain que le contexte économique général particulièrement difficile de l'année 1977 a influé sur les conditions dans lesquelles les négociations salariales ont pu s'engager avec les partenaires sociaux. En dépit d'une volonté commune de dialogue, aucun accord n'a pu être conclu dans la fonction publique en 1977. Différentes mesures unilatérales ont été prises néanmoins par le Gouvernement pour ajuster le niveau des salaires à celui des prix.

I - LES REMUNERATIONS :

Les contraintes du plan de lutte contre l'inflation avaient en effet conduit le Gouvernement à proposer aux organisations syndicales de modifier le système d'analyse et d'évolution des rémunérations des fonctionnaires, en les liant aux variations des indicateurs économiques, par rapport aux prévisions du plan. Ces propositions reposaient sur l'idée que l'importance de la masse des salaires dans la fonction publique ne permettait pas d'assurer aux fonctionnaires une majoration de leur pouvoir d'achat qui ne fût gagée, dans certaines hypothèses de prix, sur un accroissement du produit intérieur brut.

Après huit réunions tenues de février à septembre 1977 avec les syndicats, au cours desquelles furent présentées différentes formules de maintien et d'amélioration du pouvoir d'achat comparables à celles qui avaient pu être acceptées dans certaines entreprises publiques, les négociations furent interrompues faute d'entente avec les partenaires sociaux sur l'approche économique proposée par le Gouvernement.

.../...

Pour maintenir en niveau le pouvoir d'achat des fonctionnaires, quatre mesures d'ajustements des traitements sont intervenues successivement aux 1er avril, 1er juin, 1er septembre et 1er décembre, soit au total une majoration des traitements de 9,1 % pour une augmentation annuelle des prix de 9 %.

Deux mesures analogues ont été prises au début de 1978 (1,5 % au 1er février et 3 % au 1er juin) à titre conservatoire, en attendant l'issue des négociations salariales qui se sont ouvertes le 26 mai et ont débouché sur un accord, signé le 7 juillet avec cinq organisations syndicales.

L'économie générale de la convention est la suivante :

- au titre du maintien du pouvoir d'achat : majoration du traitement de base de 1 % au 1er juin ; 2,5 % au 1er septembre ; 1,5 % au 1er novembre. Au 1er janvier 1979 une nouvelle majoration interviendra pour aligner le niveau des salaires sur le niveau constaté des prix entre les 1er janvier et 31 décembre 1978 ;

- au titre de la progression du pouvoir d'achat en faveur notamment des basses rémunérations : relèvement de 50 % à compter du 1er septembre des taux de l'indemnité spéciale prévue par le décret du 6 avril 1976 pour les groupes I et II ; attribution dégressive de points d'indice majoré jusqu'à l'indice 443 ;

- relèvement au 1er novembre du plancher du supplément familial de traitement ;

- intégration d'un point et demi de l'indemnité de résidence (au 1er octobre pour les retraités, au 1er novembre pour les actifs) ;

- constitution de groupes de travail pour examiner la protection sociale des agents non titulaires, l'exercice des droits syndicaux et les problèmes posés par la grille indiciaire.

II - LE SECTEUR SOCIAL

A) Les pensions

1.- L'extension du paiement mensuel des pensions et rentes viagères s'est poursuivie en 1977, permettant de couvrir seize départements au 31 décembre de cette année. Au début de 1978, quatre nouveaux centres régionaux ont participé au nouveau régime de mensualisation : ce sont CLERMONT-FERRAND, LYON, BESANCON et AMIENS. Le développement du système sera naturellement fonction de l'équipement informatique des futurs centres.

.../...

2.- Différentes mesures à caractère social sont également intervenues en 1977 dans le secteur des pensions, notamment :

- La loi n° 77-574 du 7 juin 1977 qui a modifié plusieurs articles du code des pensions relatifs à l'extension aux enfants adoptifs de la pension temporaire d'orphelin, à l'attribution de la majoration pour enfants à chacun des conjoints fonctionnaires, à la prolongation du délai pendant lequel les fonctionnaires retraités peuvent demander le paiement des pensions, à la prolongation du délai de révision des pensions.

- Le décret n° 77-1361 du 9 décembre 1977 qui a augmenté le montant de la majoration pour enfant du capital décès des fonctionnaires, (non réévalué depuis 1954) et l'a indexé sur le traitement de l'indice net 450.

- Enfin la loi de finances rectificative du 30 décembre 1977 qui a institué un minimum de pension au profit des veuves de fonctionnaires décédés en service commandé et prévu la possibilité pour la femme fonctionnaire mère de trois enfants, d'obtenir une pension à jouissance immédiate même si ses enfants sont décédés, et ceci à la seule condition qu'elle ait élevé ses enfants pendant au moins neuf ans avant leur seizième anniversaire.

3.- D'autres mesures destinées à faciliter le passage de l'état de fonctionnaire en activité à celui de retraité sont en préparation, en liaison avec le ministère du budget : il s'agit d'une part d'un projet de décret portant simplification des conditions de liquidation de la pension, d'autre part de la mise en circulation prochaine d'une brochure d'information à l'usage des fonctionnaires retraités et ultérieurement d'un livret équivalent à l'intention des agents non titulaires.

B) Le Comité interministériel des services sociaux :

L'action sociale dans la fonction publique s'est développée en 1977 en liaison avec l'action du Comité interministériel des services sociaux que présidait M. FORESTIER (décédé le 8 mars 1978 ; il a été remplacé dans cette fonction par M. James MARENCE.)

C'est une enveloppe de 67 millions de francs en mesures nouvelles qui a été consacrée à l'amélioration des services sociaux en 1977 ainsi répartie :

.../...

1.- 9,25 millions ont été affectés à des opérations d'équipement (restaurants interministériels, centres médico-sociaux, crèches),

2.- 45,75 millions de crédits de fonctionnement ont été destinés aux prestations suivantes : repas, allocations de garde d'enfant et d'aide aux mères en repos, subventions pour séjours d'enfants, subvention aux mutuelles, crédits de secours, création d'une allocation d'adoption,

3.- 2 millions ont été affectés à l'expérience régionale d'aide à l'amélioration de l'habitat des retraités. Cette expérience a pu être étendue le 1er novembre 1977 à neuf autres départements. Elle couvre donc au total 21 départements regroupant 5 centres assignataires de pensions. Sa généralisation à l'ensemble du territoire est envisagée,

4.- Avec un crédit supplémentaire de 10 millions, le régime conventionnel de prêts aux jeunes ménages mis en place en 1975 a été transformé en un régime légal par un arrêté du 28 février 1977 et une circulaire du 15 mars 1977. Il a permis d'apporter des avantages nouveaux aux emprunteurs (remises de mensualités pour naissances, relèvement et indexation des prêts, etc...) Au cours de l'exercice de 1977 ont été accordés 8 297 prêts correspondant à un capital de 52 594 760 F.

Actuellement qu'au titre de l'année 1978, l'enveloppe de mesures nouvelles hors prêts aux jeunes ménages est passée de 57 à 70 millions ; elle progresse de 17 millions pour 1979 (soit 24,3 %) et c'est une somme de 87 millions que le C.I.S.S. a eu à répartir au cours de la dernière réunion du 19 septembre 1978.

C) Protection sociale des personnels non titulaires :

Outre le décret du 17 novembre 1977 relatif à la protection sociale des médecins vacataires, divers travaux et études ont été entrepris pour améliorer la couverture sociale des agents non titulaires, en particulier les garanties de ressources des personnels non permanents privés d'emploi, l'extension du congé postnatal (congé maternel), l'allongement du congé de maternité par référence aux mesures prises pour les titulaires. Au cours de l'année 1978, un examen des aménagements susceptibles d'être apportés au décret du 21 juillet 1976 fixant les garanties sociales minima des agents non titulaires pourrait être envisagé.

.../...

D) Congés

Le régime des congés, notamment de maladie et de maternité, fait l'objet actuellement d'études qui déboucheront soit sur des modifications des textes réglementaires (concernant par exemple, la réintégration à mi-temps après congé de longue durée, ou l'allongement du congé de maternité par référence aux mesures prises dans le régime général). Citons aussi le décret du 7 septembre 1977 qui a modifié le régime des congés de longue maladie (actualisation de la liste des maladies invalidantes).

E) Protection de la famille

- L'année 1977 a vu prendre les décrets d'application de la loi du 9 juillet 1976 portant diverses mesures de protection sociale de la famille, telles que le congé d'adoption et le congé post-natal (décret n° 77-572 du 3 juin 1977), ainsi que le report des limites d'âge pour l'accès aux concours de catégorie A au bénéfice des mères de famille (décret n° 77-788 du 12 juillet 1977).

- Travail à mi-temps et travail à temps partiel :

La loi du 19 juin 1970 introduisant le travail à mi-temps dans la fonction publique a permis à de nombreuses femmes fonctionnaires de concilier leurs obligations professionnelles avec les nécessités de leur vie familiale.

Les derniers éléments statistiques concernent l'année 1975 ; ils font apparaître que ce régime bénéficie à concurrence de 98,6 % à des femmes fonctionnaires et plus particulièrement à concurrence de 90,2 % aux femmes devant élever un ou plusieurs enfants. Il apparaît à l'évidence que ce régime, qui présente pour les agents des avantages certains (avancement d'échelon et de grade identique à celui des fonctionnaires travaillant à plein temps, service intégralement pris en compte pour la constitution du droit à pension de retraite, rémunération égale à la moitié de celle qui aurait été perçue en cas de travail à temps complet), bénéficie essentiellement aux jeunes mères de famille qui peuvent ainsi conserver une activité rémunérée, préserver leur qualification professionnelle et éviter la perte de salaire qu'aurait entraînée une mise en disponibilité.

Des mesures particulières à certains départements et limitées dans le temps ont par ailleurs été prises, intéressant surtout des agents féminins. Cette extension concerne les agents des postes et télécommunications servant dans un central téléphonique où des emplois sont supprimés par suite de l'automatisation des réseaux ;

les fonctionnaires appartenant aux différents corps de personnels enseignants qui dispensent, dans les établissements du second degré relevant du ministère de l'éducation, les enseignements classiques, modernes et techniques ; les fonctionnaires appartenant aux différents corps de personnels enseignants en service dans les établissements d'enseignement technique relevant du ministère de l'agriculture ; les fonctionnaires des P.T.T. appartenant aux différents corps de personnels classés dans les catégories B, C et D et affectés dans les centres de tri de la couronne de Paris.

Parmi les motifs sociaux que le fonctionnaire doit invoquer pour solliciter l'octroi d'un régime de travail à mi-temps figure le suivant : "élever un ou plusieurs enfants à charge de moins de douze ans". (Un décret du 31 août 1978 vient de porter l'âge de l'enfant à seize ans (J.O. du 9 septembre 1978).

Enfin, une réflexion a été amorcée à la fin de 1977 pour déterminer, en liaison avec les administrations intéressées, dans quelle mesure et selon quelles modalités l'évolution du travail à mi-temps vers une formule plus souple d'occupation à temps partiel pourrait être envisagée et quels types de problèmes une telle orientation pourrait poser.

F) Situation des handicapés :

Dans le prolongement des mesures déjà intervenues depuis 1975 en faveur des personnes handicapées, sont actuellement recherchées les solutions qui permettraient aux fonctionnaires victimes d'un handicap en cours de carrière, de retrouver un poste adapté à leurs capacités physiques ; de même, la révision dans un sens plus équitable des conditions d'aptitude requises pour l'accès aux emplois publics est en cours d'examen avec les principales administrations concernées.

Deux circulaires sont déjà intervenues dans le domaine au début de l'année 1978, l'une le 14 février 1978 pour rappeler aux administrations que les handicapés ne peuvent se voir opposer au moment de leur nomination un refus de recrutement lié à leur handicap si celui-ci a été reconnu compatible avec l'emploi postulé par la commission d'orientation et de reclassement professionnel ; l'autre circulaire, en date du 16 mars 1978 a demandé aux administrations de réviser les conditions d'aptitude physique particulières exigées pour certains emplois.

G) Accès des cadres du secteur privé à la fonction publique

L'accès des cadres du secteur privé à la fonction publique a fait l'objet de la loi n° 77-730 du 7 juillet 1977.

Ce texte a institué des modalités exceptionnelles d'accès au corps de fonctionnaires en faveur des cadres privés d'emploi. Ces dispositions ont été explicitées par une circulaire FP N° 1301 du 4 octobre 1977.

Les mesures dont il est question seront applicables jusqu'à la fin de l'année 1985.

Sont concernées par ces textes, les personnes privées d'emploi pour une cause économique, inscrites comme demandeurs d'emploi auprès de l'agence nationale pour l'emploi et ayant la qualité de cadre au sens de la convention collective de travail dont elles relèvent.

Le concours constituant le procédé de droit commun de recrutement des fonctionnaires, les mesures prises par la loi, visent la participation des cadres en chômage aux concours externes d'accès aux corps de fonctionnaires classés en catégorie A et B et aux corps assimilés. L'organisation des concours en cause fait l'objet d'une publicité par l'intermédiaire de l'agence nationale pour l'emploi.

Les candidats bénéficient de dérogations quant :

1) aux conditions d'âges fixées par les statuts particuliers.

La limite d'âge pour faire acte de candidature est uniformément portée à 50 ans en leur faveur sans préjudice des reculs pour services militaires, charges de famille, dispositions en faveur des personnes handicapées.

2) aux conditions de diplômes

Les candidats sont exonérés des conditions de diplômes requises par les statuts particuliers des corps des fonctionnaires auxquels ils souhaitent accéder.

Enfin, pour atténuer les différences excessives de rémunération entre l'emploi détenu par l'intéressé dans le secteur privé et son emploi de fonctionnaires, (le classement à l'échelon de début du corps étant la règle en cas d'accès à la fonction publique), la loi a prévu la prise en compte d'une partie des services accomplis dans le secteur privé.

Troisième Partie : La politique statutaire

I - DOMAINE D'APPLICATION DU STATUT GENERAL :

Il convient de rappeler qu'une circulaire du Ministre chargé de la fonction publique en date du 28 mars 1977 a précisé le sens et la portée de certaines dispositions des décrets du 10 juin 1976 modifiant les règles de composition, de compétence et de fonctionnement des organismes consultatifs de la fonction publique : Conseil supérieur (assemblée plénière et formations spéciales), commissions administratives paritaires et comités techniques paritaires.

II - LES MESURES DE TYPE STATUTAIRE :

Parmi les affaires classiques qui relèvent du domaine statutaire, deux d'entre elles méritent par leur caractère général, d'être mentionnées en 1977 :

- l'achèvement du plan de révision indiciaire de la catégorie A et la mise en oeuvre des mesures de reclassement des fonctionnaires et des agents non titulaires qui accèdent à un corps de cette catégorie,

- la résorption de l'auxiliariat.

A) Les mesures intéressant la catégorie A.

La première étape du plan de revalorisation du classement indiciaire décidé en faveur des fonctionnaires de la catégorie A est entrée effectivement en application au cours de l'année 1976 après la publication du décret n° 75-1194 du 17 décembre 1975. Les mesures correspondantes prenaient effet à trois échéances fixées respectivement au 1er décembre 1974, au 1er juillet 1975 et au 1er juillet 1976.

La deuxième étape de ce plan réalisable en une seule échéance, fixée au 1er août 1977, est résultée du décret n° 77-782 du 12 juillet 1977. Les arrêtés d'échelonnement indiciaire intéressant la très grande majorité des bénéficiaires de ces mesures ont été publiés avant la fin de l'année.

Les évolutions indiciaires qui ont ainsi affecté la catégorie A entre le 1er décembre 1974 et le 1er avril 1977 sont schématisées dans le tableau ci-dessous :

Zone de la grille indiciaire exprimée en indices bruts	Augmentation exprimée en indices majorés
300 à 340	+ 30
au-delà de 340 et jusqu'à 545	Gain modulé variant entre + 18 et + 25
545	+ 25
au-delà de 545 et jusqu'à 665	Gain dégressif de + 25 à + 12
au-delà de 665 et jusqu'à 1000	+ 12

.../...

Les mesures concernant les grades précédemment affectés de l'indice brut 1000, ont d'ailleurs conduit à prolonger, à partir du 1er août 1977, jusqu'à l'indice 1015 la grille indiciaire exprimée en indice brut. Cette opération a été réalisée par le décret n° 77-545 du 7 juin 1977.

A la suite de l'annulation par le conseil constitutionnel, pour des raisons de procédure, de l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 1976, c'est seulement la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier qui a posé, en son article 31, le principe de prise en compte partielle de l'ancienneté acquise dans leur emploi d'origine par les fonctionnaires et les agents non titulaires qui accèdent à un corps de catégorie A.

Cette disposition législative autorise la rétroactivité au 1er juillet 1975 des dispositions qui seront introduites à cette fin dans les statuts particuliers des corps intéressés. Elle permet la révision, à cette même date, de la situation individuelle des fonctionnaires et des agents de l'Etat appartenant déjà à ces corps.

Le décret n° 77-775 du 4 juillet 1977 a complété dans ce sens le statut particulier des attachés d'administration centrale. Les travaux préparatoires à la modification des autres statuts particuliers ont été entrepris.

B) La résorption de l'auxiliarat.

Un premier bilan des titularisations prononcées au titre des années 1975 et 1976 en application des dispositions exceptionnelles prises pour la résorption de l'auxiliarat a pu être établi à la fin de l'année 1977.

Les résultats de l'enquête lancée au cours de ladite année font apparaître que 11 449 agents de bureau ou de service ont été titularisés en application du décret n° 76-307 du 8 avril 1976 dans l'ensemble des ministères, à l'exception du secrétariat d'Etat aux postes et télécommunications.

Ce nombre est à rapprocher des 11 200 agents non titulaires qui, au vu des résultats du recensement opéré à la fin de l'année 1974, devaient réunir au cours des années 1975 et 1976 l'ancienneté minimale requise. Le taux de réalisation est donc supérieur de 2 % aux prévisions.

Sur ces 11 449 titularisations, 10 641 (93 %) ont été prononcées dans les corps d'agents de bureau, 309 (2,7 %) dans les corps d'agents de service, 499 (4,3 %) dans des corps divers.

.../...

Des possibilités exceptionnelles d'accès aux corps de sténo-dactylographes, de commis ou d'adjoints administratifs ont en outre été offertes aux auxiliaires de bureau titularisés par le décret n° 77-52 du 17 janvier 1977. Des mesures similaires ont été prises pour l'accès à des corps homologues aux corps de commis.

Ces recrutements exceptionnelles peuvent avoir lieu dans la limite de contingents annuels qui sont déterminés à partir du nombre de titularisations prononcées l'année précédente.

Les arrêtés fixant les contingents pour les années 1976 et 1977 sont intervenus dès qu'ont été connus les résultats des opérations de titularisation au titre des années 1975 et 1977.

Au nombre de 3 250, les titularisations intervenues aux postes et télécommunications à la date de l'enquête avaient été faites au titre du décret n° 76-1195 du 16 décembre 1976 qui permet aux auxiliaires d'accéder directement par voie d'examen professionnel à certains corps de la catégorie C. La mise en application du décret du 8 avril 1976 ne devait avoir lieu que dans un deuxième temps.

Comme le montre le tableau ci-dessous, la grande majorité des 30 618 enseignants qui ont été titularisés en 1975 et 1976 sont des instituteurs remplaçants. Les titularisations ont été prononcées dans les corps suivants :

Instituteurs	19 204	(62,7 %)
Professeurs adjoints d'éducation physique et sportive	306	(1 %)
P.E.G.C.	3 660	(12 %)
Professeurs de CET	3 330	(10,9 %)
Adjoints d'enseignement	4 118	(13,4 %)

soit au total: 30 618

.../...

Quatrième Partie - Le recrutement et la formation

I - LE RECRUTEMENT

A) Les I.R.A :

S'il est vrai que la conjoncture pousse massivement la jeunesse vers les concours de la fonction publique, les instituts régionaux d'administration constituent un révélateur significatif de cette tendance : on peut noter en effet, que depuis trois ans, le nombre des candidats aux concours externes des I.R.A. a augmenté de 95,5 % ; l'accroissement des effectifs, joint à la nécessité d'un encadrement pédagogique mieux adapté à la formation de futurs fonctionnaires, ont d'ailleurs conduit à créer en 1977, dans chaque institut, un emploi de directeur des études et des stages. La présence de ces agents permettra de poursuivre plus utilement une réflexion constructive sur le type d'enseignement dispensé dans les I.R.A. au regard des besoins des administrations.

B) Les diplômés de l'enseignement technologique

A la demande du Gouvernement, l'accès aux carrières de la fonction publique des diplômés de l'enseignement technologique, c'est-à-dire des candidats possédant un diplôme qui atteste une qualification professionnelle, doit être encouragé à tous les niveaux de recrutement et par divers moyens.

A cet effet, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a collaboré à l'élaboration du décret n° 77-1247 du 14 novembre 1977 qui prévoit l'accès aux grandes écoles et aux établissements d'enseignement supérieur des candidats titulaires d'un diplôme attestant une qualification professionnelle.

Elle a travaillé par la suite à la préparation des mesures pratiques d'application, en collaboration avec les principales administrations concernées.

C'est en 1977, notamment, qu'ont débuté les travaux sur la reconnaissance des diplômes technologiques pour les concours administratifs des catégories A, B et C, ainsi que les recherches sur les options permettant aux candidats susmentionnés de faire valoir leur formation.

.../...

L'année 1978 verra les premiers aboutissements concrets du dossier. Les premières listes d'équivalences qui concerneront uniquement les corps de catégories B et C à statut interministériel, seront probablement publiées au cours du dernier trimestre. Seront également connues les dispositions prises pour permettre l'accès des titulaires du B.T.S. et du D.U.T. aux corps recrutant au niveau de la licence.

Enfin des options technologiques seront adjointes aux recrutements interministériels de catégorie A et éventuellement aux modalités de concours pour le recrutement des secrétaires administratifs d'administration centrale.

A signaler aussi une recherche menée en collaboration avec la commission interministérielle pour les personnels de l'informatique, en vue d'actualiser les textes concernant cette catégorie de fonctionnaires.

La commission a créé en son sein un groupe de travail qui a remis un rapport. Celui-ci est en cours d'exploitation à la Direction générale qui devrait faire connaître ses projets au cours du dernier trimestre.

C) Les Handicapés

En 1977 a été également préparé le décret relatif à la composition et à la compétence de la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) prévue par la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées, lorsque cette instance examine les candidatures aux emplois de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics. La publication est intervenue au mois de mars 1978.

D) L'Ecole nationale d'administration

Depuis une dizaine d'années, l'E.N.A. connaît une évolution positive qui touche à la fois l'origine sociale des élèves et la diversification géographique des candidats admis. Ainsi, l'analyse des dossiers déposés pour le concours d'entrée de 1976, révèle qu'un quart environ des reçus appartient à des milieux socio-professionnels moyens ou modestes ; plus de 15 % d'entre eux n'avaient pas non plus transité par les filières parisiennes de préparation. Cette tendance est devenue sensible depuis 1971 avec la réforme du régime du cycle préparatoire, la plus grande régionalisation des préparations aux concours et le développement des aides financières aux candidats défavorisés. Parallèlement, des commissions d'études examinent à l'instigation du conseil d'administration de l'Ecole, les modifications à apporter aux programmes des concours, pour faciliter l'accès à l'E.N.A. des élèves issus de l'enseignement technique. Différentes mesures sont actuellement envisagées et discutées au plan interministériel : modalités d'ouverture des concours à ces candidats, institution d'options technologiques, préparation aux concours mieux adaptée à la formation initiale des technologues.

II - LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Ce sujet est traité dans un rapport spécial déposé devant le Conseil supérieur de la fonction publique.

On se bornera donc à rappeler que dans le secteur de la formation et plus précisément de la formation continue, l'année 1977 a été marquée par un certain redéploiement de moyens. De nouvelles actions de formation ont été mises en oeuvre : initiation aux méthodes modernes de gestion, à l'intention des fonctionnaires de catégorie B et stage de sensibilisation aux problèmes de l'informatique pour les cadres administratifs.

Depuis le début de l'année 1978 une recherche est entreprise sur les "besoins en formation" des responsables de formation dans les administrations. Des séminaires ont été organisés avec les responsables ministériels, afin de préciser les tâches inhérentes à ces fonctions, ainsi que les problèmes et les besoins qui en découlent.

En 1978 également, a été préparé (et sera prochainement publié) le décret pris pour l'application aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat, des dispositions de la loi portant organisation de la formation professionnelle continue.

x

x x

Pour achever ce tableau général des principales actions conduites en 1977 ou poursuivies au cours de la présente année, il convient de citer le développement constant de la politique extérieure de coopération en matière de fonction publique avec la Grande-Bretagne (le 15ème stage a été organisé en avril 1978) et avec la République fédérale d'Allemagne, en liaison avec le ministère des affaires étrangères, l'Ecole nationale d'administration et l'Institut international d'administration publique. Il est prévu d'autre part de procéder avec le Québec à des échanges de longue durée (un ou deux ans) entre fonctionnaires français et canadiens qui occuperont dans l'administration de l'autre pays un emploi de même nature et de même niveau que celui qu'ils détiennent dans leur pays d'origine. L'expérience débutera à l'automne et portera sur une dizaine d'agents tant en France qu'au Canada.