

Rapport sur l'état de la fonction publique

- Année 1979 -

Le premier rapport sur l'état de la fonction publique, établi au mois de juin 1977, avait concerné l'année 1976 et le début de l'année suivante ; le second rapport discuté au cours de la réunion du conseil supérieur de décembre dernier, a largement débordé le cadre de l'année 1977 et couvert, à peu de choses près, l'année 1978. C'est pourquoi, le 3ème rapport soumis à l'examen de l'assemblée plénière portera, à titre principal, sur l'année 1979, sous réserve des informations statistiques qui porteront sur les années 1976 et 1977.

Plus encore que les années précédentes, la fonction publique française a subi les conséquences d'un environnement économique, national et international, particulièrement défavorable. On sait la charge financière que représentent dans les sociétés contemporaines, les dépenses de personnel et l'on peut mesurer les difficultés de gérer dans une période de tension de longue durée, un ensemble aussi vaste et aussi complexe que celui des agents de l'Etat. Il est certain que le plan de lutte contre l'inflation, les moyens mis en oeuvre pour résorber le chômage, le maintien d'une croissance tolérable ont sensiblement modifié le champ des actions possibles. Aussi, ces contraintes externes ne doivent-elles pas être perdues de vue lorsque l'on examine, dans ses diverses composantes, l'état de la fonction publique au cours de l'année écoulée. On présentera successivement une actualisation des informations statistiques disponibles, les orientations et les principales réalisations de la politique salariale et sociale, les questions statutaires, les actions récentes en matière de recrutement et de formation.

1ère PARTIE : L'approche statistique

Les informations communiquées dans le précédent rapport ont été précisées et complétées en fonction des éléments nouveaux actuellement disponibles :

1.- La part du secteur public dans la population active s'accroît

Les enquêtes de l'emploi effectuées par l'INSEE permettent de disposer de données récentes et régulières sur l'évolution des effectifs du secteur public ainsi que sur l'ensemble de la population active. Les résultats de mars 1979 sont actuellement disponibles.

Etant effectuées par sondage, ces enquêtes sont mal adaptées à la mesure des évolutions à court terme en raison des fluctuations d'échantillonnage. Elles permettent en revanche d'étudier valablement les tendances à moyen terme.

.../...

Le tableau ci-joint donne les effectifs du secteur public et leur "poids" dans la population active d'après les enquêtes emploi (dans les définitions de cette enquête, les services publics comprennent les principales entreprises publiques : SNCF, EDF, GDF - ainsi que les banques et assurances du secteur nationalisé mais non les organismes de sécurité sociale).

Il ressort du tableau présenté que les effectifs du secteur public ont crû de plus d'un million en 9 ans, soit une croissance de presque 30 % (taux annuel moyen de 2,8 %). A l'intérieur du secteur public, l'augmentation des effectifs des agents de l'Etat et des collectivités locales a été légèrement supérieure : + 33 %, soit un taux annuel de 3,3 %.

Cette croissance régulière accentue la part relative du secteur public dans la population active de moins de 19 % à plus de 22 %. Compte tenu de la situation de l'emploi, la charge dans la population active occupée s'accroît évidemment plus rapidement que dans la population active totale à partir de 1974.

Effectifs du secteur public et poids dans la population active de 1970 à 1978

	1970	1972	1974	1976	1978	1979
Etat et collectivités locales	2 871 000	2 944 000	3 254 000	3 500 000	3 660 000	3 831 000
Services publics	985 000	1 029 000	1 011 000	1 137 000	1 148 000	1 129 000
Ensemble du secteur public	3 856 000	3 973 000	4 265 000	4 637 000	4 808 000	4 960 000
Population active occupée	20 374 000	20 379 000	20 759 000	21 146 000	21 310 000	21 300 000
Population active totale	20 638 000	20 751 000	21 123 000	21 967 000	22 227 000	22 582 000
Pourcentage du secteur public dans la population active occupée	18,9	19,5	20,5	21,9	22,6	23,3
% du secteur public dans la population active totale	18,7	19,1	20,2	21,1	21,6	22,0
% Etat + collectivités locales dans la population active occupée	14,1	14,4	15,7	16,6	17,2	18,0
% Etat + collectivités locales dans la population active totale	13,9	14,2	15,4	15,9	16,5	17,0

Notes 1.- Les enquêtes sont effectuées au mois de mars.

2.- A partir de 1975, l'INSEE a complété les questionnaires d'enquête de façon à pouvoir présenter les résultats dans le cadre des définitions de la population active et du chômage adoptés par le bureau international du travail. Les chiffres obtenus avec la nouvelle définition sont supérieurs à ceux obtenus avec l'ancienne. Il ne faut donc pas chercher à calculer des pourcentages de variations entre 1974 et 1976 pour les quatre grandeurs étudiées. L'examen de l'année 1975, pour laquelle deux séries de chiffres ont été fournies dans le cadre des deux définitions différentes, permet de constater que les pourcentages du secteur public et de l'ensemble Etat-Collectivités locales dans les populations actives occupées et totales sont les mêmes pour les deux séries. Il est donc légitime d'analyser l'évolution à moyen terme au moyen des séries de pourcentage de 1970 à 1978.

*

* *

x

x x

Note générale pour les points 2 à 7

Les résultats présentés sont issus du recensement des agents de l'Etat portant sur le mois de décembre 1976. Ces résultats sont en cours d'exploitation et comportent encore un certain nombre d'imprécisions : un nombre limité de doubles comptes (agents exerçant une activité secondaire dans une autre administration que leur emploi principal et de ce fait comptabilisés deux fois), et surtout impossibilité d'établir pour l'instant des distinctions selon la durée du travail. Les résultats présentés incluent donc, sauf exception, les personnels non titulaires travaillant moins que le mi-temps (ex : personnels de ménage) qui n'étaient pas compris dans les résultats présentés dans le rapport précédent.

Cette imprécision n'a pas de conséquence majeure sur les résultats présentés en structure. Par contre, elle gonfle relativement les effectifs de certains ministères (ex : PTT...).

2.- Avec 2 563 000 agents la fonction publique d'Etat employait fin 1976, 12,1 % de la répartition active occupée (1)

Ces agents se répartissaient ainsi :

Titulaires et stagiaires	1 631 000
Non-titulaires	489 000
Ouvriers	112 000
Personnels civils relevant d'autres statuts	41 000
Militaires (2)	290 000
TOTAL	2 563 000

(1) Source :

- agents des administrations civiles de l'Etat en métropole et à l'étranger : recensement de décembre 1976, résultats provisoires.
- agents en fonction dans les DOM-TOM et agents des établissements publics nationaux : recensement de mai 1976 résultats définitifs.
- ministère de la défense : recensement de septembre 1975 (résultats définitifs)

(2) Résultats du recensement de septembre 1975. Le chiffre indiqué dans le rapport précédent (311 000) constituait une estimation.

3.- Les principales administrations civiles de l'Etat en décembre 1976 étaient :

(non compris DOM-TOM et établissements publics nationaux) :

Education	851 200	(43,6 %)
Universités	69 600	(3,6 %)
Sous-total éducation-universités	920 800	(47,2 %)
P.T.T.	427 700	(21,9 %)
Economie et finances	178 100	(9,1 %)
Intérieur	132 500	(6,8 %)
Equipement	92 900	(4,8 %)

Note : voir la note générale précédant le point n° 2.

4.- La structure par catégorie statutaire des effectifs titulaires était en décembre 1976 :

Catégorie A :	27,1 %
Catégorie B :	34,3 %
Catégorie C :	32,8 %
Catégorie D :	5,8 %

(les agents de catégorie spéciale ont été reclassés par assimilation dans les catégories A, B, C, D).

5.- Les corps aux effectifs réels les plus importants étaient les suivants fin décembre 1977 (d'après les renseignements fournis par les administrations) :

Instituteurs et assimilés	301 866
Agents d'exploitation des PTT	102 505
Professeurs certifiés et assimilés	89 862
Préposés des PTT	86 633
Brigadiers et gardiens de la Paix	79 233
P.E.G.C.	68 751
Contrôleurs des PTT	64 520
Agents de service des établissements d'enseignement	59 635
Agents de constatation et d'assiette des impôts	32 184
Agents de recouvrement du Trésor	23 186

On trouve ensuite : les techniciens des installations des télécommunications (18 409), les inspecteurs des PTT (17 747), les inspecteurs des impôts (16 471), les contrôleurs des impôts (16 160)...

- 6 - En décembre 1976 la ventilation des agents non titulaires était la suivante pour les administrations civiles de l'Etat en métropole et à l'étranger : (non compris : les établissements publics, la défense et les DOM-TOM).

Contractuels(1)		57 500
Auxiliaires administratifs	122 200	
dont : auxiliaires de bureau		102 500
auxiliaires de service		14 900
Auxiliaires enseignants	87 300	
Maîtres d'internat et surveillants d'externat	46 300	
Divers (dont vacataires à temps plein)	39 200	
Crédits d'indemnités et allocations diverses (2)	13 100	
Personnels de nettoyage	17 500	
	TOTAL	383 100

La répartition des agents non-titulaires par niveau d'emploi (par assimilation aux catégories A, B, C et D des titulaires) est la suivante : 19,5 % en catégorie A, 32,7 % en catégorie B, 13,0 % en catégorie C, 34,8 % en catégorie D (personnels de nettoyage exclus).

- 7 - La féminisation de la fonction publique se poursuit :

En décembre 1976 pour les administrations civiles de l'Etat en métropole et à l'étranger, la proportion de femmes parmi l'ensemble des agents s'élève à 48,6 %. Cette proportion est de 47,1 % pour les titulaires et de 54,8 % pour les non titulaires.

Le processus de féminisation de la fonction publique est déterminé sur le moyen terme par le fait que les femmes sont majoritaires dans les tranches d'âge les plus jeunes et minoritaires dans les tranches les plus âgées.

.../...

- (1) La différence importante avec les données présentées dans le rapport précédent provient des contractuels des établissements publics nationaux, non comptés dans les statistiques présentées ci-dessus.
- (2) Dont vacataires à temps partiel et personnes membres de jury ou assurant des heures d'enseignement ou des travaux de recherche. Cette deuxième catégorie doit comprendre un nombre important de doubles-comptes (voir note générale).

Un phénomène nouveau est constitué par l'accélération de la croissance de la proportion des femmes parmi les titulaires (plus de 1 % en moins de 2 ans), accélération qui s'explique par la mise en oeuvre du plan de résorption de l'auxiliariat. Les titularisations bénéficient en effet pour une nette majorité à des femmes, ce qui correspond à leur présence majoritaire parmi les non titulaires et dans les emplois concernés (personnels administratifs d'exécution et enseignants).

L'impact de l'ensemble éducation-universités est évidemment déterminant puisque 63,3 % des femmes titulaires et 51,9 % des non titulaires femmes y appartiennent. Si on fait abstraction de ces deux administrations, la proportion de femmes baisse à 33,4 % parmi les titulaires et à 50,6 % parmi les non titulaires.

La répartition des femmes dans les différentes catégories hiérarchiques était en décembre 1976 la suivante : 23,7 % en catégorie A, 43,5 % en catégorie B, 24,2 % en catégorie C, 8,6 % en catégorie D. On constate une concentration importante en catégorie B par rapport à l'ensemble des titulaires (voir point n° 4).

Pour les non titulaires, la répartition des femmes par niveau d'emploi (par assimilation aux catégories A, B, C et D des titulaires) est de 16,3 % pour la catégorie A, 32,2 % pour la catégorie B, 8,7 % pour la catégorie C, 42,8 % pour la catégorie D (en excluant les femmes de ménage).

Si on calcule maintenant la proportion des femmes dans chaque catégorie, on constate qu'elles représentent 41,2 % de la catégorie A, 59,8 % de la catégorie B, 34,5 % de la catégorie C, 71,4 % de la catégorie D. La faiblesse relative en catégorie C s'explique par l'existence de corps à effectifs importants exclusivement ou presque exclusivement masculins : policiers, préposés. La prédominance en catégorie B s'explique par la féminisation importante du corps des instituteurs.

.../...

8.- Le nombre de candidats aux concours de la fonction publique s'accroît :

L'évolution est la suivante de 1974 à 1977 :

	Concours externes		Concours internes		Concours uniques		Total	
	Postes mis au concours	candi-dats présents						
1974	60 418	367 681	28 022	80 694	6 978	28 532	95 418	476 907
1975	61 747	399 733	38 259	88 089	9 672	50 318	109 678	538 140
1976	58 070	430 078	42 531	120 004	7 396	47 178	107 997	597 260
1977	67 061	448 887	58 624	150 759	6 665	37 015	132 350	636 661

En 1976 l'origine des 29 745 candidats admis aux concours internes était la suivante :

Admis Total	Agents titulaires de l'Etat	Agents non titulaires de l'Etat	Agents des collectivités locales	Non ventilés
29 745	21 570	4 252	79	3 844

La ventilation des 21 570 agents titulaires admis aux concours internes est la suivante en fonction de leurs catégories d'origine et "d'accueil" (ou d'arrivée) :

	CATEGORIE D'ORIGINE				
	A	B	C	D	TOTAL
A	2 482	2 015	5	-	4 502
B	1	5 022	3 396	57	8 476
C-D	-	-	7 183	1 409	8 592
TOTAL	2 483	7 037	10 584	1 466	21 570

9 - La part relative des dépenses de personnel dans le budget de l'Etat
reste stable

D'après les budgets votés de 1979, le volume des dépenses de personnel de l'Etat s'est élevé à 251,930 milliards de francs, ce qui représente 42,9 % du budget de l'Etat (opérations à caractère définitif : 586,878 milliards). Le pourcentage correspondant était de 43,2 % en 1978 et 44,1 % en 1977.

La dénomination "dépenses de personnel" a toutefois un aspect conventionnel. Ces dépenses incluent en effet différentes charges qui ne sont pas afférentes aux personnels actifs ou retraités des administrations de l'Etat mais qui sont liées, pour la plus grande part, à des opérations de subventions (enseignement privé) ou d'allocations (anciens combattants), indexées sur le point d'indice des traitements. Le calcul de ces charges est de ce fait nécessaire pour connaître le coût indirect automatique d'une revalorisation du point.

Les dépenses se décomposent de la façon suivante :

. provisions	6,525 milliards
. frais de personnel	204,410 milliards
. impôts et taxes	4,668 milliards
. biens et services de consommation	7,216 milliards
. assistances et répartitions diverses	19,511 milliards
. subventions	9,600 milliards
Total	251,930 milliards

Remarques complémentaires :

- . La somme des provisions et frais de personnel représente 35,9 % du budget de l'Etat.
- . Les biens et services de consommation sont essentiellement les frais de déplacement (4,332 milliards) et l'alimentation militaire (1,552 milliard).
- . Dans les assistances et répartitions diverses, la majeure part ressort des pensions et allocations aux anciens combattants : 13,942 milliards.
- . Les subventions se rapportent essentiellement à l'enseignement privé : 8,670 milliards.

.../...

Les principales rubriques des frais de personnel sont :

. Rémunérations principales :	114,160 milliards
. Pensions civiles et militaires	40,768 milliards
. Cotisations sociales (part de l'Etat) :	16,861 milliards

Les deux autres subdivisions importantes des dépenses de personnel sont :

. Décomposition en masse salariale et hors masse salariale (la masse salariale couvrant essentiellement l'ensemble des rémunérations principales et accessoires des personnels permanents à rémunération indiciaire) :

Masse salariale :	133,381 milliards
Hors masse salariale :	112,024 milliards
Total	245,405 milliards

(le total est inférieur à 251,930 car il ne comprend pas les provisions).

Le pourcentage de la masse salariale hors provisions dans le budget de l'Etat est de 22,7 % (22,3 % en 1978 et 23,1 % en 1977).

. Décomposition en dépenses indexées (sur le point d'indice) et non indexées :

Dépenses indexées :	213,574 milliards
Dépenses non indexées :	31,831 milliards
Total	245,405 milliards

(non compris également les provisions)

Le coût budgétaire d'une augmentation de 1 % de point d'indice est donc de 2,136 milliards.

.../...

10 La répartition indiciaire cumulée des agents civils de l'Etat en fonction en métropole ou à l'étranger (établissements publics exclus) était la suivante en décembre 1976 :

Tranches d'indices (1)	Titulaires hommes	Titulaires femmes	Non titulaires hommes	Non titulaires femmes	Total hommes	Total femmes	Total
moins de 200	0,8	1,8	21,8	29,1	3,8	7,5	5,6
moins de 220	5,9	7,4	34,7	48,3	10,0	15,9	12,9
moins de 240	15,3	15,3	37,3	50,8	18,4	22,8	20,6
moins de 260	24,1	22,0	61,4	74,6	29,5	33,0	31,2
moins de 280	33,7	30,0	70,4	86,7	39,0	41,9	40,5
moins de 300	43,4	39,9	76,3	92,1	48,2	50,9	49,5
moins de 340	53,1	54,2	83,7	95,7	57,6	62,9	60,2
moins de 380	63,8	69,0	89,1	97,6	67,6	75,0	71,2
moins de 420	74,3	81,6	92,4	98,5	76,9	85,2	81,0
moins de 460	80,7	89,1	94,1	99,1	82,6	91,2	86,9
moins de 500	86,6	94,4	95,4	99,4	87,9	95,4	91,6
moins de 540	89,9	96,4	96,6	99,6	90,9	97,0	93,9
moins de 580	91,8	97,4	97,2	99,7	92,6	97,8	95,2
moins de 620	93,8	98,2	97,9	99,8	94,4	98,5	96,4
moins de 660	95,4	99,0	98,4	99,8	95,9	99,1	97,5
moins de 700	96,3	99,3	98,7	99,9	96,7	99,4	98,0
moins de 740	97,3	99,6	99,1	100,0	97,6	99,6	98,6
de 740 à 798	98,6	99,9	99,6	100,0	98,8	99,9	99,3
hors échelle	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Indices nouveaux majorés du 1er juillet 1976.

11 - Le travail à mi-temps continue à se développer

Les dernières statistiques sur les demandes agréées de travail à mi-temps montrent un accroissement de 25 % entre 1976 et 1977 pour les ministères autres que l'éducation. Les demandes (8 900) émanent presque exclusivement des femmes fonctionnaires (plus de 98 %).

La répartition selon les cas d'ouverture est la suivante : élever des enfants : 81,7 %, accident ou maladie grave : 10,6 %, assistance à un proche : 5,4 %, autres cas : 2,3 %.

La ventilation des agents demandeurs par catégorie statutaire montre une évolution par rapport à 1976 au profit de la catégorie A (6,4 % contre 3 %) et de la catégorie B (23 % contre 21 %), au détriment des catégories C (62,7 % contre 66 %) et D (7,9 % contre 10 %).

Le ministère de l'éducation regroupe à lui seul le double de demandes des autres ministères réunis : 17 950 pour l'année scolaire 1976-1977 et 21 900 pour l'année scolaire 1977-1978 (+ 22 %), l'augmentation a été plus forte pour les personnels non-enseignants (de 5 400 à 6 950, soit + 28,7 %) que pour les enseignants (de 12 550 à 14 950, soit + 19,1 %).

Les renseignements recueillis concernant les demandes agréées de travail à mi-temps de personnels non-titulaires en fonction du décret n° 76-695 du 21 juillet 1976 demeurant partiels. Pour l'année 1977, 300 demandes agréées ont été recensées pour 7 administrations (dont les PTT mais non l'éducation).

12 - En 1977, 765 000 agents ont suivi des actions de formation, ce qui représente 2 311 000 semaines X élèves.

Ces effectifs se décomposent en 91 000 agents (soit 1 583 000 semaines x élèves) pour les actions d'adaptation, 214 000 agents pour les préparations aux concours (dont 144 000 par correspondance) ; 460 000 agents pour les actions de perfectionnement (soit 533 000 semaines x élèves).

La baisse constatée dans le nombre total de semaines x élèves par rapport à 1976 provient de la catégorie A en actions d'adaptation et correspond à une baisse du recrutement de personnel enseignant.

Cette baisse de la catégorie A combinée à une hausse des catégories B, C et D a comme résultat une augmentation de la part relative de la catégorie B dans le nombre de semaines x élèves de 20,4 % à 25 % ainsi que de celle des catégories C et D de 16,3 % à 19,3 %.

13 - Au cours des années 1975 à 1978 inclus, 105 000 non-titulaires ont été titularisés en vertu du plan de résorption de l'auxiliarat

La ventilation par ministère est la suivante :

Administration	Titularisation
Affaires étrangères	233
Agriculture (Y.C. ONF, CNCA, ONIC)	
auxiliaires administratifs	429
auxiliaires enseignants	246
Anciens combattants (Y.C. ONACVG)	109
Culture	195
Défense	1 781
Economie et budget (Y.C. CDC)	7 847
Education	
auxiliaires administratifs	5 054
auxiliaires enseignants	52 110
Equipement	
auxiliaires administratifs	267
auxiliaires techniques	2 847
Industrie	252
Intérieur	1 989
Justice	1 211
Premier ministre	35
Transports	189
Travail-santé	908
DOM-TOM	6
Jeunesse et sports (auxiliaires enseignants)	906
P.T.T.	27 823
Préfecture de police	709
Total	105 146
dont administratifs sauf PTT et PP	20 499
dont enseignants	53 262

Note : les données d'un petit nombre de ministères sont encore en vérification.

2ème partie : Politique salariale et sociale

D'une façon assez générale, la politique suivie par le Gouvernement dans le domaine des rémunérations et des actions à caractère social, a été mise en oeuvre après une large concertation avec les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires.

A) La politique salariale :

Au cours des dernières années, la politique salariale a eu comme principal objectif le maintien du pouvoir d'achat et une certaine progression de celui-ci en faveur des personnels des petites catégories. En 1979, l'accord signé le 2 juillet par quatre des grandes fédérations syndicales a répondu aux mêmes préoccupations :

- le maintien du pouvoir d'achat a été assuré pour tous les agents par une progression des traitements estimée à 9,50 %, du 1er janvier au 1er novembre 1979 ; il a été garanti pour l'année par l'ajustement réalisé pour tenir compte de la hausse des prix effectivement constatée en 1979.
- La progression du pouvoir d'achat a été réservée aux agents des plus basses catégories :
 - . L'indemnité mensuelle spéciale "bas salaires" a été relevée de 33 % au 1er septembre, et son bénéfice étendu à certains agents qui n'en disposaient pas auparavant,
 - . à la même date, on a procédé à une attribution de points d'indices dégressifs jusqu'au niveau de l'indice majoré 445.
- L'action en faveur des retraités s'est poursuivie par le biais de deux mesures intervenues le 1er septembre dernier :
 - . intégration dans le traitement soumis à retenue pour pension d'un point de l'indemnité de résidence,
 - . relèvement de cinq points, de l'indice à prendre en considération pour le calcul du minimum de pension.

x

x

x

S'agissant des problèmes généraux liés au système de rémunération des fonctionnaires, l'année 1979 a vu la mise en place du groupe de travail (dont la constitution était prévue dans l'accord salarial de 1978) chargé "d'étudier les problèmes posés par l'actuelle grille indiciaire. La complexité du dossier a conduit le Gouvernement à demander à trois experts une étude préalable, destinée à définir la mission et les méthodes du groupe de travail proprement dit et à formuler des propositions sur la meilleure approche du problème. La présidence du groupe a été confiée à M. LASRY, conseiller d'Etat ; quatre réunions, tenues depuis le mois de mai 1979, lui ont permis d'aborder une tâche de très longue haleine et qui nécessitera de nombreuses études très délicates.

.../...

B) Le secteur social

1 - L'activité des groupes de travail :

La convention salariale signée en 1978 avait prévu, outre la constitution d'un groupe de travail sur la grille, la poursuite de l'examen avec les partenaires sociaux, des problèmes concernant l'exercice du droit syndical et la protection sociale des agents non titulaires.

a) La protection sociale des agents non titulaires :

Le groupe de travail a tenu six réunions entre le 17 janvier et le 16 mai 1979, au cours desquelles ont été largement débattues les questions relatives à la protection sociale et d'une façon générale, à la situation des personnels non titulaires. Une "relecture" complète du décret du 21 juillet 1976 a été notamment réalisée ; elle a débouché sur une série de propositions qui ont pour objet d'améliorer sensiblement les garanties sociales des agents non titulaires. En outre, le groupe de travail a examiné la situation de ces personnels en fonction à l'étranger.

Les représentants des organisations syndicales ont également demandé que le plan de titularisation, mis en place en 1976, soit poursuivi et étendu à d'autres catégories de bénéficiaires, en particulier les agents employés à temps partiel et ceux qui relèvent de certains établissements publics.

L'ensemble de ces propositions a été soumis au Gouvernement.

b) L'exercice du droit syndical

Le groupe de travail consacré à ce thème a étudié les principaux points de l'instruction du Premier ministre du 14 septembre 1970 qui devaient faire l'objet d'une actualisation. Plusieurs problèmes ont été soulevés par les partenaires sociaux, notamment l'harmonisation des pratiques en usage dans les différents ministères, et l'amélioration des moyens en matériel et en personnel mis à la disposition des syndicats (locaux, affichage, réunions, autorisations d'absence, dispenses de service ...).

Toutes les revendications enregistrées ont été présentées au Gouvernement.

2 - Le comité interministériel des services sociaux

Constitué par arrêté du 19 juin 1970 le comité consultatif interministériel des services sociaux (C.I.S.S.) a pour mission :

- de rassembler tous renseignements sur les réalisations des différents départements ministériels et sur leurs projets ;
- d'étudier les mesures de coordination et d'harmonisation des services sociaux ;

- de recueillir auprès des départements ministériels les éléments d'information nécessaires à une évaluation des crédits sociaux concernant les actions financées sur le budget des charges communes ;
- de définir les actions à entreprendre sur le plan interministériel, notamment en matière d'équipement et d'installations, ainsi que les modalités de mise en oeuvre de ces actions ;
- de proposer la répartition des crédits inscrits au budget des charges communes soit pour l'action propre des départements ministériels, soit pour des actions à caractère interministériel.

Le comité s'est réuni cinq fois en 1979.

Comme les années précédentes, il s'est efforcé de développer l'action des services sociaux des administrations : il s'est notamment attaché à étendre et à renforcer le régime de protection sociale des fonctionnaires. En 1978 et 1979 plusieurs groupes d'étude spécialisés ont poursuivi leurs travaux.

Leurs rapports, présentés et discutés en séance plénière, ont apporté au comité des informations précises sur la situation des agents de l'Etat au regard de celle des ressortissants du régime général et l'ont conduit à envisager la création de nouvelles prestations comparables aux prestations extra-légales du secteur privé.

Lors de sa séance du 20 avril 1979, le comité a constitué un groupe de travail chargé d'étudier les modalités de fonctionnement des équipements sociaux interministériels et la mise en place d'un système de quotient familial pour l'attribution des aides.

Les crédits disponibles en 1978 et 1979 au budget des charges communes ont été intégralement répartis entre les administrations par arrêtés du ministère du budget et ont été utilisés conformément aux dispositions des circulaires annuelles portant amélioration des différentes prestations (circulaires du 20 avril 1978 et du 26 avril 1979) et aide à la réalisation d'équipements interadministratifs.

La ventilation des crédits interministériels consacrés aux services sociaux en 1978 et 1979 est la suivante :

.../...

REPARTITION DES CREDITS AU TITRE DE L'AMELIORATION
DES SERVICES SOCIAUX DES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT
EN 1978 ET 1979

CREDITS REPARTIS	CREDITS DISPONIBLES	
	1978 96 830 000 (1)	1979 120 930 000 (2)
I - CREDITS DE FONCTIONNEMENT		
Subvention journalière par repas dans les restaurants administratifs	23 771 000	24 536 930
Allocations de garde d'enfant et d'aide aux mères en repos		
Allocation d'adoption (enfant de moins de 10 ans)	7 646 000	10 963 310
Subventions pour séjours d'enfants :		
- en colonie de vacances		
- en centres aérés		
- en maisons familiales de vacances	11 089 000	19 258 910
- en classes de neige, mer ou nature		
- en villages familiaux de vacances		
Subventions aux mutuelles	12 800 000	10 830 000
Crédits de secours	1 694 000	5 010 850
Mesures diverses en faveur des handicapés ...		2 000 000
Aide ménagère à domicile (budget du Premier ministre) expérience interministérielle		2 000 000
<u>Prestations interministérielles (budget du Premier ministre - chapitre 33-92)</u>		
a) - Aide à l'habitat des retraités (expérience		
Crédits de reconduction	8 000 000	11 000 000
Crédits de mesures nouvelles	3 000 000	-
b) - Prêts aux jeunes ménages (bonifications d'intérêt)		
Crédits de reconduction	11 830 000	18 830 000
Crédits de mesures nouvelles	7 000 000	4 100 000
TOTAL A	86 830 000	108 530 000
II - CREDIT D'EQUIPEMENT		
Centres médico-sociaux	-	
Restaurants interministériels	8 800 000	
Crèches interministérielles	1 200 000	12 400 000
TOTAL B	10 000 000	12 400 000
TOTAL GENERAL A + B	96 830 000	120 930 000

(1) Loi de finances pour 1978 (77 Mns) et budget des services généraux du Premier ministre (19,83 Mns)
(2) Loi de finances pour 1979 (91,10 Mns) et budget des services généraux du Premier ministre (29,83 Mns).

Il est rappelé qu'à ces crédits s'ajoutent les crédits alloués aux différents départements ministériels dont le comité n'a pas à connaître.

Les crédits sociaux interministériels pour l'année 1980 devraient permettre, outre une revalorisation des prestations existantes en fonction de l'évolution du niveau général des prix, le financement des trois mesures prioritaires retenues par le CISS :

- Revalorisation spécifique du taux de l'allocation de garde d'enfants
- Extension des aides financières consenties aux agents pour les vacances
- Mise en place, à titre expérimental, d'un régime d'aide ménagère à domicile.

3 - Amélioration des conditions de travail :

a) A l'issue du conseil des ministres du 4 juillet 1979, le Gouvernement a annoncé son intention d'instituer dans certaines administrations -notamment au secrétariat d'Etat aux PTT- une expérience originale de travail à temps partiel subordonné à des conditions plus souples que le régime actuel du mi-temps. Un projet de loi en ce sens devrait être déposé prochainement devant le Parlement.

b) Diverses mesures ont été prises cette année en faveur des femmes fonctionnaires ou candidates fonctionnaires, destinées à faciliter l'admission de certaines d'entre elles dans la fonction publique ou à améliorer leurs conditions d'emploi :

- ainsi, la loi du 7 juillet 1979 a supprimé les limites d'âge d'accès aux concours pour les mères de trois enfants et plus, les femmes divorcées et non remariées, les femmes séparées judiciairement et les femmes célibataires ayant au moins un enfant à charge,
- au plan réglementaire, le décret du 25 janvier 1979 a encore réduit le nombre des corps de fonctionnaires réservés exclusivement aux hommes,
- le décret d'application de la loi du 17 juillet 1978 qui étend au père le droit au congé postnatal assouplit les conditions de réintégration et permet une prolongation du congé lorsque survient une nouvelle maternité (décret n° 79-925 du 17 octobre 1979).

.../...

c) S'agissant des personnes handicapées, les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel ont été mises en place et un recensement des conditions spéciales d'aptitude physique exigées pour certains emplois a été entrepris. De l'enquête menée auprès des ministères utilisateurs, il apparaît que les difficultés rencontrées tiennent pour une large part à l'adaptation des postes de travail, des outillages, des locaux, c'est-à-dire de l'environnement fonctionnel destiné aux handicapés. Une étude conjointe avec les administrations, des problèmes posés permettra d'élaborer en commun les solutions les plus adéquates.

d) Une enquête a également été menée auprès des différents ministères sur les difficultés d'application de la loi Roustan relative au rapprochement des conjoints en cas de mutation.

L'examen des résultats de cette enquête pourra permettre, le cas échéant, de perfectionner le dispositif existant.

e) L'hygiène et la sécurité : la compétence des comités techniques paritaires en ce domaine a été affirmée par l'article 46-6° du décret n° 59-307 du 14 février 1959 modifié ; il a paru opportun de demander aux administrations de faire le point sur les différentes actions qu'ils avaient menées, de nous informer des difficultés rencontrées et de nous soumettre, s'il y avait lieu, leurs propositions. Ce sujet fait l'objet d'une communication devant le conseil supérieur de la fonction publique.

4 - La situation des retraités :

Outre les dispositions prévues à l'accord salarial du 1er juillet 1979 qui ont bénéficié particulièrement aux retraités, il convient de noter les mesures suivantes intervenues cette année :

- a) poursuite de la politique de mensualisation ou paiement des pensions qui concernait au 1er janvier 1979, 44 départements soit 726 000 retraités,
- b) autorisation de valider les services militaires accomplis dans les armées alliées au cours de la guerre 1939-1945 par les militaires étrangers ayant acquis la nationalité française,
- c) dans le cadre du 3e programme interministériel des simplifications administratives, allègement des procédures relatives au règlement des droits à pension des agents admis à la retraite pour invalidité, imputable ou non au service.

.../...

3ème PARTIE : Les questions statutaires

Dans la logique du dispositif général mis en oeuvre par le Gouvernement pour contenir les effets cumulatifs des facteurs d'inflation, le Premier ministre a décidé ce qu'il a été convenu d'appeler une "pause catégorielle". Il s'agit en fait d'écarter jusqu'en 1981 toute mesure de caractère statutaire ou indiciaire susceptible de provoquer directement ou de façon induite, un accroissement des dépenses budgétaires de personnel (on peut rappeler à titre indicatif que celles-ci représentent environ 50 % du budget de l'Etat, que la masse salariale s'élève à 128 milliards 310 millions (masse d'entrée 1979) et que l'attribution d'un point d'indice à tous les agents de la fonction publique correspond à 0,33 % de cette masse.

C'est pourquoi, hormis un petit nombre d'affaires ponctuelles décidées, pour la plupart, avant la "pause", les questions statutaires ont peu marqué l'année 1979.

Il convient néanmoins de signaler la contribution de la fonction publique à l'assainissement du marché de l'emploi qui apparaît à travers les statistiques d'effectifs qui dénotent depuis 1975 une diminution d'environ 20 à 30 % des postes vacants. Cela s'explique pour l'essentiel par la mise en oeuvre du plan de résorption de l'auxiliaariat (cf. 1ère partie) et la stabilisation des vacataires recrutés en 1977 au titre du plan de lutte contre le chômage des jeunes, et employés à des tâches que l'on pouvait considérer comme permanentes.

4ème PARTIE : Recrutement et formation

A) Les Instituts régionaux d'administration - Bilan d'activité et perspectives

Le bilan de l'activité des quatre I.R.A. actuellement en fonctionnement et situés respectivement à LILLE, LYON, NANTES et METZ doit être dressé au regard des missions qui étaient assignées à l'origine à ces établissements.

Elles étaient de deux ordres : d'une part, susciter des vocations pour la fonction publique dans des régions où elles étaient traditionnellement faibles, d'autre part assurer en deux ans une formation de qualité aux fonctionnaires de catégorie A de certains corps administratifs de l'Etat.

1.- L'analyse des statistiques des concours d'entrée (cf. 1ère Partie) révèle que ces établissements ont non seulement atteint les objectifs fixés initialement mais les ont même dépassés.

Ces concours ont connu en effet un succès grandissant et si l'on s'attache à l'origine géographique des candidats reçus, on constate que 30 à 35 %, selon les années, des élèves d'une promotion sont originaires de la région où est implanté l'I.R.A. Les I.R.A. remplissent donc, de ce point de vue, la mission qui leur était assignée.

.../...

Si l'on considère d'autre part les diplômes détenus par les élèves on peut noter qu'environ 30 % des effectifs sont dans chaque promotion, titulaires de diplômes littéraires. Les I.R.A. se sont donc révélés des instruments efficaces de reconversion d'étudiants en lettres dont les débouchés spécifiques sont relativement limités.

2.- La formation donnée en deux ans aux fonctionnaires de catégorie A repose sur l'alternance de périodes d'études théoriques et de stages pratiques.

Au cours de la première année les élèves reçoivent une formation juridique, économique et financière.

La deuxième année comporte trois stages d'au moins deux mois chacun complétés par des sessions de formation spécialisées selon les corps d'affectation des élèves.

A la suite de la réunion de la commission consultative des I.R.A. tenue au mois de juin 1979, un projet tendant à mieux répartir dans le temps les études théoriques et les stages pratiques a été mis à l'étude.

3.- La création d'un 5ème institut a été annoncée au mois de juin 1978 par le Président de la République et son implantation a été prévue à Bastia dans les bâtiments d'un ancien lycée et sur un terrain mitoyen mis à la disposition de l'I.R.A. par la municipalité. Les travaux nécessaires à l'installation - notamment la construction d'un amphithéâtre - devraient être effectués en 1980, de façon que cet institut de formation puisse accueillir les élèves au 1er janvier 1981.

B) L'école nationale d'administration

Depuis un peu plus d'un an, l'Ecole s'est installée dans de nouveaux locaux, rue de l'université, mieux adaptés aux effectifs des promotions et aux nécessités de l'enseignement.

S'il n'y a pas eu depuis 1971, de réforme profonde de la scolarité, l'expérience des stages auprès des administrations centrales lancée l'an dernier s'est poursuivie et le conseil d'orientation de l'Ecole a entamé une réflexion d'ensemble sur les besoins pédagogiques nouveaux de la formation.

Par ailleurs, les mesures destinées à permettre l'accès aux concours d'entrée à l'E.N.A. de candidats titulaires de diplômes attestant une qualification professionnelle ont été traduites dans des textes. Une préparation spécifique en faveur de ces candidats - probablement une trentaine la 1ère année - sera confiée au Conservatoire national des Arts et Métiers. Elle sera en place pour les concours externes de 1980 ; en outre, un certain nombre d'aides financières pourront être consenties aux stagiaires du cycle.

C) La formation professionnelle

Ce thème faisant l'objet d'un rapport particulier, on rappellera simplement ici le rôle de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, qui touche à la fois, divers types d'actions directes, la coordination des politiques de formation ministérielles ou l'étude et la mise à jour de la réglementation.

- Ainsi, le stage des administrateurs civils recrutés au tour de l'extérieur a été rénové par une diversification des possibilités de formation offertes aux stagiaires, en prenant en considération les motivations et les besoins très divers de ce public.

- De même, de nouveaux stages interministériels ont été organisés en 1979 (comptabilité publique - initiation économique) et l'on s'est efforcé, là aussi, de diversifier les catégories concernées : cette année, les personnels de catégorie B ont été plus particulièrement visés.

- Pratiquée au niveau des administrations centrales, la coordination des politiques de formation est en voie de régionalisation. Cette évolution bénéfique devrait permettre aux correspondants régionaux d'améliorer et de rationaliser à l'échelon local la formation des fonctionnaires.

- A signaler enfin, l'institution, par la loi du 17 juillet 1978, d'un congé de formation dans le secteur privé, qui a rendu nécessaire l'étude d'un système particulier, adapté à la fonction publique. L'objectif sera de mieux répondre aux besoins individuels de formation, ressentis par les personnels de l'Etat, en tenant compte des caractères propres à l'administration et des exigences du service public.

x

x x

S'agissant enfin d'affaires ponctuelles, mais importantes au regard de l'état de la fonction publique en 1979, il convient de relever les actions suivantes :

- 1.- La Direction générale a participé à l'élaboration par le Conseil d'Etat de la circulaire destinée à préciser les modalités de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs ; à cette occasion, a été établie la liste des décisions concernant les agents publics qui devront à l'avenir être motivées (circulaire du 31 août 1979 - Journal officiel de la République française du 4 septembre 1979).
- 2.- La Direction générale a également contribué à la rédaction du décret portant application au secteur privé de la loi du 13 juillet 1978 sur les brevets d'invention et elle a préparé pour

.../...

le secteur public un texte particulier qui sera prochainement soumis au Conseil d'Etat. Ce texte est destiné à régler, conformément à l'esprit de la loi, les modalités de dévolution du droit de propriété des inventions dont les fonctionnaires et agents publics sont les auteurs.

3.- Enfin, dans le domaine de la coopération internationale, les stages désormais traditionnels de fonctionnaires britanniques et allemands se sont poursuivis avec le même succès que par le passé. Après l'expérience d'échanges de longue durée entre fonctionnaires français et canadiens inaugurée en 1978, une initiative de même type est tentée cette année avec la République fédérale d'Allemagne ; elle portera sur sept fonctionnaires - administratifs et techniques - dont trois français et quatre allemands - qui exerceront leurs fonctions dans des emplois de même nature et de même niveau que ceux qu'ils occupaient dans leur pays d'origine.