

RAPPORT ANNUEL 1990

Introduction

"La richesse de notre administration, ce sont avant tout les femmes et les hommes qui la composent..."

- Les effectifs et leur évolution
 - . Les recrutements
 - . Les cessations de fonctions
- Les rémunérations
 - . Bilan salarial 1990
 - . Dépenses induites.

I - Les grands chantiers du renouveau du service public

- 1 - La réforme de la grille des classifications
 - L'application du protocole du 9 février 1990
 - . Les ajustements statutaires
 - . Les mesures transversales
 - La politique de requalification
 - La réflexion sur les métiers.
- 2 - La formation continue, levier du changement
 - Le suivi de l'accord-cadre du 29 juin 1989
 - Les actions de formation et le fonds de formation de la modernisation
 - Les formations au management des ressources humaines.
- 3 - Le passage d'une administration de procédure à une administration de responsabilité
 - La mise en place de centres de responsabilité
 - L'évaluation des politiques publiques
 - La gestion prévisionnelle des effectifs.

.../...

4 - Un suivi rigoureux : les séminaires gouvernementaux

- Du 22 septembre 1989 au 11 juin 1990 : le suivi des mesures

- Le séminaire du 11 juin 1990 : une gestion différente de la ressource humaine

II - Le renouveau du service public au quotidien

1 - Les méthodes modernes de gestion

- La mobilisation des écoles administratives auteurs de leur apprentissage

. Diversification du recrutement

. Des formations mieux adaptées

- L'introduction des nouveaux outils de gestion dans les administrations

- Les nouvelles technologies de l'information.

2 - Les relations entre l'administration et les usagers

- L'administration et les citoyens

- L'administration et les entreprises

- Une politique de communication externe.

3 - Les relations du travail

- La revitalisation des instances de concertation

- Les conditions de travail et de vie

. L'égalité professionnelle

. Travailleurs handicapés

. Hygiène et sécurité

. Action sociale.

- Une politique de communication interne.

T. T. T.

4 - Une démarche participative

- Les projets d'administration
- Les projets de service
- Les autres démarches innovantes.

III - Les prochaines étapes

1 - Traduire dans les faits la "garantie fondamentale" de mobilité

- Les convergences entre les trois fonctions publiques
- La mobilité géographique
- La mobilité fonctionnelle et statutaire.

2 - Adapter l'administration à son environnement international

- L'Europe
 - . La préparation du cadre européen
 - . La participation au cadre européen.
- Les autres relations internationales
- L'action sur l'environnement international

3 - Repenser le rôle des administrations centrales

- Le rapport final de la MODAC et le rôle dévolu à la
DGAFP
- Relancer la déconcentration
- Une politique de l'encadrement des administrations
centrales.

4 - Le vecteur : le rôle du ministère de la fonction publique et des réformes administratives

- Le développement des réseaux
- Les groupes de modernisation
- Les journées régionales et nationales.

Conclusion : transparence, solidarité et égalité de traitement.

RAPPORT ANNUEL POUR 1990

INTRODUCTION

"La richesse de notre administration, ce sont avant tout les femmes et les hommes qui la composent : leurs qualifications, leurs motivations, leur capacité d'exprimer dans le travail toutes leurs possibilités sont les meilleurs gages de l'efficacité du service public..."

En plaçant, dans la circulaire du 23 février 1989, la ressource humaine au coeur du dispositif du renouveau du service public, le Premier Ministre a donné une impulsion nouvelle à la modernisation de l'administration. Aussi le rapport annuel sur la fonction publique de l'Etat en 1990 sera-t-il essentiellement articulé autour de la politique de renouveau. Après une introduction rappelant les principales données concernant ces femmes et ces hommes qui composent l'administration, et qui trouveront un écho, sous forme de bilan social, dans les tableaux annexés à ce rapport, trois parties principales seront développées :

- les grands chantiers du renouveau du service public : particulièrement nombreux en 1990, ils présentent une très grande cohérence d'ensemble qui en fait les leviers d'une réforme en profondeur du service public ;

- le renouveau du service public au quotidien : moins spectaculaires peut-être, mais d'une incidence tout aussi forte sur l'évolution de l'administration, un certain nombre de mesures ont marqué, en 1990, le cadre d'action quotidien des fonctionnaires afin de créer, pour les agents de la fonction publique comme pour les citoyens ou les entreprises, les conditions de l'efficacité ;

- les prochaines étapes à mettre en oeuvre seront, enfin, envisagées : pour conduire le renouveau pleinement et durablement, il faut du temps et de la constance. Cette politique d'inscrire dans la durée, et la programmation des actions ultérieures est effective.

1°) - Les effectifs et leur évolution

La politique des effectifs mise en oeuvre en 1990 a pour caractéristique principale de concilier les grandes priorités de la politique gouvernementale (comme l'Education nationale ou la Justice) avec la nécessité de maîtriser sur le long terme l'évolution des effectifs d'agents publics.

.../...

Compte tenu des créations d'emplois dans ces secteurs prioritaires, la loi de finances pour 1990 a prévu un solde net de créations d'emplois de l'ordre de 8 000 unités. En dehors de ces deux secteurs, une diminution moyenne des emplois budgétaires de 0,53 % a été enregistrée ; les suppressions d'emplois seront principalement intervenues dans des services où l'introduction des nouvelles technologies permet à l'administration de poursuivre une politique de redéploiement des emplois et d'amélioration de la productivité.

Parallèlement, la mise en oeuvre d'instruments de gestion prévisionnelle des effectifs et des emplois s'est avérée indispensable dans tous les services, et la généralisation de sa mise en oeuvre a été décidée (cf. infra III.3).

Les recrutements

Compte tenu de cette légère tendance à la baisse des effectifs budgétaires, et des créations d'emplois dans les secteurs prioritaires, les recrutements ont connu en 1990 un rythme légèrement plus soutenu qu'en 1989. Les règles concernant le blocage des emplois devenus vacants ont été assouplies, afin de donner aux administrations davantage de responsabilité dans l'utilisation de leurs effectifs budgétaires.

Dans le même temps, la fonction publique est confrontée à une diminution du nombre de candidats aux concours de catégorie A. Ce phénomène, qui touche également la fonction publique territoriale, n'est pas spécifique à la France mais se rencontre dans la plupart des pays développés. Les causes en sont multiples, et de nature diverse : économique (recul du chômage qui entraîne que l'administration apparaisse moins comme un refuge ; différentiel, réel ou supposé, des rémunérations entre secteurs public et privé...), sociologiques (diminution des emplois publics, discours ambiant sur le "moins d'Etat"), pratiques (la procédure du recrutement par concours apparaît souvent comme dissuasive).

Pour enrayer cette diminution du nombre de candidats, plusieurs mesures ont été envisagées :

- un rapport a été demandé par le Premier Ministre et M. OBERDORFF, professeur à l'université de Saint-Etienne, sur l'adéquation des formations universitaires aux besoins des administrations ; remis au début de l'année 1990, ce rapport constitue une utile base de réflexion et devrait faire l'objet d'une réunion du conseil des présidents d'universités ;

- un groupe de travail interministériel, le groupe POLIR (politique interministérielle de recrutement) a proposé une adaptation des critères de recrutement, ainsi qu'un effort d'évaluation des méthodes de recrutement ;

- depuis le 1er avril 1990, les limites d'âge des concours internes ont été supprimées, en même temps que, pour une période de trois ans, la proportion de postes ouverts à ces concours était augmentée ;

- une démarche de communication a été entreprise en direction des futurs candidats au concours externe des instituts régionaux d'administration ;

- enfin, dans le cadre de la gestion prévisionnelle des effectifs et des qualifications, des réflexions sont menées sur la prospective des recrutements en fonction de l'évolution démographique des corps mais aussi des besoins des différentes qualifications, ainsi que sur la cohérence entre plans de modernisation des administrations, plans de recrutement et plans de formation.

2°) - Les rémunérations

2.1 - Bilan salarial 1990

Les parties signataires de l'accord salarial du 17 novembre 1988 se sont réunies le 21 mars 1990 afin de définir les mesures d'ajustement nécessaires en fonction de l'évolution de la situation économique générale.

Aucun accord sur ces mesures d'ajustement n'étant intervenu à l'issue des réunions salariales, le Gouvernement a décidé de mettre en oeuvre les mesures qu'il avait proposées en attribuant un point d'indice majoré et en revalorisant le traitement de base de 0,5 % au 1er janvier 1990.

L'ensemble des organisations syndicales représentatives des fonctionnaires ont été invitées à ouvrir la négociation d'un accord salarial pour 1990 ; devant leur refus, et pour ne pas retarder la mise en oeuvre de la politique salariale pour l'année en cours, le Gouvernement a décidé une augmentation générale des traitements de 1,2 % au 1er avril. Cette revalorisation unilatérale constituait un à-valoir sur les mesures qui pourraient être décidées dans le cadre d'une négociation salariale que le Gouvernement restait disposé à ouvrir à tout moment avec les syndicats de fonctionnaires.

Compte tenu des mesures générales intervenues au 1er avril 1990 -et sous réserve par conséquent de celles qui pourront être décidées ultérieurement-, des mesures catégorielles (2,1 %), de la première tranche de mise en oeuvre de l'accord conclu le 9 février sur la réforme d'ensemble de la grille (0,26 %) et des augmentations individuelles liées aux avancements et promotions (1,7 %), les fonctionnaires de l'Etat présents sur toute la période auront vu leur rémunération brute moyenne augmenter de 5,7 %.

.../...

2.2 - Les dépenses induites

Les dépenses induites par la fonction publique sont les dépenses de l'Etat employeur. Elles comprennent évidemment les rémunérations des agents de l'Etat (rémunérations principales mais aussi rémunérations annexes telles que primes et indemnités), qui constituent leurs salaires directs. S'y ajoutent les éléments de salaire indirect que sont les pensions, les cotisations et prestations sociales et l'ensemble forme les frais de personnel. Enfin, d'autres dépenses ont une connexion étroite avec les frais de personnel même si elles n'en font pas partie. Ce sont les pensions des anciens combattants, les rémunérations des personnels de l'enseignement privé sous contrat (toutes deux liées à l'évolution de la valeur du point d'indice), des frais de déplacement, la taxe sur les transports, et des bourses diverses...

Les rémunérations d'activité (rémunérations principales et annexes) s'élèvent dans la loi de finances pour 1990 à 336,6 milliards de francs (hors fonds de concours) en augmentation de 7,4 % par rapport à l'année précédente.

Cette augmentation reflète l'important effort salarial consenti par l'Etat (prime de croissance, réforme de la grille) en faveur de ses agents. Il faut toutefois noter que les chiffres pris en compte sont ceux des lois de finances initiales qui n'incluent donc pas pour 1989 les décisions prises dans le courant de l'année 1989, notamment celles relatives à la revalorisation de la carrière des enseignants.

Les frais de personnel, qui comprennent les rémunérations d'activité et les rémunérations indirectes (pensions, cotisations et prestations sociales), s'élèvent dans la loi de finances pour 1990 à 521,7 milliards de francs en augmentation de 7 % par rapport à 1989.

Les dépenses induites par la fonction publique de l'Etat, outre l'agrégat précédent, comprennent notamment les pensions des anciens combattants et les salaires de l'enseignement privé sous contrat. De 1984 à 1989 la progression de ces dépenses est inférieure à celle du produit intérieur brut. En 1990 la situation est inverse.

Elles s'élèvent à 592,0 milliards de francs, en augmentation de 6,7 % par rapport à 1989. Cependant le poids des dépenses induites dans le produit intérieur brut qui était de 10,8 % en 1982 n'a cessé de baisser jusqu'en 1989 (niveau le plus bas avec 9,1 %) et reste, même en 1990 inférieur à 10 % (9,3 %).

Si les dépenses induites représentent 40,0 % du budget de l'Etat, les seuls frais de personnel en représentent environ un tiers (35,2 %) et les rémunérations d'activité seulement moins du quart (22,7 %).

.../...

2.3 - Les mesures catégorielles de niveau ministériel

a) - Mesures communes

1 - Les infirmiers et infirmières de l'Etat régis par des dispositions statutaires de type hospitalier

Les réformes statutaires intervenues en faveur des personnels infirmiers de la fonction publique hospitalière aux termes du décret n° 88-1077 du 30 novembre 1988 ont été adaptées aux corps civils et militaires d'infirmiers et d'infirmières de l'Etat exerçant des fonctions hospitalières.

Pour les personnels infirmiers des services extérieurs de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, parmi les modifications mises en oeuvre, la plus importante concerne l'attribution d'une bonification indiciaire de 30 points majorés aux agents exerçant des fonctions d'encadrement particulièrement importantes (surveillants chefs) et appartenant au 3ème grade (surveillants). Cette réforme a fait l'objet du décret n° 90-230 du 14 mars 1990.

Le statut des personnels infirmiers de l'Institution nationale des Invalides présente une particularité liée au fait que les effectifs concernés sont peu importants. En effet, les quatre corps d'infirmiers (salle d'opération, anesthésie-réanimation, puériculture et soins généraux) qui constituent l'architecture statutaire dans la fonction publique hospitalière ont été réunis à l'intérieur d'un même corps sous forme de branches spécifiques dotées d'échelons exceptionnels permettant de conserver les écarts de rémunération liés aux différentes spécialités.

Les mesures mises en oeuvre dans la fonction publique hospitalière en faveur des aides soignants (ES) consistant en la création d'un grade d'avancement classé dans l'échelle 3 de rémunération par le décret n° 89-241 du 18 avril 1989 sont transposées aux corps homologues de l'institution par le décret n° 90-360 du 23 avril.

Le décret n° 90-182 du 27 février 1990 a eu pour objet d'aligner les dispositions statutaires des militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées sur celles de leurs homologues de la fonction publique hospitalière.

2 - Le plan de revalorisation de la fonction enseignante

Dans le cadre de ce plan de revalorisation, des mesures intervenues en 1989 et 1990 sont les suivantes :

.../...

i) le premier et le second degré d'enseignement

En ce qui concerne les personnels enseignants du premier degré, une mesure de revalorisation indiciaire, première étape de la revalorisation de la carrière de ces personnels, a été adoptée en faveur des 330 000 instituteurs, instituteurs spécialisés et directeurs d'écoles nommés avant 1983.

Elle consiste à porter l'indice terminal du corps des instituteurs de l'indice brut 593 à l'indice brut 604 en 1989, et à l'indice brut 613 à compter du 1er septembre 1990. Les indices bruts terminaux des instituteurs spécialisés des 1er, 2ème et 3ème groupes sont passés des indices bruts 548, 567 et 593, aux indices bruts 559, 578 et 604 en 1989 et, à compter du 1er septembre 1990, aux indices bruts 569, 587 et 613. En outre, la durée de carrière nécessaire pour atteindre le 7ème échelon du grade d'instituteur est réduite de deux années.

Par ailleurs, un nouveau corps de professeurs des écoles, créé par le décret n° 90-680 du 1er août 1990, est destiné à se substituer progressivement, à compter du 1er septembre 1990, au corps des instituteurs. Ce corps est indiciairement et statutairement aligné sur celui des professeurs certifiés. Dès 1990, et au titre de sa constitution initiale, 12 000 instituteurs doivent y être intégrés après inscription sur une liste d'aptitude, l'effectif considéré tenant compte, comme il a été indiqué, d'une augmentation décidée lors de la conclusion du protocole d'accord du 29 février 1990 sur la rénovation de la grille.

En ce qui concerne les personnels enseignants du second degré, il a été décidé d'aligner, par étapes, les indices terminaux des conseillers d'éducation, adjoints d'enseignement, professeurs d'enseignement général de collège, chargés d'enseignement et chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive sur celui des professeurs de lycée professionnel du 1er grade (indice brut 646). L'indice terminal des professeurs d'enseignement général de collège et des conseillers d'éducation a été porté de l'indice brut 614 à l'indice brut 623 dès 1989, et à l'indice brut 634 en 1990, celui des chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive passant de 593 à 626 en 1989 et à 634 en 1990. La loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation a, par ailleurs, institué en faveur des professeurs certifiés et assimilés, des professeurs d'éducation physique et sportive, des conseillers principaux d'éducation et des professeurs de lycée professionnel du second grade, relevant des ministères de l'éducation nationale et de l'agriculture, une bonification indiciaire soumise à retenue pour pension de 15 points majorés. Les intéressés doivent être parvenus au 8ème échelon de leur grade et être âgés de 50 ans et plus entre le 1er septembre 1989 et le 1er août 1994.

Au plan statutaire, il est créé, dès 1989, une hors classe, dotée des indices bruts extrêmes 587-901 dans les corps des professeurs certifiés, des professeurs d'éducation physique et sportive, des professeurs de lycée professionnel du second grade et des conseillers principaux d'éducation, pyramidée à hauteur de 5 % des effectifs de chaque corps en 1989 et de 8 % en 1990. Cette mesure est également appliquée aux professeurs d'enseignement général de collège, dont l'effectif du personnel concerné a été augmenté, comme il a été indiqué, par le protocole d'accord du 9 février 1990, sur la rénovation de la grille, ainsi qu'aux chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive, les uns et les autres étant dotés, à compter du 1er septembre 1990, d'une hors classe dont les bornes indiciaires extrêmes sont les indices bruts 538 et 741.

A compter du 1er septembre 1989, la durée de carrière nécessaire pour atteindre le 4ème échelon de chacun des corps enseignants du second degré est réduite de deux années ; néanmoins, la durée totale de carrière de ces grades est maintenue à l'identique par un allongement corrélatif du temps de passage dans les échelons terminaux de ces grades.

Dès 1989, des mesures spécifiques et progressives d'intégration dans les corps de professeurs certifiés, de professeurs de lycée professionnel (au niveau du 2ème grade), de professeurs d'éducation physique et sportive et de conseillers principaux d'éducation, ont en outre été mises en oeuvre. Elles concernent les adjoints d'enseignement, les chargés d'enseignement et les chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive titulaires de la licence. Des contingents annuels de 4 800 emplois de professeurs certifiés, 150 emplois de professeurs de lycée professionnel du 2ème grade, 400 emplois de professeurs d'éducation physique et sportive et 50 emplois de conseillers principaux d'éducation ont été prévues à cet effet en 1989 et 1990.

Par ailleurs, les professeurs de lycée professionnel du 1er grade sont progressivement intégrés dans le 2ème grade du corps dans la limite de 5 000 emplois par an ; il en est de même pour les conseillers d'éducation, qui sont intégrés dans le corps des conseillers principaux d'éducation.

Le décret n° 90-675 du 18 juillet 1990 a procédé à la réforme statutaire des corps d'inspection à compétence locale du ministère de l'éducation nationale, qui s'est traduite par la fusion de 5 corps existants en 2 nouveaux corps : celui des inspecteurs de l'éducation nationale, comprenant 2 grades et dont l'échelonnement indiciaire s'étend de l'indice brut 416 à l'indice brut 1015, et celui des inspecteurs pédagogiques régionaux, inspecteurs d'académie, doté des bornes indiciaires IB 701 - IB 1015 en ce qui concerne les indices chiffrés, la carrière se poursuivant en hors échelle lettre A.

Le statut des personnels d'information et d'orientation fait l'objet d'une réforme tendant à revaloriser la carrière de ces agents, de manière à l'aligner progressivement sur celle des professeurs certifiés : dès 1990, la classe exceptionnelle des conseillers d'information et d'orientation, dotée de l'indice brut 780, est transformée en échelons et l'indice terminal du grade sera progressivement élevé pour atteindre l'indice brut 801 en 1992. Parallèlement, le grade de directeur de centre d'information et d'orientation est aligné sur la hors classe des professeurs certifiés (6 échelons s'étendant entre les indices bruts 787 et 901). Au plan intermédiaire, le décret n° 89-152 du 6 juillet 1989 a créé, à compter du 1er mars 1989, une indemnité de suivi et d'orientation des élèves accordée aux personnels enseignants du second degré exerçant dans les établissements scolaires du second degré (333 000 enseignants). Le taux annuel forfaitaire de cette indemnité a été fixé à 6 000 F.

L'ensemble du dispositif de revalorisation de la condition enseignante concerne bien entendu les personnels enseignants des disciplines sportives. Il est étendu aux corps spécifiques de l'Ecole nationale supérieure d'arts et métiers, ainsi qu'aux personnels enseignants du ministère de l'agriculture et du secrétariat chargé des anciens combattants.

ii) L'enseignement supérieur

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, à compter du 1er octobre 1989, la carrière des maîtres de conférences a été revalorisée : la plage indiciaire de la 2ème classe de ce corps est relevée des indices bruts 480-664 aux indices bruts 530-677.

En outre, une hors classe est créée, dotée de l'échelonnement indiciaire de la 2ème classe du corps des professeurs des universités (IB 801 - hors échelle A).

Le début de carrière des enseignants chercheurs est par ailleurs accéléré par une réduction de la durée de certains échelons dans les 2ème et 1ère classes des maîtres de conférences et dans la 2ème classe des professeurs des universités.

Cette réforme a fait l'objet du décret n° 89-708 du 28 septembre 1989. Elle a été intégrée dans les statuts particuliers des enseignants-chercheurs de l'Ecole pratique des hautes études (décret n° 89-710 du 28 septembre 1989) et de l'Ecole des hautes études en sciences sociales (décret n° 89-709 du 28 septembre 1989).

Il a été décidé de l'étendre aux enseignants-chercheurs d'astronomie et de physique du globe régis par le décret n° 86-434 du 12 mars 1986.

En outre, le décret n° 89-707 du 28 septembre 1989 a amélioré les modalités de classement des personnes nommées dans les corps d'enseignants-chercheurs en prenant en compte des situations qui ne l'étaient pas jusqu'alors.

.../...

3° - Les personnels des établissements publics scientifiques et technologiques

Les négociations menées en 1989 ont conduit à l'adoption d'une réforme du statut des personnels de recherche des établissements publics scientifiques et technologiques, entrée en vigueur en 1990.

Celle-ci a amélioré la carrière des chargés de recherche (amélioration des cadences d'avancement dans des conditions analogues à celles retenues pour les maîtres de conférences de 1ère et de 2ème classes, accroissement des recrutements directs au grade de chargé de recherche de 1ère classe, meilleure prise en compte des services privés accomplis antérieurement lors du reclassement dans les corps).

Elle a également consisté à ouvrir aux personnels administratifs l'accès aux concours internes et listes d'aptitude des corps d'ingénieurs et de techniciens, ainsi qu'à revaloriser la carrière des personnels de catégorie C, notamment par un repyramidage des grades d'avancement dans ces corps, au titre de la transposition des mesures prises en application du protocole d'accord conclu dans la fonction publique pour 1988-1989.

4° - Le corps des conservateurs du patrimoine et le corps des conservateurs généraux du patrimoine

Le décret n° 90-404 du 16 mai 1990 portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine a créé un grand corps de la conservation, dont la vocation interministérielle est d'importance notamment en termes d'effectifs, permettront d'améliorer la mobilité entre les corps à vocation patrimoniale et d'assurer une plus grande souplesse de gestion des personnels. ajouté à cela, le recrutement des futurs conservateurs par la voie de l'Ecole du patrimoine, nouvellement créée, doit garantir la qualité de la formation des membres du corps de la conservation et l'homogénéité de celui-ci.

La création du corps unique de conservateurs du patrimoine passe par la fusion des corps actuels de conservateurs : conservateurs des archives (254 agents), des musées (207), de l'inventaire général et des fouilles archéologiques (155), des inspecteurs des monuments historiques (25), gérés par le ministre chargé de la culture. Les membres de ces corps sont tous intégrés dans le nouveau corps.

La fusion concerne également les corps des conservateurs des archives du ministère de la défense (15 agents) et du ministère des affaires étrangères (16 agents), dont les membres peuvent demander leur intégration dans le corps des conservateurs du patrimoine, géré par le ministère de la culture. μCeux des conservateurs qui n'auront pas fait ce choix, resteront dans leur corps d'origine, dans lequel il ne sera plus procédé à des recrutements.

La création d'un corps unique de conservateur du patrimoine est liée à celle, par le décret n° 90-405 du 16 mai 1990, d'un corps de conservateurs généraux du patrimoine, corps de débouché du précédent, auquel les conservateurs en chef et les conservateurs de 1ère classe auront vocation à accéder directement (en application de l'article 24 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984).

Une innovation réside dans le fait que les missions d'inspection ne sont plus dévolues exclusivement aux membres du corps supérieur -des conservateurs en chef peuvent également exercer des fonctions d'inspection- et que, par ailleurs, les conservateurs généraux peuvent être chargés, outre des fonctions d'inspection, de responsabilités scientifiques et techniques dans le secteur patrimonial, ainsi que de fonctions d'encadrement, d'enseignement ou de coordination.

La carrière des conservateurs du patrimoine s'établit, pour ce qui concerne les indices chiffrés, entre les indices bruts extrêmes IB 416 - IB 593 dans le grade de conservateur de 2ème classe, 616-852 dans le grade de conservateur de 1ère classe, et 701-1015 dans le grade de conservateur en chef. La carrière dans ce grade se poursuit en hors échelle lettre A.

Le corps des conservateurs généraux du patrimoine comporte un seul grade comprenant 4 échelons, de l'indice brut 901 à la hors échelle lettre C.

6° - Les ingénieurs des travaux des eaux et forêts
les ingénieurs des travaux ruraux, les ingénieurs des
travaux agricoles et les ingénieurs des travaux
géographiques et cartographiques de l'Etat

L'échelonnement indiciaire du grade d'ingénieur divisionnaire de ces corps d'ingénieurs de travaux a été revalorisé le 1er janvier 1990. Alors que ces grades étaient situés sur la plage indiciaire IB 579 - IB 762, leur nouveau classement indiciaire est désormais identique à celui des ingénieurs divisionnaires des travaux publics de l'Etat : IB 579 - IB 801.

b) - Mesures spécifiques

1° - Les emplois d'administrateur délégué, de directeur scientifique et de directeur technique de la Bibliothèque nationale ont fait l'objet d'une réforme, concrétisée par les décrets n° 89-745, n° 89-746 et n° 89-747 du 17 octobre 1989 et dont la traduction indiciaire fait apparaître pour les 3 emplois concernés une même plage indiciaire débutant à l'indice brut 901 et se poursuivant jusqu'à la hors échelle lettre B.

2° - Les inspecteurs généraux de l'Education nationale jusqu'à l'intervention du décret n° 89-833 du 9 novembre 1989, étaient régis par des dispositions éparses prévues par arrêtés et circulaires.

3° - Les corps du service automobile des postes et télécommunications ont vu leur statut modifié par le décret n° 90-287 du 30 mars 1990 qui a permis la transposition du remyramidage des emplois décidé en application de l'accord salarial pour 1988-1989.

4° - L'emploi de secrétaire général adjoint de la Grande Chancellerie de la Légion d'honneur a, aux termes du décret n° 90-318 du 5 avril 1990, bénéficié d'une réduction de l'ancienneté de service exigée des candidats.

5° - L'inspection générale des affaires sociales

Le décret n° 90-393 du 2 mai 1990 portant statut particulier du corps de l'inspection générale des affaires sociales a confirmé les regroupements fonctionnels engagés en 1967 par une fusion statutaire ayant pour objet la simplification des structures administratives, la configuration et le classement indiciaire retenus faisant du corps l'homologue du corps de l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur.

6° - Les gradés et gardiens de la paix de la police nationale

Le décret n° 90-647 du 20 juillet 1990 a réduit la durée du 1er échelon du grade de sous-brigadier et gardien de la paix de 3 à 2 ans, et celle du 5ème échelon de 3 ans à 2 ans et demi.

7° - Les personnels des greffes du ministère de la justice

A la suite du protocole d'accord signé le 6 janvier 1989 entre le Gouvernement et les organisations syndicales représentatives des personnels des services judiciaires, les corps des greffiers en chef sont désormais recrutés par concours externe à la licence et la carrière est prolongée par la création d'une seconde catégorie d'emplois fonctionnels.

8° - Les personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire

En application du protocole d'accord signé le 8 octobre 1988 entre le Gouvernement et les représentants des organisations syndicales représentatives des personnels de surveillance des services extérieurs de l'administration pénitentiaire, il a été décidé d'introduire au sommet de grade de début du corps un échelon exceptionnel, doté de l'indice majoré 402.

9° - Les attachés d'administration scolaire et universitaire de l'enseignement agricole

L'valorisation de l'échelonnement indiciaire du grade d'attaché principal, qui résulte de l'alignement sur le corps homologue du ministère de l'éducation nationale conduit à en porter les bornes indiciaires extrêmes du IB 535 - IB 791 à IB 593-IB 801.

.../...

10° - Les personnels de l'aviation civile

Conformément au protocole d'accord conclu le 4 octobre 1988 entre le Gouvernement et les organisations syndicales des personnels de l'aviation civile, la loi n° 89-1007 du 31 décembre 1989 a décidé la création du corps des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, classé en catégorie A, regroupant le corps des officiers contrôleurs de la circulation aérienne et le corps des officiers contrôleur en chef de la circulation aérienne.

La loi n° 90-557 du 2 juillet 1990 a décidé la création du corps des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne qui se substitue au corps des électroniciens de la sécurité aérienne classé en catégorie A.

11° - Les personnels de la météorologie nationale

A la suite du protocole d'accord signé le 13 juillet 1989 entre le Gouvernement et les organisations syndicales représentatives des personnels de la météorologie nationale, il a été décidé d'améliorer la promotion interne, et de créer un échelon fonctionnel doté de l'indice brut 852. L'échelonnement indiciaire des 2ème et 3ème grades des techniciens de la météorologie est aligné sur celui des techniciens de l'aviation civile.

I - LES GRANDS CHANTIERS DU RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC

Le terme de "grand chantier" est d'introduction récente dans le vocabulaire administratif. Au-delà de son aspect évocateur d'une politique volontariste, il s'avère remarquablement adapté à la réalité des réformes mises en oeuvre ; il s'agit en effet soit d'actions de grande ampleur déterminées et suivies par une administration "chef de file" : ainsi la réforme de la grille des classifications et rémunérations, sous l'égide du ministère de la fonction publique-, soit d'actions complexes mettant en cause un grand nombre d'opérateurs : ainsi, l'ensemble de mesures qui concernent le passage d'une administration de procédure à une administration de responsabilité.

I.1 - LA RENOVATION DE LA GRILLE DES CLASSIFICATIONS ET DES REMUNERATIONS

La politique contractuelle est un des axes majeurs du renouveau du service public. Après l'accord-cadre du 29 mai 1989 sur la formation continue des agents de l'Etat et l'accord-cadre sur la formation des fonctionnaires territoriaux du 8 février 1990, l'accord conclu le 9 février 1990 avec cinq organisations syndicales de fonctionnaires (FEN, CFDT, FGAF, CFTC, CGC) sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques est un élément majeur de cette politique. Cet accord, en revalorisant les plus basses rémunérations et en améliorant les déroulements de carrière contribue à une meilleure reconnaissance du service rendu à la collectivité par les fonctionnaires. En mettant l'accent sur la prise en compte des qualifications acquises et des responsabilités exercées, il encourage le mouvement vers une plus grande professionnalisation de la fonction publique.

Réforme globale et ambitieuse, la refonte de la grille respecte en les rénovant les principes de la fonction publique et témoigne de la volonté du Gouvernement de moderniser en profondeur le service public.

Le coût des mesures contenues dans l'accord est supérieur à 20 milliards de F pour les agents actifs et retraités de l'Etat et à 40 milliards pour l'ensemble des trois fonctions publiques. Cela représente un effort important qui s'ajoute à celui réalisé par ailleurs en faveur de certaines catégories d'agents (enseignants, infirmières...), ce qui explique que l'accord contient un échancier répartissant sa mise en oeuvre sur sept années, en sept parties sensiblement égales.

.../...

La première tranche de mesures qui intervient au 1er août 1990 est mise en oeuvre dans le respect des engagements contractés et après un examen concerté et approfondi avec les syndicats signataires au sein de la commission de suivi de l'accord, puis avec l'ensemble des organisations syndicales au sein des structures paritaires de concertation.

I.1.2 - Les orientations de la réforme de 1990 ; une structure des rémunérations modernisée, une politique sociale active

Compte tenu des deux types d'objectifs poursuivis par le Gouvernement : modernisation de la fonction publique, politique sociale dynamique, qui sont évidemment étroitement imbriqués, les dispositions suivantes ont été prises.

a) - Pour les emplois sans qualification de la filière de service actuellement classés en catégorie D, un vaste plan de requalification par enrichissement des tâches et réorganisation du mode de travail ou même des structures des administrations, sera entrepris par les ministères.

Dans sept ans, durée de ce plan, il ne doit plus exister dans les administrations d'emplois non qualifiés classés en catégorie D.

Les agents bénéficieront de formations destinées à les adapter aux nouvelles responsabilités attachées aux emplois requalifiés.

Cet effort de formation s'inscrira naturellement dans les orientations de l'accord-cadre du 29 juin 1989 relatif à la formation continue dans les administrations.

Parallèlement, les agents en fonction seront reclassés en catégorie C par septième. Pendant le temps où ils demeureront encore en catégorie D, ils bénéficieront de la revalorisation de l'échelle 1 dont l'éventail indiciaire est augmenté de 22 points majorés et de la possibilité d'accéder dans la limite de 30 % des effectifs à l'échelle 2, première échelle de la catégorie C, elle-même abondée de 26 points majorés.

En fin de plan, tous les agents actuels auront été reclassés sur cette échelle 2 qui constituera le niveau normal de recrutement.

Ce n'est que parce que l'administration ne peut, pour des raisons sociales évidentes, abandonner totalement le rôle de promotion sociale qu'elle assure depuis toujours qu'un recrutement social est maintenu en échelle 1 pour la filière de service.

C'est pourquoi, il est prévu que des candidats, qui en fin de cursus scolaire n'ont obtenu aucun certificat, titre ou diplôme, pourront néanmoins être recrutés sur l'échelle 1, maintenue comme échelle d'accueil, à charge pour les administrations de leur donner, dans un délai, la formation indispensable à leur passage sur les emplois classés en catégorie C.

b) - En ce qui concerne les corps classés en catégorie C, l'objectif de rénovation du service public conduit à distinguer entre la filière administrative, la filière de service et la filière ouvrière.

Pour la filière administrative, l'expérience commune démontre que l'introduction des technologies de la bureautique a d'ores et déjà fait disparaître les emplois non qualifiés, et que les emplois de sténodactylographe se sont enrichis de tâches nouvelles qui les rapprochent des emplois de commis/adjoint.

Dès lors, il est apparu opportun de faire basculer l'ensemble de cette filière dans les échelles de la catégorie C et de prévoir deux niveaux de recrutement, le premier en échelle 2 dans les corps nouveaux d'agents administratifs, le second en échelle 4 dans les nouveaux corps d'adjoints dans lesquels seront intégrés les sténodactylographes et les secrétaires sténodactylographes.

En outre, le système de recrutement par examen professionnel ouvert à des candidats détenteurs de certains diplômes (CAP de dactylographe, de sténodactylographe ou BEP), n'est ni cohérent d'un corps à l'autre ou d'une administration à l'autre ni adapté aux besoins des administrations.

Il ne sera donc plus réclamé des candidats la justification de diplômes mais les administrations organiseront des concours dont les épreuves, à forte charge professionnelle, permettront de retenir ceux qui paraissent les plus adaptés aux tâches qui leur sont confiées, permettant ainsi à des candidats non diplômés de faire la preuve de leurs capacités acquises par un effort personnel.

En ce qui concerne la filière de service, les fonctionnaires titularisés ou reclassés dans un emploi requalifié et classé en échelle 2 disposeront (pour 25 % des effectifs) d'un débouché dans l'échelle 3, les emplois de chef surveillant (du niveau de l'échelle 2) et d'inspecteur du service intérieur de 2ème classe (échelle 3) étant par ailleurs reclassés respectivement dans les échelles 3 et 4.

Dans cette filière également les concours seront professionnalisés, les épreuves étant adaptées aux missions afférentes aux emplois.

Quant à la filière ouvrière, elle fait l'objet d'une rénovation en profondeur.

Le système ancien se caractérise par une très grande complexité : il existe trois corps d'ouvriers professionnels (OP3, OP2, OP1 classés en E2, E3, E4) auxquels on accède par concours professionnel, un corps de maîtrise divisé en 2 grades au-dessus duquel se superposent, dans certaines administrations, des corps ou des emplois classés sur une échelle mixte, à la jointure des actuelles catégories C et B.

.../...

Simplification des hiérarchies, restauration de la dignité du travail manuel, prise en compte des technicités nouvelles ou des responsabilités accrues compte tenu des novations techniques, ont présidé à la réforme voulue par le Gouvernement. Dorénavant, il y aura un corps d'ouvriers professionnels divisé en deux grades et un corps de maîtrise ouvrière également divisé en deux grades. Les recrutements s'effectueront dans le premier corps en E3, dans le deuxième en E5, les avancements s'effectuant de E3 en E4 et de E5 dans un espace indiciaire fixé entre les bornes IB 351 - IB 479. Dans cette filière les recrutements se feront parmi les candidats détenteurs d'un CAP (1er niveau) et d'un brevet professionnel ou d'une expérience professionnelle antérieure (2ème niveau).

Ces réformes structurelles s'accompagnent évidemment d'une amélioration des rémunérations de l'ensemble des agents de catégories C et d'une ouverture de leurs perspectives de carrière.

i) Amélioration des plages indiciaires :

Chaque échelle est élargie d'un nombre de points majorés non négligeable (26 points en E2, 22 points en E3, 14 points en E4, 22 points en E5) et un grade de débouché est créé dans un nouvel espace indiciaire aménagé entre les indices IB 396 - IB 449 pour 10 % des effectifs des échelles 4 et 5.

ii) Ouverture des perspectives de carrière :

Les agents bénéficiaient dans la plupart des cas de la possibilité de passage par voie d'avancement de grade dans l'échelle immédiatement supérieure à celle dans laquelle est classé le 1er grade de leur corps dans la limite de 25 % des effectifs de leur corps.

c) - En ce qui concerne la catégorie B, qui représente l'ossature des administrations et compte plus de 600 000 agents (dont plus de 300 000 instituteurs), les évolutions constatées ont conduit le Gouvernement à proposer une amélioration substantielle de la situation des corps classés en catégorie B-type et de certains corps à structure atypique (par rapport à ce modèle) mais dont les missions n'ont pas paru nécessiter un traitement particulier.

C'est en effet spécialement à ce niveau que la complexité et le volume des tâches administratives et techniques se sont fortement accrues et il est juste que ces éléments soient pris en compte.

Ces corps (à l'exception de celui des instituteurs) sont en principe divisés en 3 grades et retrouveront après réforme une structure semblable mais le nouveau 1er grade (issu de la fusion des anciens 1er et 2ème grades) sera doté d'un indice brut terminal 544 ; le nouveau 2ème grade, pyramidé à 25 % de l'effectif des 2 premiers grades, culminera à l'indice brut 579 et le 3ème grade futur, pyramidé à 15 % et réservé en priorité aux emplois de responsabilité, sera doté de l'indice brut terminal 612.

.../...

A côté de cette mesure générale, un certain nombre de corps, qui exigent de leurs membres une qualification de nature technico-professionnelle d'une durée au moins égale à deux ans au-delà du baccalauréat et imposent l'exercice effectif de responsabilités et de technicités particulières, font l'objet d'un classement spécifique compris entre l'indice brut 322 et l'indice brut 638 : il s'agit, pour l'Etat, des corps d'infirmiers et d'infirmières, de techniciens supérieurs d'études et de fabrications de la défense, des techniciens de l'hygiène du milieu et des fonctionnaires des 2 premiers grades des corps d'assistants et d'assistantes de service social et d'éducateurs spécialisés, les assistant(e)s en chef et les éducateurs chef de service exerçant un emploi de responsabilité étant dorénavant classés dans un corps de catégorie A (IB 461-IB 660).

d) - En ce qui concerne les corps de catégorie A, les déroulements de carrière sont améliorés par la fusion des 2 premiers grades et les indices bruts terminaux des carrières des attachés ou inspecteurs principaux (901 ou 801 selon le cas) sont portés à 966, les incidences de cette mesure sur les grades d'encadrement devant être examinées ultérieurement en tenant compte des structures de chaque administration.

e) - Enfin, un ensemble de mesures visent à améliorer les débuts de carrière aussi bien en catégorie B (relèvement des indices de début par adjonction de 15 points majorés) qu'en catégorie A où il est prévu d'une part d'aligner la rémunération des élèves des IRA sur celle des autres écoles administratives recrutant au niveau de la licence, d'autre part de permettre lorsque ce n'est pas déjà fait, la prise en compte de l'année de stage dans l'ancienneté valable dans le corps, enfin de relever l'indice brut 401 qui est l'indice de titularisation, en le portant à 410 et à favoriser la promotion interne en supprimant les limites d'âge aux concours internes et en accroissant pendant trois années les pourcentages d'emplois offerts aussi bien aux concours internes qu'aux listes d'aptitude.

f) - Outre ces mesures rénovant statuts et plages indiciaires de la plupart des fonctionnaires, le protocole du 9 février 1990 prévoit que l'Etat consacrera sur la durée du plan 1,2 milliard de F à la prise en compte des responsabilités ou des technicités particulières sous forme de bonifications indiciaires dont la répartition par administration et à l'intérieur de chaque administration ainsi que le volume et le mode d'octroi seront déterminés après consultation d'une commission du suivi constituée par les signataires du protocole et après avis des comités techniques paritaires ministériels.

Cette nouvelle forme de rémunération ne s'analyse pas comme l'introduction du salaire au mérite dans l'administration. Sa nature indiciaire, le mode de répartition de l'enveloppe entre les ministères comme l'intervention de la commission de suivi et des comités techniques paritaires ministériels pour la détermination des emplois y ouvrant droit sont autant de garanties.

L'institution de ces bonifications représente un élément novateur constitutif d'une politique de rémunération dynamique.

.../...

I.1.3 - Mesures intervenues en 1990 en application du protocole du 9 février 1990 sur la rénovation de la grilles des classifications et des rémunérations (première tranche prenant effet au 1er août 1990)

a) - En faveur des fonctionnaires des catégories C et D

Au plan statutaire, les décrets n° 90-706 et n° 90-711 du 1er août 1990 ont modifié le décret n° 70-78 du 27 janvier 1970 instituant différentes échelles de rémunération pour les catégories C et D des fonctionnaires de l'Etat et le décret n° 70-79 du 27 janvier 1970 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires des catégories C et D.

Cette réforme a consisté à supprimer les groupes III et III bis de rémunération de la catégorie C et à y substituer l'échelle 2.

En conséquence, la procédure dite de chevronnement prévue à l'article 4 du décret n° 70-79 du 27 janvier 1970 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires des catégories C et D est totalement supprimée.

Cette réforme de structure de carrière des corps de catégorie C concerne 45 000 agents.

Par ailleurs, plusieurs mesures ont été adoptées pour engager le processus de suppression de la catégorie D.

En premier lieu, le décret n° 90-712 du 1er août 1990 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps d'agents administratifs des administrations de l'Etat met en oeuvre par son article 12 la première tranche de la suppression de la catégorie D administrative par intégration au 1er août 1990 de la moitié des 27 000 agents de bureau (classés dans l'échelle 1) dans le grade d'agent administratif de 2ème classe (classé dans l'échelle 2 en catégorie C) à identité d'échelon, par voie d'inscription sur une liste d'aptitude. La seconde tranche interviendra le 1er août 1991.

En second lieu, le décret n° 90-715 du 1er août 1990 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps des agents des services techniques des administrations de l'Etat prévoit dans son article 20 la mise en oeuvre de la requalification d'une première tranche des emplois d'agent de service à partir du 1er août 1990. Un dispositif analogue vise notamment les corps spécifiques du ministère de l'éducation nationale.

Cette mesure concerne 12 000 agents de service de catégorie D (classés dans l'échelle 1) qui accèdent au grade d'agent des services techniques de 2ème classe (classé dans l'échelle 2 en catégorie C). Cette opération doit se poursuivre pendant la durée du plan de requalification, en 7 tranches annuelles.

.../...

Parallèlement, intervient sur le plan indiciaire une première revalorisation de l'échelle 1 de rémunération dont l'indice terminal IB 282 est rehaussé à IB 301 avec adjonction au 1er août 1990 d'un 11ème échelon accessible après quatre ans d'ancienneté au dixième (durée minimale : 3 ans). Cette revalorisation de l'échelle 1 concerne 81 500 agents.

D'importantes mesures de restructuration statutaire de la catégorie C sont également intervenues à compter du 1er août 1990.

Dans la filière administrative, elles se traduisent par la création de deux corps remplaçant outre les corps d'agents de bureau (échelle 1) placés en extinction, les corps d'agents techniques de bureau (échelle 2), de sténodactylographes (échelle 3), de secrétaires sténodactylographes (échelle 4) et de commis ou adjoints (échelles 4 et 5). Le décret n° 90-712 du 1er août 1990 précité crée des corps d'agents administratifs qui comprennent les grades d'agent administratif de 2ème classe (échelle 2) et d'agent administratif de 1ère classe (échelle 3). Les agents techniques de bureau sont intégrés au grade d'agent administratif de 2ème classe. La création du grade de débouché en échelle 3 ouvert aux agents administratifs de 2ème classe ayant atteint au moins le 6ème échelon, concerne, au 1er août 1990, 12,5 % de l'effectif total de chaque corps.

Le décret n° 90-713 du 1er août 1990 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps d'adjoints administratifs des administrations de l'Etat crée les corps considérés qui comprennent les grades d'adjoint administratif (échelle 4), d'adjoint administratif principal de 2ème classe (échelle 5) et d'adjoint administratif principal de 1ère classe (IB 396 - IB 449).

Les commis, adjoints et secrétaires sténodactylographes sont intégrés au grade d'adjoint administratif, les agents d'administration principaux et chefs de groupe au grade d'adjoint administratif principal de 2ème classe. En outre, les sténodactylographes (échelle 3) sont intégrés au grade d'adjoint administratif (échelle 4). Cette dernière mesure concerne 28 000 agents.

Dans la filière ouvrière, les mesures de restructuration statutaire visent à remplacer les corps d'OP3 (échelle 2), d'OP2 (échelle 3), d'OP1 (échelle 4 et échelle 5 pour les maîtres ouvriers) et de contremaîtres (échelle 5 et IB 351 - IB 438 pour les contremaîtres principaux) par deux corps à deux grades. Tel est l'objet du décret n° 90-714 du 1er août 1990 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps d'ouvriers professionnels et de maîtres ouvriers des administrations de l'Etat et des textes concernant notamment les personnels spécifiques du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'équipement.

.../...

Les corps d'ouvriers professionnels comprennent les grades d'ouvrier professionnel (échelle 3) et d'ouvrier professionnel principal (échelle 4). Les OP2 sont intégrés au grade d'ouvrier professionnel. Est également intégrée à ce grade une première tranche égale à 38,5 % de l'effectif des OP3. La seconde tranche d'intégration d'OP3 est prévue au 1er août 1992. En outre, la création du grade de débouché en échelle 4, ouvert aux ouvriers professionnels ayant atteint le 6ème échelon de leur grade, concerne, au 1er août 1990, 9,3 % des ouvriers professionnels.

Les corps de maîtres ouvriers comprennent des grades de maître ouvrier (échelle 5) et de maître ouvrier principal (IB 351 - IB 449 au 1er août 1990). Les actuels maîtres ouvriers et les contremaîtres sont intégrés au grade de contremaître et les contremaîtres principaux au grade de maître ouvrier principal. En outre, un septième des OP1 (échelle 4) accède au 1er août 1990 au grade de maître ouvrier. Cette dernière opération se poursuit pendant la durée du plan d'intégration, en 7 tranches annuelles.

Dans la filière administrative et pour les corps de chefs de garage et de téléphonistes, un grade de débouché est créé au-delà de l'échelle 5 et doté de l'échelonnement indiciaire IB 396 - IB 449 :

- adjoint administratif principal de 1ère classe, déjà mentionné,
- chef de garage principal (décret n° 90-717 du 1er août 1990),
- chef de standard principal (décret n° 90-718 du 1er août 1990).

Ce grade de débouché est accessible aux agents classés dans l'échelle 5 comptant au moins deux ans d'ancienneté dans le 9ème échelon de leur grade. Sont concernés par cette ouverture qui s'applique également à des corps à statuts ministériels 2,5 % des membres du corps situés sur échelle 4 et échelle 5.

L'ensemble des mesures prises en faveur des personnels des catégories C et D seront transposées aux personnels atypiques de niveau équivalent.

b) - En faveur des fonctionnaires de catégorie B

Les mesures d'amélioration des déroulements de carrière intervenant en 1990 s'inscrivent dans le cadre de la restructuration de la catégorie B type.

La première tranche intervenant en 1990 comporte des mesures indiciaires d'amélioration de début des carrières et des repyramidages des deuxième et troisième niveaux.

.../...

Des mesures de repyramidage visent à débloquer les carrières et à préparer la fusion des deux premiers grades. Le décret n° 90-710 du 1er août 1990 modifiant le décret n° 73-910 du 20 septembre 1973 fixant les dispositions statutaires communes applicables à divers corps de fonctionnaires de catégorie B a augmenté à cet effet de 30 à 35 % la proportion maximale du nombre des emplois du 2ème grade par rapport à l'effectif total des deux premiers. Sur le plan budgétaire, cette disposition se traduit au 1er août 1990 par une augmentation de 2 % du pyramidage. S'agissant des corps techniques pour lesquels la proportion maximale du 2ème grade n'est pas fixée statutairement, une augmentation de 1 % du contingent budgétaire des emplois est opérée. Deux autres tranches de repyramidage sont prévues en 1993 et 1994, de manière à accentuer la linéarité du passage du 1er au 2ème grade avant de fusionner ces 2 grades en 1995. Sur le plan indiciaire, la mesure retenue pour les fonctionnaires relevant d'un corps dont le 1er grade est régi par le décret n° 73-910 du 20 septembre 1973 s'est traduite par l'intervention du décret n° 90-707 du 1er août 1990 relatif à la fixation et à la révision du classement indiciaire de certains grades et emplois des personnels civils de l'Etat qui porte l'indice brut du début de la carrière type de 274 à 280 à compter du 1er août 1990.

Un arrêté du 1er août 1990 établit par ailleurs les nouveaux indices affectant les 2ème, 3ème, 4ème, 5ème, 6ème, 7ème et 8ème échelons du 1er grade de la carrière type, et modifie en ce sens l'arrêté du 20 septembre 1973 fixant l'échelonnement indiciaire applicable aux grades de la catégorie B régis par le décret du 20 septembre 1973. Les augmentations sont de 4 points majorés du 2ème au 7ème échelon et de 2 points majorés au 8ème échelon à compter du 1er août 1990. Des majorations identiques auront lieu au 1er août 1991, puis interviendra une augmentation de 7 points majorés sur les 4 premiers échelons et de 6 points majorés jusqu'au 8ème à compter du 1er août 1992.

S'agissant des corps dont l'échelonnement indiciaire ne relève pas de l'arrêté du 20 septembre 1973, mais dont les indices de début sont également rehaussés par le décret du 1er août 1990 précité, il est procédé à une application adaptée des majorations indiciaires prévues pour la carrière type en se référant aux règles de correspondance précisées par circulaire FP/2 n° 6133 du 13 août 1990.

Sur le plan budgétaire intervient, également au 1er août 1990, l'augmentation de la proportion des emplois du 3ème grade actuel : dans chaque corps, sont ainsi transformés la moitié des emplois nécessaires pour atteindre, au futur 2ème grade- c'est-à-dire le 3ème grade actuel- le nombre d'emplois correspondant à un pyramidage à 25 % des futurs 2 premiers grades (la seconde tranche aura lieu en 1995).

.../...

La transposition de ces mesures au 1er août 1990 aux personnels administratifs et techniques de niveau équivalent est également mise en oeuvre.

Par ailleurs, le nombre des instituteurs (catégorie B) accédant au corps de professeurs des écoles (catégorie A) en 1990 est porté de 7 000 à 12 000.

c) - En faveur des fonctionnaires de catégorie A

Le relèvement de l'indice de rémunération des élèves des instituts régionaux d'administration est intervenu aux termes du décret n° 96-707 du 1er août 1990 : l'indice brut 340 se substitue à l'indice brut 302.

Quant aux élèves analystes accomplissant une scolarité de 18 mois, ils percevront après un an la rémunération afférente à l'indice brut 379 au lieu, précédemment, de l'indice brut 340.

Le relèvement de l'indice du 2ème échelon de la carrière type des attachés et des inspecteurs, de l'indice brut 404 à l'indice brut 410 au 1er août 1990, fait l'objet d'arrêtés modifiant les échelonnements indiciaires des corps concernés. En outre, l'année de stage est désormais prise en compte au moment de la titularisation dans les corps où cette mesure n'était pas en vigueur.

Par ailleurs, le nombre des professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) accédant à la hors classe en 1990 est porté de 1 500 à 2 500.

*

* *

La mise en place de la nouvelle bonification indiciaire prévue par le protocole d'accord du 9 février 1990 entrera en application par septième à compter du 1er août 1990, pour un montant de 1 200 MF au total, après examen par la commission de suivi instituée par le point VII de l'accord.

En outre, les mesures prévues par l'accord doivent faire l'objet d'une transposition aux agents de la police nationale, aux surveillants de l'administration pénitentiaire et aux militaires. Pour la police et l'administration pénitentiaire, des enveloppes spécifiques ont été définies par l'accord, et une concertation interministérielle est en cours sur l'utilisation de ces enveloppes. Les propositions du Gouvernement seront soumises en fin d'année respectivement au comité technique paritaire de la police et au comité technique paritaire ministériel de la justice.

.../...

Pour les militaires, les mesures résultant de la transposition feront également l'objet à l'automne d'une information du Conseil supérieur de la fonction militaire et des conseils de la fonction militaire de chaque armée.

Pour l'ensemble de ces personnels, les mesures retenues seront également appliquées avec effet au 1er août.

Enfin, la titularisation des agents non titulaires dans des corps de catégorie B fera incessamment l'objet d'une instruction pour sa mise en oeuvre par voie d'examen professionnel.

I.1.4 - Les mesures transversales prévues par le protocole d'accord sur la grille des classifications et des rémunérations

Deux séries de mesures, dans le protocole du 9 février, visent à faciliter les mouvements internes de promotion dans l'ensemble des corps de la fonction publique de l'Etat : l'une supprime les limites d'âge pour les concours internes, l'autre accroît transitoirement les flux de recrutements réservés aux agents déjà en fonctions. Ces deux séries de mesures ont reçu leur traduction dans deux décrets en date du 1er août 1990.

En premier lieu, les limites d'âge se trouvent supprimées définitivement pour la totalité des concours internes. Cette disposition lève un frein aux candidatures de fonctionnaires ou d'agents publics aux concours, particulièrement aux concours de catégorie A pour lesquels les limites d'âge étaient parfois relativement basses.

Cette mesure ne connaît pas d'exceptions. Il a toutefois paru sage de la concilier avec le fait que les candidats admis, à l'issue d'un concours, à suivre la scolarité de certaines écoles administratives doivent s'engager à rester au service de l'Etat pendant plusieurs années, sous peine de devoir rembourser une partie de leur traitement en cas de rupture de cet engagement. Le décret prévoit donc qu'un candidat ne pourra pas se présenter à un concours si le temps qui lui reste à couvrir avant l'âge où il peut prendre sa retraite ne lui permet pas de respecter cet engagement. On évite ainsi que des fonctionnaires parvenus à l'âge où ils peuvent faire valoir leur droit à pension -généralement 60 ans- ne doivent contre leur gré se maintenir en activité, tout au moins jusqu'à l'âge limite d'exercice -généralement 65 ans-.

En second lieu, et pour une durée de trois années à compter du 1er août 1990, le nombre des postes offerts aux concours internes se trouve porté, selon les corps, à la moitié ou aux deux tiers des postes mis au concours. Simultanément, la proportion des recrutements par voie de liste d'aptitude ou d'examen professionnel est fixée à 20 % du nombre total des nominations dans les corps.

.../...

Conçu comme une mesure de rattrapage, ce mécanisme ne pouvait avoir qu'une durée limitée. Une série d'exceptions est par ailleurs prévue pour des corps énumérés dans le décret. Il s'agit soit de corps dont la structure serait gravement déséquilibrée par des recrutements internes trop importants, soit, le plus souvent, de corps pour lesquels n'existent pas de viviers significatifs de candidats internes.

I.1.5 - La politique de requalification

Le protocole d'accord sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations a prévu la mise en place d'un plan de requalification des emplois d'agents de service, au nombre de 80 000 dans la fonction publique de l'Etat.

L'objectif de ce plan, dont l'application a commencé dès le second semestre de 1990, est de conduire les emplois d'agents de service, en général très peu qualifiés, vers un enrichissement des tâches accomplies. Ceci répond à un double souci : permettre un accroissement des qualifications et une amélioration de carrière des agents de service, accompagner l'évolution de leurs emplois en prenant en compte certaines fonctions nouvelles (accueil, par exemple) ou des compétences (connaissance des contraintes d'hygiène, de sécurité etc.) que leurs tâches impliquent.

Le plan se traduira, d'une part, par des transformations des emplois existants d'agents de service échelonnées sur 7 ans, d'autre part par des actions de formation accompagnant la reclassification progressive des titulaires de ces emplois sur l'échelle 2 des rémunérations.

Plus que d'une simple opération de formation des agents, c'est en réalité une réflexion sur les métiers en cause, et leur place dans l'organisation du travail, qu'implique le plan de requalification.

Pour l'avenir, l'administration n'entend pas toutefois se priver de continuer à recruter des candidats sans qualifications sur ce type d'emplois. Mais il est prévu que les agents recrutés dans ces conditions se verront offrir la possibilité par des formations d'acquérir les qualifications de base nécessaires à une évolution de leur carrière.

I.1.6 - La réflexion sur les métiers

La réflexion part d'un constat : les entreprises connaissent ou connaîtront des mutations rapides affectant le contenu du travail et les compétences requises des salariés. Rien ne permet de penser que les administrations publiques, qui ne sont pas soumises aux contraintes du marché mais obéissent pourtant à des objectifs économiques qui leur sont propres, échapperont à ce mouvement d'ensemble. En effet, les facteurs déterminants de ces mutations

.../...

sont souvent extérieurs (évolution des mentalités, des usages et des besoins, modification du rôle des services publics, développement de secteurs concurrentiels exposant particulièrement certaines administrations aux mutations technologiques, produits ou procédés de fabrication nouveaux), mais ils peuvent aussi affecter de l'intérieur la structure considérée. Les aspirations et les motivations des personnels, la recherche d'une meilleure qualité du travail, l'élévation du niveau de qualification de la population apparaissent comme de puissants leviers qui génèrent non seulement des changements dans l'organisation et les modes de fonctionnement du travail, mais transforment également le contenu même des emplois.

La circulaire gouvernementale du 23 février 1989 relative au renouveau du service public s'appuie sur cette exigence d'adaptation et souligne que l'adéquation entre les personnels et les emplois nécessite des méthodes de gestion fondées sur la prévision avant la prise de décision stratégique et sur l'anticipation de l'évolution des missions des administrations et des qualifications des agents.

Pour ce faire, trois instruments d'une politique de valorisation des ressources humaines sont distingués, qui permettent d'assurer la cohérence entre l'évolution des missions, des métiers et des qualifications et les politiques de gestion du personnel, qui permettent également une adéquation optimale des emplois aux besoins des différentes administrations en fonction des priorités définies par le Gouvernement.

La gestion prévisionnelle de l'emploi budgétaire est une procédure classique de gestion des besoins des administrations. Les administrations en sont dotées annuellement, ce qui n'exclut pas d'élaborer un plan stratégique de ces besoins en fonction des évolutions prévisibles à court, voire à moyen terme, afin de dépasser le cadre restrictif de l'annualité budgétaire.

La gestion prévisionnelle des effectifs détermine les flux d'entrées et de sorties : gestion des recrutements à court terme, gestion des carrières et adaptation des ressources humaines aux missions sur le long terme. La gestion prévisionnelle des effectifs constitue une approche démographique et quantitative des ressources humaines, qui lie étroitement court et long terme et nécessite de ce fait une bonne connaissance des évolutions à venir.

Instrument plus ambitieux encore et plus exigeant, la gestion prévisionnelle et préventive des emplois, des qualifications et des compétences s'organise autour du plan stratégique défini par la structure considérée, ou au moins d'objectifs à moyen terme bien identifiés, en impliquant l'agent dans le cadre d'un projet individuel d'évolution professionnelle.

L'objet de cette démarche est d'identifier les écarts entre les besoins actuels et les besoins futurs en emplois et en ressources. Il s'agit donc d'anticiper les écarts prévisibles afin d'engager des politiques et des plans d'action pour les réduire.

.../...

C'est une évidence de dire que ce sont les agents actuellement présents qui constitueront l'essentiel des effectifs et donc des compétences disponibles à un horizon de moyen terme (5 ans) et même de long terme (10-15 ans). Les évolutions sont extrêmement lentes, tant du point de vue du renouvellement "naturel" (rythmes des recrutements, des promotions, des départs à la retraite) que du point de vue des qualifications. L'état du marché du travail ne permet pas toujours de trouver facilement les qualifications et les spécialités souhaitées. Il faut donc anticiper et prévoir.

Si cette assertion se vérifie largement dans le secteur de l'entreprise, dans un secteur professionnel identifié ou dans une branche d'activité isolée, que dire de la fonction publique, dont le principe de la carrière constitue l'élément fondateur ? Les fonctionnaires entrent dans l'administration pour faire une carrière, qui se déroule sur une trentaine d'années.

Les garanties collectives, posées par le statut général des fonctionnaires, renforcées par le dialogue social à tous les niveaux, tracent le cadre à l'intérieur duquel prennent forme les orientations gouvernementales, tandis que les statuts particuliers qui régissent les corps de fonctionnaires définissent des parcours professionnels possibles au niveau individuel à l'intérieur d'un corps de fonctionnaire ou par des passerelles entre les corps.

La prise en compte des évolutions démographiques des effectifs, celle de l'évolution des missions de l'administration et des changements affectant les emplois qui vont en être la conséquence, la reconnaissance plus fine des qualifications des agents sont compatibles avec les principes et les garanties de la fonction publique de carrière.

Concernant les déterminants individuels, il est clair que l'appartenance à une catégorie, à un corps, la dénomination du grade dont le fonctionnaire est titulaire ne suffisent pas à rendre compte de l'ensemble des éléments qualifiant l'agent sur son emploi. Le niveau de qualification, le degré d'adaptation du fonctionnaire à son emploi sont complémentaires des notions précédentes et doivent être introduits dans une perspective de gestion plus adaptée des personnels.

La notion de "métier" est le plus souvent utilisée à cette fin, comme un complément nécessaire aux qualificatifs que constituent les critères traditionnels. Cette notion est d'un maniement difficile et peut présenter des connotations inquiétantes, si le cadre de la réflexion est mal défini.

La notion de " métier" n'est pas antinomique de celle de fonctionnaire. Le "métier" doit être appréhendé comme une notion aidant à anticiper l'évolution des qualifications et à repérer les proximités susceptibles de favoriser des adaptations.

Les principes de base de la fonction publique -appartenance à un corps, à une catégorie, dissociation entre le grade dont le fonctionnaire est titulaire et l'emploi dans lequel il est affecté- sont autant d'éléments de souplesse dans la gestion.

En effet, la fonction publique s'organise largement autour de la notion de polyvalence des personnels, qui permet d'une part de s'affranchir du cloisonnement des filières et des spécialisations, d'autre part, de développer une mobilité tant géographique que professionnelle.

Cette orientation se confirme aujourd'hui.

Les corps connaissent des tendances au regroupement et à la fusion. De nouveaux corps apparaissent, correspondant à l'émergence de nouvelles qualifications.

Le protocole d'accord sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations trace le cadre d'une réforme qui autorise dans un contexte porteur tant la promotion collective des fonctionnaires par des mesures de restructuration et de revalorisation globales que la progression individuelle par la création d'outils privilégiant la reconnaissance des responsabilités exercées, des nouvelles qualifications et la technicité mise en oeuvre par le fonctionnaire.

Ainsi, dans le bas de la grille, le plan de requalification des agents de service de catégorie D doit conduire à un enrichissement des tâches et à une formation d'adaptation aux nouveaux emplois des agents actuellement en place.

La filière administrative en catégorie C est restructurée pour tenir compte de l'exigence de professionnalisation des tâches (suppression des conditions de diplômes pour se présenter aux concours donnant accès à ces emplois) et de l'avènement des emplois structurés autour de la bureautique (fusion des corps exerçant des tâches de proximité).

En ce qui concerne la filière ouvrière, la réforme a retenu la simplification des hiérarchies et la restauration de la dignité du travail manuel par la prise en compte des technicités nouvelles compte tenu des mutations technologiques.

La création d'un classement indiciaire intermédiaire entre la catégorie B et la catégorie A constitue une mesure innovante qui traduit la volonté de prendre en compte l'évolution de certains métiers et des qualifications qui s'y attachent.

Enfin, la nouvelle bonification indiciaire doit être l'outil de la dynamisation de la gestion des personnels, qui valorise le fonctionnaire dont l'emploi nécessite la mise en oeuvre d'une technicité particulière et l'exercice de responsabilités.

Rien n'interdit dans l'unité du statut de la fonction publique d'introduire des méthodes de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Ce sera aux administrations gestionnaires de personnels de tirer l'enseignement des expériences qui seront conduites en ce sens et d'apprécier, en fonction de leurs spécificités, l'intérêt et peut-être les limites du recours à ces méthodes dans les administrations.

Mis en place et animé par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, le groupe interministériel de travail et d'échanges sur le thème "réflexions et prospective sur l'évolution des emplois et des qualifications" a réfléchi aux modalités d'une telle approche dans les administrations publiques. Ce groupe a fonctionné pendant une année, de juin 1989 à juin 1990. Sa tâche s'est révélée délicate du fait de la dimension qualitative et largement exploratoire que revêt l'analyse de l'évolution des emplois et des qualifications dans les administrations aujourd'hui.

Pour formaliser le résultat des travaux, le choix a porté sur la présentation d'un guide méthodologique à l'usage des services du personnel, qui précisera les enjeux de la démarche, les conditions de sa réussite dans les administrations et les atouts dont dispose la fonction publique pour ce faire. Quelques monographies illustreront les expériences engagées dans plusieurs administrations.

I.2 - LA FORMATION CONTINUE, LEVIER DU CHANGEMENT

A l'égard de la formation professionnelle, la fonction publique de l'Etat présente deux caractéristiques essentielles qui représentent deux formidables opportunités :

- un faible recours au marché du travail externe. Avec 2,5 millions de fonctionnaires, la fonction publique de l'Etat ne recrute qu'environ 50 000 personnes par an ; ce chiffre est à comparer avec les 350 000 entrées/sorties mensuelles sur le marché du travail du secteur privé ; le rapport relatif (en tenant compte des tailles respectives des deux secteurs) quant au recours au marché du travail externe est ainsi de 1 à 15 entre la fonction publique et le secteur privé ; ceci implique que l'évolution des structures de qualification au sein de l'administration résulte essentiellement de mouvements internes, dont la formation continue représente le soutien indispensable. Ceci induit des exigences très particulières de l'Etat à l'égard de son dispositif de formation, avec par exemple le rôle dévolu aux écoles administratives,

- "l'emploi à vie", c'est-à-dire la garantie de l'emploi que prévoit le statut général des fonctionnaires et qui est le plus souvent considéré comme une contrainte que comme une opportunité. Or cette notion signifie, d'une part la possibilité de considérer la sphère publique comme un véritable "bassin d'emploi" dans lequel une politique de mobilité peut prendre toute sa dimension ; d'autre part, elle permet, auteur de stratégies de développement personnel et d'évolution des qualifications individuelles, aux évolutions du service public de se fonder sur une ressource humaine dont "la composition est connue et qui peut être "optimisée" par la formation continue.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que le premier accord conclu, le 29 juin 1989, entre le Gouvernement et les organisations syndicales dans un autre domaine que celui des rémunérations, ait porté sur la formation continue.

Véritable levier du changement, la formation continue s'articule, ainsi, sur cet accord-cadre pour lequel 1990 a représenté l'année du développement ; des moyens accrus, par ailleurs, ont été consacrés à cet effort ; enfin, une priorité vers les formations au management des ressources humaines a été clairement affichée.

.../...

1.2.1 - Le suivi de l'accord-cadre du 29 juin 1989

L'accord-cadre sur la formation continue dans la fonction publique de l'Etat a été signé entre le Gouvernement et cinq organisations syndicales (FEN, FGAF, CGC, CFDT et CFTC) le 29 juin 1989.

Cet accord-cadre qui porte sur les plans de formation ministériels, les moyens de la formation, la formation dans la carrière et prévoit des modalités de mise en oeuvre trace les contours et les orientations d'une politique d'ensemble en matière de formation continue des agents titulaires et non titulaires. Cette politique a pour objectif de donner un net essor à l'effort de formation en vue d'un fonctionnement efficace des services, de revitaliser la promotion interne et de donner la place qu'il convient aux aspirations des personnels.

Cet accord a eu pour effet l'engagement de négociations avec les organisations syndicales, dans l'ensemble des ministères, sur la politique de formation. La dynamique lancée à l'échelon gouvernemental a donc porté ses fruits.

Partout la négociation a été ouverte à l'ensemble des syndicats, même si tous n'ont pas accepté d'y participer jusqu'au bout. En outre, les comités techniques paritaires ont été associés ou tenus informés des discussions.

Des groupes de travail administration-syndicats ont parfois été constitués sur des thèmes précis de l'accord, permettant une forme nouvelle de dialogue dans le domaine de la politique de formation.

Ces discussions ont abouti à la signature d'accords dans onze ministères : Justice, Culture, Industrie et Aménagement du Territoire, Mer, Anciens Combattants et Victimes de Guerre, Education nationale, Recherche et Technologie, Jeunesse et Sports, Premier Ministre, Solidarité, Santé, Protection sociale et Travail, ainsi qu'au ministère de l'agriculture et de la forêt. Des accords devraient être signés prochainement dans d'autres administrations. Les discussions ont parfois directement débouché sur l'élaboration de plans de formation, notamment dans le cas de ministères qui s'en trouvaient dépourvus, conformes aux orientations de l'accord-cadre.

La politique de formation fait donc aujourd'hui l'objet d'une concertation organisée dans la totalité des ministères.

.../...

Le comité chargé du suivi de l'application de l'accord-cadre, et qui est composé des parties signataires, s'est réuni pour la première fois le 31 mai 1990 ; un bilan des onze mois écoulés a été présenté par le Ministre de la Fonction Publique et des Réformes Administratives aux organisations syndicales. Une seconde réunion, au cours de laquelle pourra être dressé un bilan plus complet, aura lieu au printemps 1991.

Les principales dispositions contenues dans les accords ministériels concernent l'élaboration des plans et programmes de formation, les moyens de la formation et la prise en compte de la formation dans la carrière des personnels.

a) - L'élaboration des plans et programmes de formation

L'objectif retracé dans l'accord-cadre est de parvenir à une véritable programmation de la formation, concertée, rapprochée des services, pluriannuelle et appuyée sur un recensement exact des besoins des services et des agents.

Le caractère pluriannuel de la programmation a été pris en compte dans tous les ministères.

S'agissant de l'analyse des besoins de formation, qui conditionne l'efficacité des plans, plusieurs exemples méritent d'être cités : celui de l'éducation nationale, qui prévoit les mesures propres à assurer auprès des personnels un recensement des besoins par académie et par établissement, celui du ministère de la culture, dans lequel le principe d'une enquête annuelle auprès des agents est posé, celui du ministère de la justice, dont l'accord prévoit que les crédits spécifiques seront consacrés à développer une méthodologie d'analyse des besoins.

Ces trois exemples montrent d'ailleurs que le développement des plans de formation va de pair avec la déconcentration des actions et le décloisonnement des politiques de formation. Ces deux objectifs sont clairement affirmés dans les accords conclus dans ces trois ministères, mais figurent aussi en bonne place dans l'accord signé au ministère de l'industrie.

Il faut souligner aussi l'accent mis par certains accords sur l'évaluation des formations, progrès notable car la mesure de la satisfaction des attentes est un pilier de toute politique en ce domaine. Au ministère de l'éducation nationale, un double dispositif d'évaluation est mis en place, physico-financier et qualitatif, avec le concours des inspections générales, et des délais sont fixés pour la mise en place d'outils fiables de mesure.

Des dispositions comparables figurent dans l'accord applicable au ministère de la justice, qui pose par ailleurs le principe du droit de l'agent formé à l'évaluation. L'accord en vigueur au ministère de la culture prévoit quant à lui l'attribution de crédits d'études spéciaux pour les analyses de besoins et les évaluations, dans le cadre d'un programme d'études concerté avec les organisations syndicales.

.../...

b) - Les moyens de la formation

Outre le principe d'un seuil minimal de dépenses consacrées chaque année à la formation, l'accord-cadre invite les administrations à veiller à une répartition équitable des moyens de formation et à une optimisation de leur potentiel interne de formation.

En termes financiers, les accords qui mentionnent les moyens budgétaires traduisent soit le souci d'établir un minimum de dépenses par catégories de personnels, sans que ce soit au détriment de l'effort déjà consenti au-delà de ce minimum pour certaines catégories (Education nationale, Justice, Défense), soit des objectifs généraux de dépenses allant au-delà du seuil prévu dans l'accord-cadre (Culture), soit des objectifs de progression des dépenses sur la durée de l'accord (Agriculture, Anciens Combattants, Santé et Travail). Dans tous les cas, l'objectif de croissance budgétaire se trouve donc étroitement lié à celui d'une meilleure répartition des dépenses, en particulier au profit des agents de catégories C et D.

S'agissant du potentiel interne de formation des ministères, deux remarques peuvent être faites. D'une part, pour les ministères disposant de centres de formation ou d'écoles, on note la volonté d'impliquer davantage ces organismes dans la formation continue des agents du ministère. C'est le cas du ministère de l'éducation nationale, en particulier, dont l'accord prévoit une mobilisation accrue des établissements nationaux de formation et une meilleure coordination par les recteurs des ressources régionales et locales ; l'appareil de formation continue de ce ministère, traditionnellement tourné vers l'extérieur, devant ainsi se trouver en partie réorienté au bénéfice des agents du ministère.

D'autre part, au chapitre de la formation des formateurs, plusieurs dispositions soulignent les efforts à accomplir en ce domaine. L'accord du ministère de l'éducation nationale peut être encore cité, qui prévoit, outre un développement de la formation des formateurs, la constitution d'équipes d'experts et d'intervenants-consultants internes, ainsi qu'une mise à l'étude d'une réforme du régime de rémunération des formateurs.

La question du remplacement des agents partis en formation relève des plans de formation. On notera toutefois l'accord signé au ministère de la justice qui, outre l'affectation dès 1990 de crédits d'heures supplémentaires et de vacations, prévoit un examen concerté de l'évolution des moyens de remplacement, en particulier pour les emplois postés et pour les agents qui auront obtenu un congé de formation. L'octroi de crédits complémentaires au titre du remplacement est également prévu au ministère de la culture, ainsi qu'à celui de l'agriculture.

.../...

c) - Formation et gestion des carrières

L'accord-cadre vise à établir un lien entre une meilleure prise en compte de la formation dans la carrière des agents et la constitution d'un véritable droit à la formation. L'égalité d'accès à la formation constitue en effet un préalable à une meilleure articulation des qualifications acquises en formation continue et des carrières.

Ce droit à la formation se trouve concrétisé dans les accords par plusieurs dispositions : généralisation de la fiche de formation, droit pour chaque agent à une durée minimale de formation, amélioration du dispositif d'information sur les actions offertes et du régime du congé de formation.

Les objectifs en termes de durée minimale de formation pour chaque agent vont parfois au-delà de ce que prévoit l'accord-cadre pour la durée de l'accord : cinq jours pour les agents n'ayant jamais bénéficié de formation (Education nationale), quatre jours (Culture), quatre jours progressivement portés à six (Justice), trois jours progressivement portés à cinq (Industrie), six jours (Anciens Combattants).

Le congé de formation professionnelle est évoqué dans chacun des accords. Celui du ministère de l'éducation nationale est original dans ce domaine puisqu'un groupe de travail spécial associant les organisations syndicales sera constitué afin d'étudier les conditions dans lesquelles une gestion concertée du dispositif de congé de formation professionnelle pourrait être mise en oeuvre à l'image de ce qui a été fait dans le secteur privé. Ce groupe de travail étudiera également les conditions de prise en charge des frais d'inscription et de scolarité dans la limite globale des moyens financiers consacrés au congé de formation. Cette gestion paritaire est aussi évoquée dans l'accord du secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports.

Quant à l'articulation entre les plans individuels de formation et les plans ministériels ou déconcentrés, elle est prévue dans tous les accords, celui qui a été signé au ministère de la justice contenant des dispositions explicites sur le lien entre ses plans individuels et la négociation collective.

d) - Enfin, les dispositions relatives au suivi des accords sont de nature variable. Elles tendent, dans la majorité des cas, à préserver la compétence des comités techniques paritaires.

.../...

1.2.2 - Les actions de formation et le fonds de formation et de modernisation

a) - Les formations ministérielles

La poursuite de l'effort de formation engagé par les différentes administrations se traduit par l'accroissement du nombre d'agents formés, qui se poursuit d'une année sur l'autre. En 1988, 1 738 601 agents ont été recensés pour l'ensemble des actions soit 13,1 % de plus qu'en 1987. De même et dans une moindre proportion, la durée de formation par agent a sensiblement augmenté (+ 2,6 % par rapport à 1987).

Comme les années antérieures, les actions de perfectionnement constituent le facteur dynamique de la progression. En 1988, celles-ci ont en effet représenté 83,7 % de l'effectif formé et 47 % des dépenses totales de formation, résultat qui reflète une progression constante de la formation continue.

Dans la plupart des ministères, les plans de formation sont maintenant élaborés en fonction d'une analyse préalable des besoins des services et des aspirations des agents. Ils s'inscrivent pour la plupart dans une perspective pluriannuelle.

Les actions de formation tendent aussi à se globaliser autour de quelques objectifs clairs et concertés qui forment une véritable politique accompagnée de moyens. On peut citer quelques exemples récents significatifs de cette orientation :

- le ministère des départements et territoires d'outre-mer a élaboré un plan triennal de formation (90-92) dans le cadre du renouveau du service public. Cette volonté se traduit par le doublement du budget formation entre 1989 et 1990 (5 091 416,89 et 1 097 250 F en 1990).

Son élaboration a été l'occasion de poursuivre la démarche engagée lors de projets de service en favorisant l'implication de l'ensemble des personnels.

Quatre domaines de compétence sur les sept existant au ministère ont été retenus comme prioritaires :

- connaissance de l'outre-mer ;
- informatique bureautique ;
- formation d'adaptation au premier poste concernant les techniques professionnelles de la connaissance du milieu administratif ;
- management et relations humaines.

.../...

La démarche d'élaboration s'est déroulée en trois phases :

- analyse de l'existant en matière de formation et préparation au recueil des besoins ;
- recensement des besoins des agents et des projets de service ;
- l'élaboration elle-même.

Un effort particulier sera entrepris pour les personnels de catégories C et D notamment dans les domaines de l'informatique et de la bureautique et de la formation concernant les techniques professionnelles et administratives.

Par ailleurs, la priorité sera également donnée au management et aux relations humaines pour les personnels de catégorie A.

Les tendances seront maintenues sur toute la durée de ce plan triennal.

- Le Secrétariat d'Etat aux anciens combattants a lui aussi élaboré un plan triennal de formation (1990-1992) qui s'articule autour des trois orientations suivantes :

. développer la formation continue pour résorber le retard par rapport à l'effort moyen de formation de l'ensemble des départements ministériels (effort de répartition entre tous les agents pour parvenir à une moyenne de six jours par agent sur la durée totale du plan) ;

. assurer le perfectionnement, l'évolution ou l'acquisition des qualifications nécessaires à la mise en oeuvre des missions du ministère en accordant une priorité absolue à l'organisation des actions correspondant aux changements de qualification identifiés par la mise en place d'une gestion prévisionnelle ;

. accroître la motivation des agents en favorisant leur valorisation professionnelle ;

Les quatre principaux domaines d'action sont :

- les formations informatiques et bureautiques auxquelles sera consacré un tiers des crédits de formation en 1990 ;

- les formations techniques et spécifiques directement liées aux activités des grandes missions du département (exemple : les domaines des pensions et des soins gratuits) ;

- la formation des agents de catégories A et B suivant les thèmes préconisés chaque année par le fonds de formation et de modernisation ;

.../...

- la formation des agents de catégories C et D ;
- . perfectionnement dans l'emploi ;
- . requalification des personnels de catégorie D.

Dans la plupart des ministères, des actions innovantes ont été mises en place. Ainsi on peut citer des actions de formation à la gestion des ressources humaines (management des cadres, techniques d'entretien et de conduite de réunions, gestion prévisionnelle du personnel, entretien d'évaluation, formation de formateurs internes et techniques d'évaluation), à l'amélioration de l'accueil et à la communication externe et interne.

L'effort se poursuit en ce qui concerne les formations à l'Europe dans la perspective de l'échéance de 1993 et les formations informatiques et bureautiques dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique de modernisation.

Seront également menées en 1990 dans certains ministères, des actions de requalification et notamment au ministère de l'éducation nationale où il est prévu pour l'administration centrale d'une part une redéfinition des missions selon trois pôles : l'accueil, la sécurité, le courrier et pour les services extérieurs, la création d'un métier nouveau : ouvrier d'entretien et d'accueil.

L'évaluation des actions de formation est devenue une "ardente obligation" et de nombreux ministères ont décidé d'étudier ou de mettre en place des méthodes d'évaluation non plus seulement quantitatives mais aussi qualitatives. A ce titre, on peut citer le ministère de l'éducation nationale qui a mis en place un système d'évaluation sous forme de fiche des actions cofinancées par le fonds de formation et de modernisation.

Cette fiche est bâtie de la façon suivante :

I - description de l'action (organisation, public, formateurs et intervenants, contenu, méthodes et supports) ;

II - évaluation dès la fin de l'action (modalités, qui, quoi, comment), l'atteinte des différents objectifs, les difficultés rencontrées).

III - les effets et les prolongements de l'action (effets attendus, mesures d'accompagnement, prolongement de l'action), ainsi qu'un bilan physique et financier de l'action.

.../...

b) - Les actions interministérielles

Les actions de formation interministérielles nationales et régionales ont été renouvelées et étendues en 1990.

. Dans le domaine de la formation continue régionale, le financement a porté à hauteur de 2 MF sur les actions de formations interministérielles organisées par les instituts régionaux d'administration (IRA) et à hauteur de 4,5 MF sur celles coordonnées par les préfets de région au niveau local. Ces actions de formation sont destinées aux personnels des services extérieurs et abordent les grands thèmes suivants : gestion des ressources humaines, communication, informatique, droit et institutions politiques européennes.

Par ailleurs, les actions de préparation aux concours internes ont été poursuivies dans le cadre des 28 instituts ou centres de préparation à l'administration générale fonctionnant au sein des universités et qui ont accueilli environ 1 000 élèves.

. Au niveau national, les crédits de formation ont permis d'organiser, comme les années précédentes, et à hauteur de 2 MF, des actions interministérielles destinées principalement aux personnels d'encadrement des administrations centrales, dans les domaines suivants : formations juridiques destinées d'une part à l'amélioration de la rédaction des textes administratifs et à la prévention du contentieux, d'autre part à l'initiation au droit et aux politiques communautaires ; formation à l'introduction des nouvelles technologies ; formation au management et à la gestion des ressources humaines, l'accent ayant été mis en 1990 sur les techniques de gestion des personnels, la gestion prévisionnelle, les projets de service, l'audit en milieu administratif, la dynamique de changement.

L'augmentation du nombre d'élèves en formation initiale dans les IRA à partir de 1989, avec des moyens en personnels administratifs restés stables, n'a pas empêché les instituts de poursuivre leurs activités de formation continue. Si le nombre d'heures de formation permanente a connu en 1989 une légère régression (10 239 heures contre 11 536 en 1988), les instituts ont organisé davantage de stages (435 en 1989 contre 389 en 1988, soit + 11 %) et accueilli plus de stagiaires (6 254 en 1989 contre 1 986 en 1988 soit + 25 %). Globalement, l'activité des IRA, que l'on peut mesurer par le nombre d'heures-stagiaires est restée à un niveau sensiblement équivalent à celui de 1988 (plus de 147 000 heures-stagiaires), ce qui confirme le dynamisme des instituts en ce domaine.

L'augmentation sensible des recettes accordées par les administrations locales clientes des instituts témoigne de l'importance de la place des IRA dans le dispositif de formation permanente au niveau déconcentré. Celles-ci ont progressé de 32 % ; en passant de 3 042 280 F à 4 023 939 F en 1989. .

.../...

Les subventions versées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique pour l'organisation d'actions interministérielles restent stables : une enveloppe de 2 MF a été accordée en 1989 et reconduite pour l'année 1990. Cette stabilisation ne traduit pas pour autant un désengagement de la fonction publique : ce type de financement correspond à des actions nouvelles, sélectionnées en fonction des objectifs prioritaires de la politique de formation, alors que les actions déjà expérimentées doivent trouver un relais par un financement à la charge d'autres administrations.

Les instituts jouent ainsi un rôle d'impulsion et de diffusion au niveau régional ; ils contribuent tout particulièrement au développement de la formation à la gestion des ressources humaines et à l'amélioration de l'administration, thèmes qui représentent ensemble 40 % de l'activité de formation permanente des instituts, que ce soit en nombre de stages organisés, en nombre de stagiaires accueillis ou en nombre d'heures de formation.

Viennent ensuite les formations aux nouvelles technologies (26 % du nombre de stages), les formations juridiques (12 % du nombre de stages). La formation aux questions communautaires, encore peu développée (4 % du nombre de stages) doit faire l'objet à partir de 1990 d'efforts particuliers.

c) - Le fonds de formation et de modernisation

Créé par la loi de finances pour 1989 au chapitre 37-03 du budget des services du Premier Ministre et doté en 1990 d'un crédit de près de 83 MF, le fonds de formation permet à titre principal au ministère de la fonction publique et des réformes administratives d'apporter un concours financier à des actions de formation continue menées par les ministères en vue d'accompagner la modernisation de l'administration. Ce fonds constitue ainsi un instrument essentiel dans la mise en oeuvre des orientations définies par la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

Les actions de formation qui ont été retenues pour bénéficier d'un concours financier concernent :

- la gestion des ressources humaines : techniques d'entretien et de conduite de réunions, techniques d'évaluation et formation de formateurs internes ;

- les formations à la pratique de la délégation, à la déconcentration et au contrôle de gestion, notamment dans le cadre des centres de responsabilité ;

- les formations liées à la prise en compte des besoins des usagers des services : accueil, communication ;

.../...

- les formations destinées à préparer les gestionnaires à l'introduction des nouvelles technologies : relations de ces technologies avec l'organisation du travail, formations liées à l'élaboration de schémas directeurs, ainsi qu'au développement local de projets informatiques et bureautiques à l'exclusion de toute dépense de matériels ;

- l'initiation aux politiques et aux droits de la Communauté Européenne.

Conformément aux instructions qui ont été données aux différents départements ministériels, les programmes de formation qui ont été financés concernent de façon prioritaire les personnels des administrations centrales et des services extérieurs chargés de fonction d'encadrement. En privilégiant ainsi les "relais", tels que les chefs de services extérieurs pour les nouvelles technologies, les responsables de services pour l'accueil et la communication, les formateurs dans les écoles administratives pour les actions communautaires, ces actions doivent avoir un effet d'entraînement et de démultiplication.

En 1990, le groupe de pilotage du fonds a examiné, en liaison avec les ministères concernés, plus de 400 projets d'actions de formation présentés par 21 administrations soit pratiquement la totalité d'entre elles.

I.2.3 - La formation au management des ressources humaines

Le concept de management est difficile à définir de façon exacte, précise, complète même si les buts recherchés et les bénéfices attendus sont clairs.

Les sociologues, consultants, formateurs, en donnent chacun une acception non pas différente mais éclairée par tel ou tel aspect qu'ils estiment devoir être mis en valeur et cet éclairage varie notamment selon qu'il s'agit de praticiens anglo-saxons ou européens, français notamment.

La notion de management des ressources humaines est en effet fortement liée à la culture dont chacun est imprégné. Néanmoins, nous pouvons retenir qu'il s'agit de l'ensemble des techniques d'organisation du travail et des relations dans le travail au sein d'une unité qu'elle soit de petite ou grande dimension.

Le management vise à susciter au sein de cette unité les meilleures conditions d'efficacité du service dans l'accomplissement de ses missions et de satisfaction dans leur travail pour les agents qui le composent.

Ainsi tout agent exerçant des fonctions d'encadrement, qu'il appartienne à la catégorie A, B ou même C de la fonction publique, fait du management, qu'il ait réfléchi à son propre style de management ou non.

.../...

Si tous les personnels d'encadrement n'ont pas le même type de fonctions dans le domaine du management, tous ont au moins deux points communs :

- ils doivent organiser, animer et motiver une équipe dans les meilleures conditions d'efficacité de l'unité dont ils sont responsables ;

- ils n'ont pas été préparés, à l'exception de certains d'entre eux, à cette dimension de leurs fonctions au cours de leur formation initiale.

Négligée dans le parcours universitaire, à peine intégrée dans le cursus des grandes écoles car le caractère sélectif du système éducatif français ne favorise pas le travail en groupe, la formation au management des ressources humaines doit être considérée comme une matière à part entière dans les enseignements dispensés au cours de la scolarité dans les écoles administratives. Un effort a d'ailleurs été entrepris en ce sens depuis quelques années avec l'introduction dans les programmes de modules de gestion des ressources humaines (GRH).

Ainsi à l'Ecole nationale d'administration, un module "organisation et gestion des ressources humaines" d'une durée d'une semaine a été mis en place en 1989 et dans les instituts régionaux d'administration, cet enseignement variait la même année de 43 à 133 heures sur 700. Dans le cadre de la formation initiale dispensée par l'Ecole nationale supérieure de police (ENSP) à l'intention des commissaires de la police nationale, le département du management assure des enseignements qui représentent, pour une promotion 200 heures de cours et de conférences sur un total de 800 heures.

La scolarité à l'ENSPTT comporte plus de 100 heures d'enseignement au management des ressources humaines sur des thèmes et avec des intervenants extrêmement variés. On peut citer également l'effort réalisé par l'Ecole nationale supérieure des travaux publics de l'Etat (ENSTPE), qui forme les ingénieurs des travaux publics de l'Etat, pour introduire dans ses séminaires une approche à caractère comportemental : développement personnel et connaissance de soi dans le processus de communication ; comment défendre un projet, structurer un discours, les attitudes dans la communication avec autrui. Ces séminaires sont animés par deux intervenants : un praticien (ingénieur) et un psycho-sociologue.

Enfin, il convient de noter que trois grandes écoles d'ingénieurs (Ecole normale supérieure, Ecole nationale des ponts et chaussées et Ecole nationale du génie rural des eaux et des forêts) ont créé ensemble une formation complémentaire au management à travers un "collège des ingénieurs" formé en dernière année d'un certain nombre de volontaires.

.../...

La formation au management des ressources humaines doit donc en tout premier lieu être intégrée dans la formation initiale du fonctionnaire, même si son premier poste ne comporte pas l'animation d'une équipe. Aussi le Gouvernement lors du séminaire du 11 juin 1990 sur le renouveau du service public a-t-il demandé, dans le cadre d'une politique de l'encadrement, que soit créé, dans toutes les écoles administratives, un module de formation à la gestion des ressources humaines d'une durée minimum de quinze jours. Son caractère attractif devrait être d'autant plus affirmé que les élèves n'ont pas encore été confrontés aux problèmes d'encadrement et qu'ils ont été recrutés et formés selon des modalités faisant essentiellement appel à la compétition individuelle.

En second lieu, le management doit être un élément majeur de la formation complémentaire que reçoit le cadre dans la première année de sa carrière et doit s'inscrire dans un parcours individualisé de formation. La part de cette formation sera d'autant plus importante que les responsabilités des fonctionnaires concernés s'inscriront dans un contexte d'encadrement d'équipes ou d'unités.

La quasi-totalité des ministères organisent aujourd'hui des actions qui doivent conduire à la modernisation du management : gestion de temps, techniques d'entretien, délégation de responsabilités, conduite de réunions, négociation, communication... voire sous un angle plus large : démarche qualité, stratégie de projets de service. La direction générale de l'administration et de la fonction publique a partiellement financé en 1990 ce type d'actions dans le cadre du fonds de formation et de modernisation pour un montant de 33 MF.

L'avantage d'entrer dans ce processus de modernisation du management de manière pragmatique est de faciliter l'adhésion du personnel en lui présentant un objectif facilement conceptualisable et une rentabilisation rapide de l'effort demandé. En outre, cela permet de moduler l'investissement nécessaire en temps et en coût financier, par étapes successives.

Enfin, la formation au management constitue un élément prioritaire dans les formations de longue durée qui doivent précéder l'accession à des niveaux de responsabilité dans lesquels l'aptitude au management est considérée comme décisive. Le Gouvernement a donc décidé lors du sommet du 11 juin 1990 qu'une formation lourde de trois fois deux semaines sera instituée pour tous les cadres accédant à des fonctions de responsabilité du niveau sous-directeur ou chef de service.

Un investissement en formation longue s'impose en effet en raison de l'importance prise, du fait de la rapidité des évolutions que connaît notre société, par les techniques de gestion et de direction des organisations et par le développement récent des domaines de connaissance qui leur sont liés. Un tel investissement devient un élément indispensable à l'expression du potentiel personnel de chaque individu. En matière de management, ni la formation initiale ni l'expérience seule ne peuvent suffire pour l'exercice efficace de responsabilités importantes.

Un tel cycle supérieur de management (CSM) existe déjà dans certaines administrations notamment au ministère de l'équipement. L'objectif de ce cycle est de former des managers reconnus comme des stratèges capables d'analyser leur environnement et d'agir avec pertinence, de leaders capables de mobiliser leur équipe pour la mise en oeuvre d'actions et des gestionnaires capables d'utiliser au mieux les moyens dont ils disposent.

Afin de ne pas rester à un niveau de connaissance théorique mais d'atteindre une réelle maîtrise des savoirs, la formation est une formation-action permettant de déboucher sur des actions concrètes de management. Elle comporte en conséquence deux phases distinctes : une première phase d'acquisition de connaissances, méthodes, outils de management stratégique qui dure six semaines réparties sur trois mois et qui se prolonge par une deuxième phase dite de projet d'une période de six mois au cours de laquelle le stagiaire devra piloter, en situation réelle, une action concrète de management.

L'avancement du projet fait l'objet d'un premier point un mois après sa formulation par le fonctionnaire et le troisième mois a lieu un travail collectif sur les projets des différents participants au cycle. Au cours du sixième mois intervient l'audition des projets devant une commission d'évaluation composée du directeur des personnels et des trois sous-directeurs, du directeur de l'ENSTPE et d'un inspecteur général.

Cette formation mise en place en 1987 et qui s'adresse aux cadres dirigeants, aux directeurs départementaux et à leurs adjoints a donné des résultats tout à fait remarquables : les conférenciers du CSME constatent une nette évolution de la culture des stagiaires des dernières promotions grâce aux contacts préalables avec leurs "anciens".

Un plan de formation des cadres supérieurs commun au ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et au ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale a permis d'organiser en 1989 et jusqu'au 30 juin 1990 33 séminaires. Depuis 1990 a également été mis en oeuvre un plan de formation des "cadres intermédiaires". Le management des ressources humaines occupe dans ces deux plans une place prépondérante.

Le ministère de la justice a aussi élaboré en 1990 un plan de formation des cadres et pour cette première année, la priorité a été donnée à la GRH.

.../...

Enfin, le secrétariat d'Etat chargé de la jeunesse et des sports organise en 1990 un cycle de perfectionnement aux méthodes de management qui devra permettre aux cadres d'acquérir des outils méthodologiques et conceptuels favorisant le lancement et la mise en oeuvre de projets innovants.

*

* *

L'introduction d'une gestion moderne des ressources humaines permettant de susciter l'adhésion générale, de motiver l'ensemble des personnels par de nouvelles méthodes de travail fondées sur la reconnaissance des hommes et des femmes est encore trop souvent ralentie à la fois par le poids du système administratif et par la force de valeurs hiérarchiques traditionnelles. Toutefois, certaines administrations ont pu briser cette résistance grâce à une volonté politique marquée et à l'esprit pionnier de quelques cadres convaincus qui ont pu inscrire leur effort dans la durée. En d'autres termes, l'efficacité des formations au management exige qu'elles soient intégrées dans une démarche globale de changement concrétisée par un engagement formel des plus hautes instances comportant des contrats d'objectifs clairs et précis et l'allocation des moyens nécessaires pour y parvenir.

.../...

I.3 - LE PASSAGE D'UNE ADMINISTRATION DE PROCEDURE A UNE ADMINISTRATION DE RESPONSABILITE

"Pour réussir, il faut passer d'une administration de procédure à une administration de responsabilité" (Michel ROCARD, interview au journal "Le Monde", 12 juin 1990).

La nécessité de renforcer le sens de la responsabilité chez les fonctionnaires ne fait, aujourd'hui, plus de doute. Elle est au confluent des aspirations de ces derniers, dont on a trop longtemps méconnu la capacité d'exprimer dans le travail toutes leurs possibilités, et des aspirations des usagers pour une meilleure efficacité du service public.

Dans ce domaine, l'année 1990 a été marquée par plusieurs avancées significatives : les premières expériences de mise en place de centres de responsabilité qui, à leur échelle, représentent la formule la plus achevée de cette politique ; le développement de l'évaluation des politiques publiques, qui vise non à vérifier la conformité de l'action administrative à des procédures, mais aux fins qu'elle poursuit ; dans un domaine différent, l'effort de généralisation de démarches de gestion prévisionnelle des effectifs vise à doter les gestionnaires de moyens de pilotage destinés à permettre l'adaptation de leurs moyens aux missions des services.

Pour significatives qu'elles soient, ces avancées ne sont toutefois pas immédiatement perceptibles aux usagers des services : "il faut accepter que cela prenne du temps". Il nous faut encore deux ou trois ans pour que, massivement, l'opinion publique perçoive que cela a bougé" (Michel ROCARD, interview précitée).

I.3.1 - la mise en place de centres de responsabilité

Forme la plus achevée des projets de service, les centres de responsabilité ont été définis par le Premier Ministre dans la circulaire du 23 février 1989 sur le renouveau du service public et ont fait l'objet de la première mesure du séminaire gouvernemental du 21 septembre 1989. Une circulaire du Premier Ministre en date du 25 janvier 1990 précise les conditions de mise en oeuvre de ces centres de responsabilité. Ils marquent un pas réel vers l'autonomie de gestion.

Leur création est subordonnée à l'existence ou à la mise en chantier d'un projet de service. Ils sont dotés d'une réelle autonomie, pleinement responsables des moyens d'action qui leur ont été confiés et des missions assignées.

La circulaire du 25 janvier 1990 précise en outre qu'ils "se caractériseront par une étroite association du personnel, une efficacité plus grande au service des usagers, une gestion plus rigoureuse et l'affichage de résultats mesurables tant sur le plan quantitatif que qualitatif".

.../...

a) - Les objectifs, les moyens

Ils naissent d'un contrat conclu pour trois ans entre une unité administrative fonctionnellement identifiable et son ministère de rattachement.

Une direction ou une sous-direction d'administration centrale, un service extérieur, régional ou départemental ou bien encore un lycée, un bureau de poste, un hôpital, peuvent à titre d'exemple se porter candidats.

Après acceptation par l'administration de tutelle, celle-ci établit une convention entre d'une part le ministère du budget et le ministère de la fonction publique et des réformes administrative et d'autre part ces unités administratives.

Ils se donnent pour ambition d'améliorer l'efficacité de l'unité et donc le service rendu aux usagers, responsabilisent les gestionnaires et favorisent les initiatives des agents.

Il s'agit d'une part, d'offrir aux services une marge de manoeuvre suffisante pour adapter leur organisation et leur gestion aux objectifs locaux, et, d'autre part, de retourner sur l'unité ses propres gains d'efficacité sous la forme d'une amélioration des conditions de travail.

. Ils bénéficient d'une liberté partielle dans la gestion des ressources humaines ainsi que dans le domaine budgétaire :

- pratique des affectations internes ;
- création éventuelle de C.A.P. pour préparer les décisions individuelles en matière de carrière ;
- octroi d'une enveloppe indemnitaire globale (primes de rendement, travaux supplémentaires...) ;
- aménagement des horaires de travail à amplitude constante ;
- dotation globale pour les crédits de fonctionnement dont les crédits de formation et d'information) ;
- reports automatiques de crédits ;
- allègement du contrôle financier.

. Ils témoignent de la volonté d'assurer la conduite du service par les méthodes du renouveau :

- mise en oeuvre d'un projet de service et de son suivi ;
- optimisation du dialogue social ;
- développement de l'information interne et de la concertation ;
- élaboration d'un plan prévisionnel de formation ;
- amélioration du service rendu aux usagers ;
- raccourcissement des délais ;
- adaptation des horaires d'ouverture aux besoins du public ;
- programmation et planification budgétaire ;
- mise en place d'un contrôle de gestion ;
- Evaluation annuelle des résultats ;
- bilan de l'expérience à son terme.

.../...

b) - Le bilan

En 1990, environ 60 centres de responsabilité auront été créés qui concernent à la fois des services d'administration centrale (par exemple la sous-direction du recrutement et de la formation du ministère de l'intérieur) et des directions ou services extérieurs (comme vingt-cinq directions départementales de l'équipement, six préfectures, des unités ou directions du ministère de la défense, trois rectorats...).

Le 5 juin 1990 ont été signées les premières conventions érigeant en centres de responsabilité les directions régionales de l'industrie et de la recherche des régions Auvergne, Bourgogne, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côtes d'Azur et l'école des mines d'Alès.

Pour 1991, le nombre de centres de responsabilité créés devrait être de l'ordre de 200 environ.

c) - Le suivi

Le ministère du budget doit être tenu régulièrement informé, par l'autorité dont dépend le centre, des données issues du contrôle de gestion et de l'évaluation annuelle.

Pendant la période expérimentale de trois ans à partir de la mise en place des centres de responsabilité, un groupe interministériel suivra le fonctionnement de ces centres. Il examinera notamment les rapports d'évaluation qui seront faits sur le fonctionnement de celui-ci, et en fera une synthèse pour le Premier Ministre.

I.3.2 - L'évaluation des politiques publiques

Le souci de l'évaluation -et l'état d'esprit qu'elle implique- doit désormais devenir une préoccupation constante des agents publics et des services à tous les niveaux. Toute politique nouvelle devra désormais être accompagnée de la mise en place de mécanismes permettant de l'évaluer, de s'interroger sur les résultats et les moyens mis en oeuvre.

Le développement de l'évaluation a donc été inscrit au rang des décisions adoptées par le séminaire gouvernemental du 21 septembre 1989.

Un dispositif interministériel d'évaluation, comprenant un fonds national de développement de l'évaluation, un comité interministériel de l'évaluation et un conseil scientifique de l'évaluation, a ainsi été créé par le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990.

.../...

Le comité interministériel est chargé de coordonner les initiatives du Gouvernement dans ce domaine. Il arrête les projets d'évaluation à caractère interministériel ainsi que ceux pouvant bénéficier du fonds national de développement. Une fois les évaluations effectuées, il apprécie les suites qu'il convient de leur réserver.

Le conseil scientifique est garant de la qualité des évaluations ; il donne son avis sur les projets pour lesquels un financement du fonds national est sollicité. Il est composé de 11 experts indépendants nommés par le Premier Ministre pour une durée de 6 ans non renouvelable.

Le fonds national de développement de l'évaluation dispose de crédits inscrits au budget du Premier Ministre (Commissariat général du plan).

Le Commissariat général du plan prépare les décisions du comité interministériel, veille à la publication des travaux et anime le développement de l'évaluation. Il rend compte chaque année de cette action au comité interministériel.

La procédure d'évaluation prévue par le décret du 22 janvier 1990 peut porter sur tous les domaines de l'activité administrative, à l'exception des sujets de caractère secret touchant à la défense nationale, à la politique extérieure et à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat.

Le conseil supérieur de l'évaluation a été installé par le Président de la République le 13 juillet 1990.

Le premier comité interministériel de l'évaluation s'est tenu le 26 juillet 1990. Il a retenu cinq thèmes, qui portent sur des secteurs très divers mais ont en commun un caractère d'interministérialité :

- la réhabilitation du logement social ;
- l'insertion sociale des adolescents en difficultés ;
- l'accueil des populations défavorisées dans les services publics ;
- l'aménagement du rythme de vie des enfants ;
- le développement de l'informatique et l'efficacité de l'administration.

Outre ces grands thèmes, l'état d'esprit impliqué par l'évaluation se manifeste dans des domaines divers de l'activité administrative : à titre d'exemple, une réflexion a été engagée sur l'évaluation de la formation, particulièrement nécessaire en matière de formations à la gestion des ressources humaines.

.../...

I.3.3 - La gestion prévisionnelle des effectifs

Entreprise à la demande du Premier Ministre, qui dans sa circulaire du 23 février 1989 prévoit la mise en place dans toutes les administrations d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des carrières, la réflexion sur la gestion prévisionnelle des effectifs a été confiée à un groupe de travail constitué de représentants des ministères de la fonction publique, du budget et du secrétariat d'Etat au Plan.

Les travaux de ce groupe, qui s'inscrivent dans le prolongement d'une étude remise par le Commissariat général au plan ("vers une gestion prévisionnelle de l'emploi dans les administrations publiques"), ont permis, à partir des résultats de l'enquête menée auprès des principaux ministères gestionnaires, de mieux cerner les objectifs et les techniques de la gestion prévisionnelle.

Aux objectifs les plus immédiats, qui sont essentiellement de disposer des ressources humaines nécessaires à l'accomplissement des missions du service, et donc de déterminer les recrutements nécessaires, de prévoir et de maîtriser l'évolution des effectifs, en fonction notamment de l'évolution des emplois, et de favoriser l'adaptation des personnels à ces emplois, se superposent des objectifs plus généraux ; la gestion prévisionnelle doit en effet permettre d'éclairer l'horizon stratégique des autorités administratives, en déterminant par avance les conséquences des différentes décisions possibles à court, moyen et long terme. Elle revêt en cela une importance toute particulière dans le domaine du dialogue social.

La réalisation de ces objectifs suppose que les administrations se dotent rapidement des techniques nécessaires, qui reposent essentiellement sur la simulation, à partir de fichiers retraçant de la façon la plus exhaustive possible l'état des effectifs et répertoriant tous les flux qui les affectent.

Afin d'inciter les administrations à poursuivre les efforts déjà entrepris, le groupe de travail a proposé un certain nombre de mesures, retenues lors du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990 ; les administrations ont été invitées à produire dès le deuxième semestre 1990 un certain nombre d'éléments statistiques concernant les personnels relevant de leur compétence. L'exploitation et l'analyse de ces données ont été confiées au Ministère de la Fonction Publique et des Réformes Administratives. Afin d'assister les administrations et d'accompagner le développement de la gestion prévisionnelle, une mission, émanation du groupe de travail, est placée sous l'autorité du Ministre d'Etat. Lieu de rencontres et d'échanges, cette mission est principalement chargée de formuler des orientations méthodologiques, d'apporter une compétence d'audit-conseil et d'impulser des actions de formation appropriées, ainsi que de réfléchir à l'articulation entre gestion prévisionnelle et discussion budgétaire.

Afin de faire le point des travaux, et d'arrêter les grandes priorités, un comité de pilotage doit rassembler périodiquement les représentants de l'ensemble des ministères intéressés.

Parallèlement, un groupe de travail composé des principaux ministères gestionnaires des effectifs les plus importants d'administrateurs civils (Economie, Finances et Budget, Education nationale, Equipement, Travail, Santé, Industrie et Aménagement du Territoire, Justice), animé pour le Premier Ministre par le Directeur général de l'administration et de la fonction publique a été chargé de transposer en termes opérationnels les méthodes de gestion prévisionnelle des effectifs au corps interministériel des administrateurs civils. Une telle approche doit en particulier permettre l'optimisation des flux de recrutement à la sortie de l'Ecole nationale d'administration, en tenant compte des besoins quantitatifs et qualitatifs des divers ministères gestionnaires d'administrateurs civils, d'un développement suffisamment linéaire des carrières proposées aux membres de ce corps ainsi que du positionnement du corps par rapport aux autres corps de la fonction publique et en particulier ceux d'attachés d'administration centrale, dont les effectifs devraient par conséquent être dans un proche avenir un autre point d'application des méthodes de gestion prévisionnelle des effectifs.

Cette politique doit donc viser à une reconsidération d'ensemble de la régulation de la pyramide d'âges du corps et des valorisations fonctionnelles des administrateurs civils des différents départements ministériels, ainsi que des emplois de débouchés qui leur sont proposés.

Au total, ces différentes facettes de l'introduction de la gestion prévisionnelle dans la fonction publique participent à la prise en compte, relativement récente, par l'Etat de ses responsabilités en tant qu'employeur.

En effet, la gestion prévisionnelle des effectifs dans le secteur industriel est née des grandes crises de restructuration des années 70, et de la volonté d'aborder ces problèmes autrement qu'à l'occasion de ces crises chaudes.

La fonction publique n'a pas connu de telles crises : tout au plus, depuis 1983, un lent mouvement de décroissement des effectifs. Mais, ce qui est nouveau, c'est que l'Etat considère, maintenant, qu'il a des responsabilités en tant qu'employeur : certes, il ne peut être qu'un adjuvant modeste au fonctionnement du marché du travail, mais l'importance macro-économique de la fonction publique est telle que les décisions de l'Etat sur sa fonction publique ont des conséquences sur l'économie nationale, qui ne doivent pas être considérées uniquement en termes de charge ou de contrainte.

I.4 - UN SUIVI RIGoureux : LES SEMINAIRES GOUVERNEMENTAUX

Les deux séminaires gouvernementaux sur le renouveau du service public ont réuni les 21 septembre 1989 et 11 juin 1990, autour du Premier Ministre, l'ensemble des ministres en charge d'un département ministériel.

Le Premier Ministre a rappelé tout l'intérêt qu'il porte à la modernisation de l'administration et l'enjeu qu'elle représente en termes de vraies réformes de société.

Le renouveau du service public est une création continue pour laquelle il faut sans cesse ajouter des mesures et des outils nouveaux.

Les mesures arrêtées par les séminaires gouvernementaux sont l'expression directe de cette volonté. Elles permettent des avancées nouvelles et concrètes dans le changement profond qui est engagé.

I.4.1 - Du 22 septembre 1989 au 11 juin 1990 : le suivi des mesures

Le premier séminaire gouvernemental tenu le 21 septembre 1989 avait décidé seize mesures dont le bilan de mise en oeuvre est tracé ci-après :

- les plans ministériels de modernisation ont été actualisés. Cet exercice lourd n'en demeure pas moins indispensable. Il sera poursuivi et les plans réactualisés chaque année.

Il convient de noter que partout l'implication ministérielle a été forte sur ce dossier. Les diagnostics préalables ont été réalisés et les directions des administrations centrales, comme les services extérieurs, se sont impliqués. Les organisations syndicales ont été consultées.

- Les projets de service, qui sont l'un des moyens de développer la participation effective de tous les agents à une réflexion sur leur propre travail, leurs objectifs et ceux du service ainsi que son fonctionnement, apparaissent dans tous les secteurs.

Plus de 200 projets de service sont actuellement recensés dans toutes les administrations ; une centaine sont en cours de préparation et de nombreux autres devraient commencer dès le début de 1991.

../...

- Les centres de responsabilité, plus difficiles à mettre en place, car comportant des démarches de contractualisation entre centres et administration centrale de rattachement et entre administration de rattachement et ministères du budget et de la fonction publique et des réformes administratives (voir supra, I.3.1).

- La généralisation des budgets globaux de fonctionnement amorcée en 1990 sera effective pour l'ensemble des ministères en 1991.

- La déconcentration des crédits d'équipement et les améliorations de la procédure de rétablissement des crédits ainsi que celle de la déconcentration des crédits de fonctionnement font actuellement l'objet de discussions interministérielles qui devraient se traduire concrètement dans les textes pour application dans l'exécution budgétaire 1991.

- Chaque préfet nouvellement nommé reçoit désormais systématiquement une lettre de mission lui indiquant les grands axes de la politique gouvernementale dans sa circonscription afin de clarifier les missions de l'Etat et de renforcer la cohérence de son action territoriale.

- Les préfets de région ont conduit l'élaboration des projets d'administration déconcentrée. Ces projets font apparaître les priorités de l'Etat dans la région et les départements situés dans leur ressort géographique, les mesures de déconcentration et de simplifications attendues pour en assurer la mise en oeuvre, ainsi que les mesures structurelles susceptibles de renforcer la cohésion des services territoriaux.

Ces projets transmis au Ministre de l'Intérieur et au Ministre de la Fonction Publique et des Réformes Administratives fin mai 1990 ont servi de documents de travail pour la préparation de certaines mesures du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990. Ils feront par ailleurs l'objet d'un examen en CIATER pour déboucher sur une charte interministérielle de déconcentration.

- En matière d'évaluation des politiques publiques, les décisions arrêtées lors du premier séminaire gouvernemental ont été mises en oeuvre. Le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques met en place le dispositif qui permet d'amplifier au niveau interministériel les initiatives déjà prises dans un certain nombre de ministères et de généraliser la politique de l'évaluation de l'administration. Le dispositif est constitué par le comité interministériel de l'évaluation, le fonds national de développement de l'évaluation et le Conseil scientifique de l'évaluation (voir supra, I.3.2).

- Le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics a été saisi par le Premier Ministre pour évaluer le coût en temps et en francs des formalités par administration et par type d'usagers. Les premiers éléments de cette étude seront disponibles prochainement.

- Le rôle de coordination du CIIBA (Comité interministériel pour l'informatique et de la bureautique dans les administrations) a été affirmé s'agissant du domaine de la normalisation informatique, de l'organisation des instances chargées de la normalisation informatique et de la représentation de la France dans les organisations internationales de normalisation (normes EDI et AFNOR).

- Un décret (n° 90- du 1990) étend la compétence de la COSIFORME (Commission de simplification des formalités incombant aux entreprises) aux professions libérales, agriculteurs et personnes privées. Le décret prévoit également la création de commissions de simplifications auprès des préfets de région.

- Des mesures prises pour améliorer l'information des usagers ont été mises en oeuvre :

. ouverture en mai 1990 de la base de données télématiques "vos droits" qui permet à chaque citoyen d'avoir accès directement à des informations essentielles en matière d'information générale et de démarches administratives,

. extension des CIRA (centres interministériels de renseignements administratifs) : deux nouveaux CIRA "seront ouverts en 1990" et l'effort sera poursuivi les années suivantes,

. la Commission supérieure de codification a été installée et poursuit le travail de codification déjà engagé,

. le comité d'information administrative du public a été constitué et a déjà tenu plusieurs réunions avec la participation effective de représentants d'usagers.

- La signature, le 29 juin 1989, d'un accord sur la formation continue des agents de l'Etat, qui est le premier accord non salarial jamais conclu dans la fonction publique, a été très rapidement suivie d'effet dans les ministères (cf. supra, I.2.1).

- S'agissant de la mobilité des fonctionnaires, sur la base du document d'orientation diffusé aux organisations syndicales le 13 novembre 1989, le Gouvernement "souhaite engager" avec les organisations syndicales représentatives du personnel une réflexion concertée tendant à aboutir à une plus grande mobilité fonctionnelle et géographique des fonctionnaires et agents publics entre les trois fonctions publiques et au sein de chacune d'entre elles (cf. infra, III.1.1).

.../...

- Le groupe de travail sur la catégorie B constitué avec les organisations syndicales dès septembre 1989 a ensuite été élargi à une réflexion globale sur la grille des rémunérations et des classifications des trois fonctions publiques ; celle-ci a débouché sur la signature du protocole d'accord sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations le 9 février 1990 (cf. supra, I.1).

- S'agissant d'améliorations du cadre d'action quotidien des fonctionnaires, le décret n° 90-437 du 28 mai 1990 réforme la réglementation relative aux conditions de déplacement des personnels civils en métropole afin d'en adapter l'application aux évolutions de la société : suppression de toute différenciation d'ordre hiérarchique, assimilation de la tournée à la mission, attribution des indemnités de mission aux agents appelés à ce déplacer pour suivre une action de recyclage ou de perfectionnement, amélioration des conditions d'attribution des indemnités pour changement de résidence, amélioration des conditions d'utilisation des divers modes de transport, revalorisation des diverses indemnités.

I.4.2 - Le séminaire du 11 juin 1990 : une gestion différente de la ressource humaine

En ce qui concerne les orientations arrêtées pour le deuxième semestre 1990 et les années suivantes, outre la poursuite des actions déjà engagées, notamment en ce qui concerne les projets de service, la politique de responsabilisation, le dialogue social, l'amélioration des relations avec les usagers et l'évaluation des politiques publiques, quatre grandes séries de mesures ont été adoptées lors du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990 sur le renouveau du service public, portant sur les thèmes suivants :

a) - Déconcentration et réorganisation territoriale de l'Etat

Les projets d'administration déconcentrée, dont le principe a été arrêté lors du séminaire gouvernemental du 21 septembre 1989 et dont le contenu et les modalités d'élaboration ont été précisées par le Premier Ministre dans sa circulaire aux préfets de région en date du 27 novembre 1989 servent de base de travail au Gouvernement pour poursuivre et amplifier la relance de la déconcentration.

.../...

L'examen interministériel des propositions qui y sont contenues s'effectue en liaison avec les services territoriaux de l'Etat.

Ce travail s'inscrit dans une double perspective fonctionnelle et organique :

- . faire de la déconcentration le principe de droit commun des interventions de l'Etat, l'inverse devenant l'exception injustifiée,

- . renforcer la cohésion des services territoriaux de l'Etat.

Dans ce cadre, plusieurs orientations ont été retenues :

- en matière de déconcentration :

- . accentuer la déconcentration des crédits d'investissement,

- . déconcentrer les crédits d'intervention et globaliser les crédits d'intervention et d'investissements,

- . simplifier les procédures budgétaires et comptables, à partir des propositions du rapport de M. VIDAL,

- . déconcentrer la gestion du domaine civil de l'Etat et la gestion économique du patrimoine immobilier des services territoriaux de l'Etat,

- . déconcentrer la gestion des personnels et l'action sociale,

- en matière de cohésion des services territoriaux de l'Etat :

- . adapter les méthodes de direction et d'animation des services territoriaux de l'Etat aux exigences de l'interministérialité en faisant notamment de la CAR (Conférence administrative régionale) le conseil de direction de l'Etat déconcentré dans la région,

- . développer les actions communes au bénéfice de tous les services territoriaux de l'Etat, dans le domaine de l'informatique, de la formation ou sur tout autre thème d'intérêt commun ayant trait en priorité à l'aide à la gestion, l'aide à la décision et la politique de communication.

b) - Modernisation des règles budgétaires et comptables

L'aménagement des procédures financières et comptables constitue une orientation prioritaire de réflexion retenue lors du séminaire gouvernemental du 21 septembre 1989.

A la demande du Premier Ministre, le Ministre Délégué chargé du Budget a confié à M. VIDAL, payeur général du Trésor, la présidence d'un groupe de travail chargé de rechercher les sources de blocage éventuel, les pratiques regrettables ou les réglementations inadaptées, puis de formuler des propositions permettant de résoudre les difficultés ainsi repérées.

M. VIDAL a remis un premier rapport en avril 1990, et présenté ses conclusions définitives au cours de l'automne 1990.

Les réflexions s'inscrivent dans une perspective à moyen terme.

Démarche parallèle et complémentaire, un groupe de travail composé de trésoriers payeurs généraux et animé par la direction de la comptabilité publique, en liaison avec la direction du budget, a également été conduit à formuler une série de propositions qui pourraient être rendues opérationnelles rapidement.

En outre, ces propositions constituent une mesure d'accompagnement de l'ensemble des projets d'administration déconcentrée et par conséquent sont un facteur d'accélération et d'efficacité.

Leur ambition vise à restituer aux représentants de l'Etat à l'échelon local pleine compétence dans les missions qu'ils exercent dans un contexte économique nouveau, et selon un triple objectif : déconcentration élargie, simplification et actualisation des règles, promotion d'outils nouveaux d'aide à la gestion et à la décision.

Dans cet esprit, les premières mesures retenues s'inscrivent dans le cadre d'une nouvelle politique visant à améliorer les procédures de mise en place des crédits et des paiements et à réexaminer l'ensemble du secteur de la défense.

c) - Une politique de l'encadrement

- Formation des cadres à la gestion des ressources humaines :

Chaque ministère doit désigner un fonctionnaire de rang élevé chargé de veiller à la mise en place de la gestion des ressources humaines.

Dans toutes les écoles administratives, doit être créé un module de formation à la gestion des ressources humaines d'une durée minimum de quinze jours. De plus, une formation lourde (trois fois deux semaines) sera instituée pour tous les cadres accédant à des fonctions de responsabilité du niveau sous-directeur ou chef de service.

.../...

Un groupement d'intérêt public (GIP) associant toutes les écoles administratives et les universités intéressées, pour favoriser les études, la coordination et la recherche en formation, sera créé auprès du ministère de la fonction publique et des réformes administratives.

- Passage public privé :

. Une commission proposera d'ici à la fin de l'année au Ministre de la fonction publique et des réformes administratives les modifications à apporter au dispositif actuel pour définir la déontologie et les conditions de passage des fonctionnaires vers le secteur privé.

. Le régime des dispositions statutaires permettant aux fonctionnaires de servir au sein des entreprises (détachement et disponibilité, textes à préciser) sera clarifié dans une triple perspective :

- conserver la possibilité pour un fonctionnaire de servir dans une sphère plus large que l'administration stricto sensu (service de l'Etat et des collectivités territoriales, de leurs établissements publics administratifs et des établissements hospitaliers), souplesse nécessaire, en termes de mobilité, tant du point de vue de la créativité des carrières de la fonction publique que de l'échange et de la diversification des expériences au sein de l'administration ;
- limiter parallèlement plus strictement dans le temps cette possibilité et en assainir les conditions afin que les fonctionnaires opèrent des choix clairs en termes de carrière et que soit plus clairement affirmé le caractère provisoire d'un passage dans l'entreprise ;
- simplifier le dispositif des positions.

- Une politique pour un encadrement de qualité :

. Une étude des mesures nécessaires à la reconnaissance effective des responsabilités exercées par les cadres sera entreprise d'ici à la fin de l'année par le ministère de la fonction publique et des réformes administratives.

- Amélioration de la transparence de l'offre d'emplois vacants :

. il sera mis en place par le ministère de la fonction publique et des réformes administratives un nouveau dispositif d'information sur les emplois vacants de chefs de service ;

.../...

- lettre de mission :

. chaque nouveau directeur d'administration centrale ou d'établissement public nouvellement nommé, recevra désormais une lettre de mission (comme c'était déjà le cas pour les ambassadeurs et les préfets).

d) - Changer le travail dans le service public

- Améliorer les conditions de travail :

Une concertation sera engagée pour renforcer et déconcentrer les comités d'hygiène et de sécurité, et développer le contrôle des règles d'hygiène et de sécurité. Le développement des interventions de l'ANACT (Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail) dans l'administration sera étudié.

- Réformer la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat :

- création d'une structure interministérielle d'impulsion et de coordination de la politique immobilière des administrations et adoption d'une nouvelle procédure budgétaire et financière permettant d'améliorer la gestion du patrimoine immobilier et de faciliter les arbitrages entre achats et locations, sont les deux mesures retenues.

- Retour collectif de modernisation :

Il faut sans tarder définir les conditions techniques de mise en place d'un véritable retour collectif de modernisation, réversible en fonction des gains d'efficacité des administrations.

On peut penser qu'un tel dispositif correspond à un besoin ressenti de partage des efforts de modernisation et à l'idée répandue, même si elle n'est jamais revendiquée, de juste retour.

Cela dit, la mise en place de plus en plus fréquente dans les services de l'Etat d'instruments de gestion performants constitue une condition permettant l'introduction du "retour collectif de modernisation".

A cet effet, une concertation approfondie avec les organisations syndicales sera entreprise sous l'égide du ministère de la fonction publique et des réformes administratives.

- Gestion prévisionnelle des effectifs :

A côté de la gestion prévisionnelle des emplois budgétaires qui découle de l'analyse des missions de l'administration et de leur évolution dans le temps apparaissent aujourd'hui tout aussi nécessaires l'étude et la gestion prévisionnelle des effectifs dans les services de l'Etat (cf. supra, I.3.3.).

.../...

- Prévenir la multiplication des contentieux :

Une circulaire sera adressée aux différents ministères les invitant à faire signer les demandes d'appel ou de sursis à l'exécution de la décision de justice au moins au niveau des directeurs d'administration centrale.

De plus, les administrations seront incitées à rechercher un règlement à l'amiable des litiges, en modifiant les textes relatifs à l'imputation budgétaire des dépenses d'indemnités transactionnelles.

- Créer la fonction de consultants internes à l'administration :

Le ministère de la fonction publique et des réformes administratives a mis en place un groupe de travail composé de représentants de l'administration, d'universitaires et de consultants appartenant à des cabinets privés, pour étudier et proposer les modalités de mise en oeuvre d'une fonction de consultant interne à la fonction publique. Dès 1991, une formation spécifique à la fonction de consultance interne sera mise en place, à titre expérimental, par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, et proposée à des participants de l'ensemble des administrations centrales.

.../...

II - LE RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC AU QUOTIDIEN

"Au quotidien", le renouveau du service public implique avant tout un état d'esprit visant à transformer et à renouveler les modes de fonctionnement des administrations. Il passe par un ensemble de mesures dont certaines ont une cohérence interne propre ; d'autres relèvent de micro-décisions, au niveau des services ou au niveau individuel, qui tendent à imposer une image plus dynamique du service public. Aucun domaine de l'action administrative n'est épargné : la preuve de ce renouveau en profondeur est parfois donnée par des services dont les tâches modestes mais essentielles, sont l'objet d'une réflexion en terme d'organisation menée par leurs agents.

Au quotidien, le renouveau concerne à la fois les transformations de "l'audit de travail" par l'introduction des méthodes modernes de gestion, les relations de l'administration avec les usagers, les relations sociales au sein de l'administration. Ces différentes actions sont souvent prises en compte dans des projets plus globaux : projets de service, ou organisées dans le cadre de "centres de responsabilité" dont 1990 aura marqué la création.

II.1 - LES METHODES MODERNES DE GESTION

"L'introduction des nouvelles technologies doit s'accompagner systématiquement d'une réflexion sur l'organisation. Le contenu et les conditions de travail... Il ne doit plus y avoir, dans les administrations, d'investissement physique qui ne s'accompagne d'un investissement humain".

Aussi les nouvelles méthodes de gestion passent-elles par un apprentissage au sein des écoles administratives, dont l'accès lui-même se marque par une volonté de diversification du recrutement. Par ailleurs, l'introduction des nouveaux outils de gestion dans les administrations visant à développer leur efficacité va de pair avec une réflexion sur les conditions de succès de leur utilisation. Quant aux nouvelles technologies de l'information, leur influence dans la structuration des administrations est maintenant reconnue.

II.1.1 - La mobilisation des écoles administratives autour de leur apprentissage

Deux éléments doivent être pris en compte : en amont des scolarités dans les quelques 70 écoles de formation de fonctionnaires, un effort de diversification des recrutements a été poursuivi en 1990 ; la scolarité elle-même est l'occasion de sensibiliser et de former les futurs fonctionnaires d'encadrement aux nécessités et à la mise en oeuvre du renouveau du service public.

.../...

a) - Diversification du recrutement

La baisse des candidatures aux concours de la fonction publique, en particulier aux concours de catégorie A, a conduit à s'interroger sur le profil de candidats recherchés par l'administration et sur l'adaptation du mode de sélection.

Si l'administration demeure le débouché classique des étudiants des filières universitaires de droit public et de sciences politiques, il est probable que pour l'avenir ces filières ne suffiront plus à fournir suffisamment de cadres au secteur public, alors même que les besoins sont appelés à s'accroître.

L'administration a donc tout intérêt à élargir ses bases de recrutement en s'ouvrant à des personnes susceptibles d'apporter une expérience nouvelle.

Plusieurs mesures qui vont en ce sens ont été entreprises en 1990, par exemple dans les IRA et à l'ENA

. Dans les IRA

Le concours externe d'entrée, traditionnellement conçu pour s'adresser aux étudiants issus des filières juridiques, connaît depuis quelques années une baisse constante du nombre de candidats, qui est passé en cinq ans de plus de 3 300 dont 1 930 présents à l'écrit en 1984 à moins de 1 500, dont 960 présents à l'écrit en 1989. Afin d'enrayer ce mouvement, l'ouverture du concours externe pour l'année 1990 a fait l'objet d'une campagne de communication par voie de presse, complétée par un mailing auprès des étudiants de sciences économiques. Cette seconde voie a donné des résultats concluants, puisque 66 % des candidats inscrits pour les épreuves écrites qui auront lieu en septembre ont une formation en gestion ou en sciences économiques, alors que le nombre de candidats issus de ces filières était en régression très nette les années précédentes.

Au-delà de cet effort d'information, la diversification du recrutement par la voie des IRA passe également par une réflexion sur la nature et le programme des épreuves du concours, qui tendent actuellement, de par leur conception traditionnelle inspirée du modèle du concours d'entrée à l'ENA, à privilégier certaines filières de recrutement et restreignent de ce fait la base de recrutement. Cette réflexion, lancée dès le début du second semestre 1990, permettra de mettre en place de nouvelles modalités de recrutement, centrées davantage sur le contrôle des aptitudes que

.../...

sur celui des connaissances, et donc susceptibles d'intéresser un public plus large. Le souci de diversification du recrutement, dont la nécessité est particulièrement aiguë dans le contexte de déficit constant qui caractérise le concours spécial de recrutement d'analystes, a conduit dès 1988 à élargir la liste des diplômes des candidats externes. Plus récemment, une nouvelle étape a été franchie par une refonte des épreuves du concours ; le concours qui aura lieu en septembre 1990 comportera ainsi une nouvelle épreuve fondée sur des tests qui permettront de mieux apprécier l'aptitude des candidats à l'analyse. L'aspect novateur de cette épreuve, ainsi que l'actualisation des autres épreuves sont de nature à donner au concours une image nouvelle et plus attractive.

- A l'ENA

La limite d'âge du concours externe a été portée de 25 à 28 ans par le décret n° 90-519 du 28 juin 1990. Cette réforme répond à un double objectif, élargir le potentiel de candidats auxquels s'adresse ce concours tout en diversifiant le recrutement ainsi opéré en tenant compte de l'allongement de la durée des études.

Elle permet ainsi d'ouvrir le concours à des candidats ayant des cursus universitaires variés, différents du "profil type" (licence en droit et diplôme de l'Institut d'études politiques) du candidat à l'ENA.

D'autre part, la loi n° 90-8 du 2 janvier 1990 a ouvert un troisième concours d'entrée à l'ENA aux personnes justifiant de l'exercice pendant huit années au total d'une ou plusieurs activités professionnelles dans le secteur privé ou para-public, ou d'un ou plusieurs mandats de membre élu d'une collectivité territoriale. Le décret n° 90-616 du 13 juillet 1990 portant application de cette loi a fixé à 40 ans la limite d'âge supérieure exigée des candidats à ce concours.

La loi du 2 janvier 1990 a également mis en place un cycle de préparation au troisième concours. Ce cycle, d'une durée de un ou deux ans selon le niveau de diplôme du candidat, prendra la forme soit d'une préparation à temps plein, soit de cours du soir, soit de stages intensifs.

Un troisième concours d'entrée à l'ENA sera organisé pour la première fois au mois de septembre 1991. Toutefois, dès le mois de juillet 1990, a été ouverte l'épreuve de sélection permettant l'accès au cycle de préparation à ce troisième concours. Plus de cinq cents candidatures à ce premier cycle de préparation ont été enregistrées.

.../...

- Enfin une mesure générale a été adaptée en 1990 : la suppression des limites d'âge aux concours internes de recrutement, prévue par le protocole d'accord du 9 février 1990 dans le souci de favoriser la promotion interne, devrait également permettre d'élargir le potentiel de candidats internes à l'administration. La réussite à un concours s'accompagne en effet souvent -et c'est particulièrement le cas du concours d'entrée aux IRA- d'un éloignement du lieu de résidence familiale. Or, les limites d'âge applicables jusqu'au 1er août 1990 correspondaient à une période où les charges familiales sont généralement importantes, et constituent un facteur dissuasif.

b) - Des formations mieux adaptées

Le principe a été posé, lors du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990, que dans toutes les écoles administratives, un module de formation à la gestion des ressources humaines, d'une durée minimale de quinze jours, sera organisé pour les élèves fonctionnaires en formation initiale.

A cette fin, l'ensemble des responsables ministériels de formation, membres du groupe "Politique interministérielle de formation" ont été sensibilisés à cette démarche. Par ailleurs, une réunion de l'ensemble des responsables pédagogiques des écoles administratives a été organisée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, pour la première fois en 1990. Elle a été l'occasion d'un échange de vues sur les formations initiale et continue à la gestion des ressources humaines et préfigure la constitution d'un véritable réseau des écoles, jusque là inexistant.

Dès 1990, les résultats sont notables. Dans les IRA, par exemple le programme de la scolarité, allégé et simplifié par un arrêté du 17 février 1989, s'efforce de trouver un équilibre entre l'acquisition des connaissances professionnelles de base (administration publique, techniques juridiques financières et budgétaires, techniques de gestion publique) et les thèmes prioritaires dans la perspective du renouveau du service public. A ce titre, les responsables pédagogiques des instituts ont été invités à mettre à profit la marge de liberté que leur laisse le programme, conçu non comme une liste exhaustive mais comme un cadre général, pour orienter la formation des élèves vers ces nouvelles priorités et pour l'adapter aux besoins de l'administration.

La gestion des ressources humaines est plus que jamais l'un des thèmes prioritaires de la formation des fonctionnaires qui ont vocation à l'encadrement. Renforcés par l'arrêté du 17 février 1989, les enseignements doivent, au-delà des connaissances qu'ils apportent, être l'occasion d'une prise de conscience de l'importance du facteur humain dans le fonctionnement de l'administration.

.../...

La formation aux questions communautaires a également été renforcée en 1989, et confortée par l'introduction d'une épreuve facultative de langue étrangère. Là encore, au-delà des aspects techniques, la connaissance des institutions, du fonctionnement et des modes d'intervention des Communautés Européennes, ainsi que des pays partenaires de la France au sein du grand marché unique, doivent permettre de développer un réflexe communautaire.

Enfin, le souci de la qualité du service rendu aux usagers doit être présent dans la formation des futurs fonctionnaires. En matière juridique notamment, la clarté et la précision des règles sont le gage d'une transparence et d'une efficacité accrues. L'allègement du programme des enseignements, l'accent porté sur les travaux pratiques et l'adoption de méthodes pédagogiques actives permettent aux élèves de s'entraîner à l'élaboration et à la rédaction de textes administratifs.

.../...

II.1.2 - L'introduction de nouveaux outils de gestion dans les administrations

La mise en oeuvre d'outils de gestion dans l'administration n'est pas nouvelle : en effet, dès le début des années 1970, certaines méthodes telle la rationalisation des choix budgétaires ont été introduites et largement diffusées. Cependant, elles ont progressivement été abandonnées, l'intérêt qu'elles présentaient pour les décideurs s'étant émoussé ; instruments scientifiques insuffisamment intégrés dans la culture et l'évolution des organisations auxquelles elles s'appliquaient, elles ont ainsi montré leurs limites.

Aujourd'hui, les usagers de l'administration imposent à celle-ci de devenir plus efficace, et plus transparente.

L'un des moyens de cette évolution est l'utilisation de nouveaux outils de gestion, mieux adaptés cette fois au but recherché et aux organisations auxquelles ils ont vocation à s'appliquer.

- Comme tels, les outils de gestion sont donc au coeur de la politique de renouveau du service public, qu'ils s'intègrent dans le cadre du développement de l'autonomie des unités administratives, ou même dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité des services.

Ainsi, de nombreux projets sont déjà en cours de réalisation dans certains ministères, en matière de contrôle général et de système d'information et de gestion par exemple ; le ministère de l'équipement est l'un des plus avancés à cet égard.

Un système de comptabilité analytique existe dans plusieurs services du ministère des affaires étrangères, du ministère de la coopération et du développement, du ministère de l'équipement.

Des expériences sont en cours dans d'autres administrations, notamment au secrétariat d'Etat chargé de la jeunesse et des sports.

- Par ailleurs, dans le cadre de la réflexion sur l'aménagement des procédures financières et comptables, plusieurs propositions ont été faites dans le sens de la promotion d'outils nouveaux d'aide à la gestion et à la décision, par le groupe de travail présidé par M. VIDAL, payeur général du Trésor. Ces propositions s'inscrivent dans une perspective à moyen terme. Elles visent en premier lieu au développement des contrôles de gestion internes aux services (définition d'indicateurs de résultats, développement de la comptabilité analytique et des tableaux de bord, recherche d'une homogénéité des instruments utilisés), et en second lieu à préconiser la mise en place des moyens d'information nécessaire à une bonne gestion (éléments comptables plus pertinents, plus adaptés et plus complets, utilisation de l'information suivant des normes communes).

.../...

- Enfin, le travail de l'un des groupes de modernisation mis en place dans le courant de l'année 1989 a porté sur les outils de gestion ; il a fait le point des procédés existants, s'est interrogé sur la nécessité d'en introduire de nouveaux et a proposé une méthode d'analyse des outils nécessaires en insistant sur les conditions de réussite de leur mise en place : la définition des besoins des utilisateurs est essentielle, leur participation à l'élaboration du produit ainsi qu'à sa mise en oeuvre primordiale. La question de l'utilisation de résultats donnés par ces instruments est très importante : quelle diffusion doit en être faite ? Quels sont donc les principes de la gestion de l'information dans l'administration concernée et vis-à-vis de ses partenaires ?

Le groupe de travail a rédigé un rapport sur ces thèmes de réflexion qui sera destiné à ceux qui mettent en place et utilisent les outils de gestion.

II.1.3 - Les nouvelles technologies de l'information

L'ensemble des ministères se sont dotés (ou sont en train de le faire) d'un schéma directeur de l'informatique et de la bureautique.

Certains d'entre eux ont mis en place des structures de support, d'accompagnement et de maintenance. Tel est le cas du ministère de l'équipement, où il existe un réseau technique de diffusion et des animateurs informatiques dans tous les services extérieurs, comme du secrétariat d'Etat chargé de la jeunesse et des sports, qui a créé un réseau de correspondants informatiques interrégionaux ainsi qu'une équipe en administration centrale.

De façon générale, le parc de micro ordinateurs des ministères est en augmentation importante.

Par ailleurs, le comité interministériel de l'informatique et de la bureautique a été réuni le 7 mai 1990, sous la présidence du Premier ministre ; il y a été fait le bilan des actions déjà menées dans ce domaine, et des difficultés qui devaient être surmontées.

A ce titre, l'un des principaux problèmes est celui de la formation : il convient d'améliorer celle-ci, en profitant de l'accord-cadre sur la formation continue.

Un observatoire sur les besoins en formation des administrations sur les nouvelles technologies sera créé par la D.G.A.F.P. et le C.I.I.B.A., au vu des conclusions qui se dégageront de l'enquête lancée à cet effet auprès des différentes administrations.

.../...

Il convient enfin de noter le rôle très positif du C.I.I.B.A. dans le domaine des technologies de l'information, ainsi par exemple dans le cadre de l'utilisation du fonds de répartition (encouragement aux applications innovantes), des premières journées européennes d'informatique administrative, ou de la création d'EDIFRANCE (entité qui rassemble les différents partenaires publics et privés intéressés par le développement de la normalisation des échanges de données informatisées).

.../...

II.2 - LES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES USAGERS

La finalité de la politique de renouveau du service public engagée par le Gouvernement est tout entière tournée vers le service à l'égard des usagers. Toutes les réformes internes actuellement entreprises concourent à la réaliser.

Améliorer le fonctionnement des services et l'efficacité de l'administration est une condition essentielle d'une réelle amélioration des relations avec les usagers. Il y a là un travail de longue haleine, un travail permanent qui doit être d'abord accompli par les fonctionnaires eux-mêmes.

C'est tout le sens des décisions prises par le Gouvernement et plus particulièrement des mesures arrêtées dans des séminaires gouvernementaux du 21 septembre 1989 et 11 juin 1990 et de la communication en Conseil des Ministres du 2 février 1990 du Ministre d'Etat, Ministre de la Fonction Publique et des Réformes Administratives.

Trois axes prioritaires ont été retenus pour guider l'action du Gouvernement dans ce domaine :

- mieux informer et mieux accueillir ;
- simplifier les textes, les procédures et les formalités ;
- associer les usagers au renouveau du service public.

Apparaît également le besoin très fort d'une politique de communication externe, tournée vers les usagers, pour instaurer avec eux une relation durable et confiante qui puisse asseoir la crédibilité des institutions et montrer que les administrations s'adaptent à leur environnement.

II.2.1 - Mieux informer et mieux accueillir

L'égalité d'accès à l'information doit être recherchée. A cet effet, les mesures suivantes ont été arrêtées :

- d'une part, poursuivre et développer l'information du public par tous les moyens actuellement à la disposition de l'administration et créer de nouveaux supports grâce aux technologies nouvelles.

.../...

- . mise en place en mai 1990 de la base de données télématique "vos droits" qui, par un code d'accès unique, permet d'avoir des informations de portée générale et l'accès progressif à toutes les banques de données mises en place par les différentes administrations ;

- . extension des centres interministériels de renseignements administratifs.

Institution unique et originale dans l'administration française, les CIRA forment une structure pluridisciplinaire composée d'agents mis à disposition par les différents départements ministériels et les collectivités territoriales ; en 1989, ils ont répondu à plus d'un million d'appels.

Organisés sur le concept du guichet unique (un seul numéro de téléphone) et sur la pluridisciplinarité, composés d'agents d'orientation et d'informateurs spécialisés, formés à la communication téléphonique, les CIRA peuvent répondre de manière efficace et personnalisée aux besoins des usagers.

Aux sept CIRA déjà existants vont se rajouter en 1990 deux centres nouveaux dans le Limousin et la région Midi-Pyrénées et l'effort sera poursuivi et accentué dans les années suivantes.

- d'autre part, améliorer les conditions d'accueil du public dans les locaux administratifs par :

- . la formation des agents en relations directes avec les usagers à la fonction d'accueil et à la pratique de langues étrangères, notamment pour faciliter la politique d'insertion et pour préparer les agents des administrations à l'ouverture européenne,

- . la rénovation des locaux ouverts au public, les aménagements nécessaires pour éviter les files d'attente, des conditions d'accueil plus agréables et conviviales, faciliter les démarches en mettant les photocopieurs à la disposition des agents pour effectuer eux-mêmes les duplicata dont ils ont besoin et l'aménagement des ouvertures en fonction des particularités locales.

II.2.2 - Simplifier les textes, les procédures et les formalités

Formalités et démarches doivent être en permanence facilitées. C'est tout le sens de ce deuxième objectif vers lequel s'engage l'administration.

Le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics mène actuellement à la demande du Premier Ministre, une enquête de grande envergure pour évaluer le coût, en temps et en francs, des formalités administratives et d'efficacité des simplifications.

.../...

Les travaux de codification des différents textes législatifs et réglementaires précédemment entrepris ont reçu une impulsion décisive.

La composition et les compétences de la COSIFORME (Commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises) ont été élargies aux professions libérales, aux agriculteurs et aux particuliers.

Des commissions de simplifications des formalités ont été créées ou sont en cours de création auprès des préfets de région pour être les correspondantes de la COSIFORME nationale et traiter à leur niveau les problèmes pouvant être résolus localement.

Un haut responsable a été désigné, dans chaque ministère, pour être chargé des actions de simplification et de relations avec les usagers. Un groupe de travail a été constitué dès le mois de septembre 1990, pour étudier les problèmes d'harmonisation et de simplification des justificatifs de domicile ou d'identité, la réduction du nombre de timbres fiscaux...

De nombreuses initiatives sont prises et encouragées localement pour réduire et simplifier les formalités, faciliter les relations administrations-usagers, notamment grâce au recours à la télématique.

Enfin, les usagers de service public sont en droit d'attendre que les décisions des juridictions administratives rendues en leur faveur soient exécutées avec diligence par les administrations concernées, et le Gouvernement présentera prochainement des mesures visant à prévenir les difficultés d'exécution des décisions de la justice administrative et à hâter le règlement de ces difficultés.

II.2.3 - Associer les usagers

Il convient d'associer les usagers à l'amélioration du service public. Les relations entre l'administration et les usagers ne seront vraiment améliorées que s'il est possible de ménager des occasions de réflexion en commun auxquelles seront associées les organisations représentatives. Il faut sortir du dilemme entre l'usager passif et l'usager critique. L'usager doit devenir un partenaire qui fait des suggestions et des propositions et qui prend aussi en compte les conditions de travail concrètes des personnels. C'est dans cet esprit qu'il faut créer de façon pragmatique, à chaque fois que cela est possible, des associations d'usagers. Leur travail pourrait contribuer à ce que l'appréciation des usagers devienne un des critères essentiels d'évaluation du fonctionnement des services publics.

Pour mettre correctement en oeuvre cet axe d'orientation, diverses mesures sont proposées :

- le comité d'information administrative du public a été constitué début 1990 et a déjà tenu plusieurs réunions, avec la participation effective de représentants d'usagers ;

.../...

- ainsi qu'il a été dit, les préfets de région ont formé ou sont en train de former, à leur niveau, avec la participation des usagers, des commissions de simplifications qui seront les correspondantes de la COSIFORME ;

- le rôle du Médiateur de la République va être renforcé et l'information sur son activité développée. L'action des représentants départementaux du Médiateur de la République sera également facilitée.

II.2.4 - Une politique de communication externe

Le service public est confronté à l'existence d'une image institutionnelle dont la redoutable particularité est d'être spontanée et souvent négative. Souvent née d'échecs de communication directe entre l'agent et l'utilisateur, cette image institutionnelle souffre de la nature abstraite des messages qu'elle doit faire passer.

Pourtant certains ministères ont su se doter depuis de nombreuses années de services de communication performants. Il n'est que de citer à cet égard le SIRPA du ministère de la défense, les SIC du ministère des PTE et du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, le SCRP du ministère de l'économie, des finances et du budget.

Aussi, conscients de l'enjeu que représente la bonne image du service public auprès du citoyen, les ministères ont-ils engagé une action en vue de créer, de développer ou de restructurer des services de communication qui prennent en compte la double dimension de communication interne et externe, dans un souci de cohérence et d'efficacité. C'est le cas notamment des ministères de l'agriculture et de la forêt, de l'éducation nationale, de l'économie, des finances et du budget, de la fonction publique et des réformes administratives.

Dans le cadre du chantier de renouveau du service public, une vaste opération de communication interministérielle sur la politique de modernisation de l'administration a eu lieu de juin à décembre 1990. Cette opération, à vocation essentiellement interne (cf. paragraphes II.3 et III.4 à ce sujet), a toutefois été très bien relayée par les médias régionaux : presse et radio.

Les séminaires gouvernementaux sur le renouveau du service public, les signatures d'accords avec les organisations syndicales tels que le protocole d'accord sur la grille des rémunérations et des classifications ainsi que l'accord-cadre sur la formation continue, les différentes communications en Conseil des Ministres sur les problèmes de la fonction publique, font systématiquement l'objet de conférences de presse et de diffusion la plus large possible du dossier d'information, participant ainsi à ce souci de communication.

*

*

*

.../...

Il convient toutefois de signaler que les relations entre les administrations et les usagers relèvent de la compétence de chaque ministre qui prend, dans le domaine dont il a la charge, les mesures propres à améliorer les conditions de communication avec les administrés et l'accueil des usagers des services publics. L'amélioration de ces relations résulte également en très large partie d'une modification des comportements et des attitudes des agents administratifs.

Le ministère de la fonction publique et des réformes administratives a par ailleurs créé un groupe interministériel de modernisation chargé de réfléchir au problème des relations administrations-usagers et de proposer des orientations pouvant être mises en oeuvre par l'ensemble des administrations et dont les travaux seront disponibles pour la fin de l'année 1990. Ce ministère n'a en effet pas la responsabilité directe du fonctionnement des administrations mais peut jouer un rôle d'incitation et de soutien aux initiatives prises en la matière et s'assurer notamment que les mesures décidées au niveau gouvernemental décrites ci-dessus font bien l'objet de mise en oeuvre respective par les administrations.

.../...

II.3 - LES RELATIONS DU TRAVAIL

Les relations du travail ont été marquées, en 1990, par une triple impulsion : la revitalisation des instances de concertation pour renforcer le dialogue social dans les administrations, celui-ci devant être un instrument privilégié de la modernisation ; l'amélioration des conditions de travail et de vie, avec la mise en oeuvre de plusieurs mesures concrètes ; la définition et la mise en oeuvre d'une politique de communication interne dans l'administration.

II.3.1 - La revitalisation des instances de concertation

Conformément à la volonté exprimée par le Premier Ministre dans sa circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, plusieurs administrations ont mis en oeuvre au cours de l'année 1990 des mesures de revitalisation des instances de concertation.

a) - L'amélioration du fonctionnement des organismes existants

Les administrations se sont attachées à assurer une meilleure information des représentants du personnel et à réaliser une périodicité plus régulière des réunions des organismes consultatifs.

Au ministère de l'intérieur notamment, un groupe de travail réunissant représentants de l'administration et représentants des organisations syndicales a été chargé d'examiner les moyens d'améliorer le fonctionnement des organismes consultatifs institués dans les services des préfectures.

b) - Institution et développement de nouvelles instances de concertation

L'année 1990 a été marquée dans de nombreux ministères par la création de nouvelles instances de concertation : commissions administratives paritaires locales, comités techniques paritaires spéciaux ou locaux, comités d'hygiène et de sécurité spéciaux ou locaux ; et par la mise en place de commissions consultatives paritaires pour les agents non titulaires.

- Au ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, la mise en place dans les services extérieurs de commissions administratives paritaires locales dotées de compétences propres particulièrement étendues et ayant pour tâche d'examiner la plupart des actes de gestion concernant les personnels des catégories C et D a permis d'assurer en profondeur une redistribution des rôles entre les commissions administratives paritaires locales et nationales.

- Au ministère de la justice, des comités techniques paritaires départementaux ont été institués dans les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

- Au ministère délégué chargé de la mer ont été mis en place des comités techniques paritaires locaux auprès de chaque directeur interrégional et du directeur départemental des affaires maritimes de La Réunion.

- Enfin, au secrétariat d'Etat chargé de la jeunesse et des sports, des comités techniques paritaires départementaux ont été mis en place dans les départements d'outre-mer ; de même ont été créés des comités techniques paritaires centraux dans certains établissements publics administratifs dépendant de cette administration : Ecole nationale de voile, Ecole nationale de ski et d'alpinisme, Ecole nationale d'équitation.

c) - L'évolution et le renforcement des thèmes de concertation

D'ores et déjà un certain nombre de comités techniques paritaires locaux ont été associés à la mise en place de projets de service, et parfois à l'examen des projets d'administration déconcentrée.

De même, la mise en oeuvre dans les administrations de l'accord-cadre sur la formation continue a été réalisée, en consultant les comités techniques paritaires et en les associant aux travaux préparatoires ou en les tenant informés des discussions menées à ce sujet.

Enfin, il convient de souligner que lors du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990 sur le renouveau du service public, le Gouvernement a souhaité ouvrir le champ de la concertation aux domaines suivants :

- le renforcement et la déconcentration des comités d'hygiène et de sécurité et le développement du contrôle des règles d'hygiène et de sécurité ;

- les conditions techniques de mise en place "d'un retour collectif de modernisation" en fonction des gains d'efficacité des agents.

Les instances institutionnelles de concertation devraient donc voir s'accroître à l'avenir leur rôle dans le développement du dialogue social au sein de l'administration.

.../...

II.3.2 - Les conditions de travail et de vie

Au centre du dialogue social se trouvent, naturellement, les conditions de travail et de vie, qui constituent des thèmes prioritaires de négociation. Dans cet ensemble, on peut noter en particulier en 1990 des mesures destinées à confirmer l'égalité professionnelle entre femmes et hommes, à une meilleure insertion des travailleurs handicapés, à améliorer les règles d'hygiène et de sécurité, ainsi qu'à développer l'action sociale dans l'administration.

a) - L'égalité professionnelle

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires confirme, dans son article 6, le principe qu'aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leur sexe.

Il est toutefois prévu que des recrutements distincts pour les hommes et les femmes peuvent être organisés lorsque l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue une condition déterminante de l'exercice des fonctions ; dans ce cas, la part respective des emplois offerts aux hommes et aux femmes est déterminée en fonction des nécessités de service.

Ces possibilités de dérogations sont soumises à une réglementation stricte en application de l'article 21 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

En outre, les dispositions dérogatoires prises en application des articles 6 de la loi du 13 juillet 1983 et 21 de la loi du 11 janvier 1984 sont révisées périodiquement.

Si, à l'origine, 15 corps de fonctionnaires pouvaient faire l'objet d'un recrutement distinct de femmes et d'hommes, le champ ouvert par ces dérogations à l'égalité des sexes a été progressivement réduit à 7 corps de fonctionnaires.

Pour l'année en cours, un décret supprimant les corps des commissaires de police, des commandants et officiers de paix, des inspecteurs, des enquêteurs, des gradés et gardiens de la paix de la police nationale de la liste des corps à recrutement dérogatoire, a recueilli un avis favorable du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat réuni en session plénière le 5 juillet 1990. Après examen par le Conseil d'Etat, il a été publié le novembre 1990 (décret n° 90- du novembre 1990).

Dans un proche avenir, le recrutement distinct ne devrait ainsi concerner que les corps de surveillance des établissements pénitentiaires, qui représentent actuellement 0,6 % des agents de l'Etat, et des attachés d'éducation de la Maison d'éducation de la Légion d'honneur.

.../...

b) - L'insertion professionnelle des travailleurs handicapés

La loi du 10 juillet 1987 qui s'impose à l'Etat et à ses établissements publics autres qu'industriels et commerciaux, a substitué à l'ancienne priorité d'emploi de 3 % en faveur des travailleurs handicapés, une obligation d'emploi à concurrence de 6 % des effectifs au profit de l'ensemble des bénéficiaires qu'elle énumère, au nombre desquels figurent les travailleurs reconnus handicapés par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP). Un délai de trois ans à compter du 1er janvier 1988 est prévu pour atteindre ce résultat.

Cette loi dispose également qu'outre les voies traditionnelles d'accès des handicapés à la fonction publique, par concours aménagés et emplois réservés, les personnes reconnues travailleurs handicapés peuvent désormais accéder à la fonction publique en qualité d'agent contractuel dans des emplois de catégories C et D pendant une période d'un an renouvelable une fois, à l'issue de laquelle elles sont titularisées si elles remplissent les conditions d'aptitude pour l'exercice de la fonction.

Deux circulaires ont précisé les mesures qu'il appartient aux administrations de mettre en oeuvre pour l'application de la loi.

La première circulaire FP n° 1688 du 9 mars 1988, a notamment insisté sur le fait que l'obligation d'emploi de 6 % des effectifs correspond à une obligation de résultat et plus seulement à une simple priorité, comme auparavant ; elle explicite également les modalités de mise en oeuvre des recrutements en qualité d'agent contractuel. La seconde circulaire FP n° 201 du 9 janvier 1990, rappelle les modalités applicables au décompte des bénéficiaires, et demande aux divers départements ministériels de bien vouloir procéder à une enquête statistique.

Par ailleurs, l'article L.328-8 du code du travail tel qu'il résulte de la loi du 10 juillet 1987 permet à l'Etat et à ses établissements publics de même qu'au secteur privé, de s'acquitter partiellement de l'obligation d'emploi de 6 % en 1991 en passant des contrats de fournitures ou de prestations de service avec des ateliers protégés, des centres de distribution de travail à domicile ou des centres d'aide par le travail. Les modalités et les limites de cette exonération ont été fixées pour le secteur public par le décret n° 89-355 du 1er juin 1989. La dispense accordée à ce titre ne peut excéder la moitié des bénéficiaires.

.../...

Une circulaire commune du Ministre de la Fonction Publique et des Réformes Administratives et du Ministre Délégué auprès du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, chargé du Budget, n° 1731 du 13 novembre 1989, précise les moyens à mettre en oeuvre pour l'application de ce texte.

Un bilan provisoire permet de constater au 31 décembre 1988, que les bénéficiaires de la loi du 10 juillet 1987 représentent 3,6 % des effectifs de la fonction publique de l'Etat.

L'effort déjà accompli pour atteindre l'objectif fixé par la loi doit donc être accentué et plusieurs types de mesures sont mises en oeuvre à cette fin dans le cadre d'une politique d'incitation et d'information des administrations.

Des modules de sensibilisation sur l'emploi et l'insertion des handicapés dans la fonction publique sont organisés périodiquement auprès des administrations gestionnaires et une réflexion est engagée sur les actions de formation qui leur sont accessibles.

Un guide pratique sur l'emploi des travailleurs handicapés à l'intention des responsables de personnels dans les administrations, les établissements publics et les collectivités locales a été publié ; 5 000 exemplaires ont été adressés aux gestionnaires et un nouveau tirage est actuellement étudié.

Un groupe de travail portant sur les moyens de favoriser le développement du secteur protégé, par le biais de contrats passés entre les services publics et les ateliers protégés ou les centres d'aide par le travail, afin d'encourager l'emploi des travailleurs handicapés au sein de structures d'accueil spécifiques s'est réuni sous l'égide du secrétariat d'Etat aux handicapés et accidentés de la vie.

Une réflexion est engagée sur la possibilité de mettre en oeuvre des actions de formation adaptées aux handicapés servant dans les administrations. En particulier, le ministère de la fonction publique et des réformes administratives a mis en place une formation-pilote des gestionnaires de personnels à l'accueil et à l'insertion de fonctionnaires handicapés.

Enfin, il faut noter une amélioration de la procédure de nomination dans les corps de catégories C et B par la voie des emplois réservés, mise en place par trois décrets du novembre 1990. La publication de ces textes, sous l'égide du secrétariat d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre, fait suite à un groupe de travail interministériel dont l'animation avait été confiée en 1989 à un sous-directeur du ministère de la fonction publique et des réformes administratives.

.../...

c) - Hygiène et sécurité

Le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique a fixé des règles communes à l'ensemble des administrations de l'Etat en ce qui concerne l'hygiène du travail, la sécurité du travail et la médecine de prévention. Ce décret présente deux caractéristiques essentielles :

- d'une part, il vise à transposer aux agents de l'Etat les dispositions du titre III du livre II du code du travail relatives à l'hygiène, la sécurité et la médecine du travail, tout en les aménageant, le cas échéant, pour tenir compte des spécificités de l'administration ;

- d'autre part, il définit des règles générales et laisse à chaque administration le soin de fixer ensuite elle-même les modalités d'application de ces règles afin de permettre que les initiatives prises au sein des départements ministériels en matière d'hygiène de travail, de sécurité du travail et de médecine préventive puissent être adaptées aux réalités concrètes de chaque service.

Dans ce cadre, chaque ministre doit désigner des fonctionnaires chargés, sous la responsabilité du chef de service, de mettre en oeuvre les règles d'hygiène et de sécurité et des agents chargés d'assurer une fonction d'inspection en ce domaine.

Le décret prévoit en outre qu'une formation à l'hygiène et à la sécurité doit être dispensée au profit de tous les personnels pendant les heures de service et qu'un service de médecine de prévention, dont les missions sont voisines de celles du service de médecine du travail des entreprises relevant du code du travail, doit être mis en place dans chaque administration.

Enfin, les comités techniques paritaires doivent être consultés à propos des questions d'hygiène et de sécurité du travail et sont susceptibles d'être assistés dans l'accomplissement de cette tâche par des structures plus spécialisées, les comités d'hygiène et de sécurité (CHS). Le décret indique en effet qu'il doit être obligatoirement créé un CHS central "dans chaque département ministériel ou groupe de départements ministériels ayant une gestion commune du personnel". Par ailleurs, "lorsque l'importance des effectifs ou la nature des risques professionnels le justifie, des CHS locaux ou spéciaux peuvent être créés dans les services territoriaux, établissements publics, bâtiments ou groupes de bâtiments".

.../...

Pour disposer d'une vue d'ensemble et établir un bilan des mesures prises en la matière dans les services de l'Etat, le ministère de la fonction publique et des réformes administratives a procédé à une nouvelle enquête, réactualisant l'enquête réalisée dans le premier trimestre 1988.

Le questionnaire adressé aux divers départements ministériels a été enrichi des observations formulées par la commission centrale de l'hygiène et de la sécurité lors de la session du 18 mai 1989 et du relevé des décisions du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990.

Les résultats de l'enquête seront soumis à la commission centrale de l'hygiène et de la sécurité instituée au sein du Conseil supérieur de la fonction publique.

Un certain nombre de mesures relatives à l'hygiène et à la sécurité du travail dans la fonction publique de l'Etat ont été préconisées lors du séminaire gouvernemental. Ces décisions devront faire l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales dans le cadre de la commission centrale de l'hygiène et de la sécurité.

Ainsi, dans le cadre de l'amélioration du dispositif des règles d'hygiène et de sécurité, il a été décidé d'étudier la possibilité d'étendre le champ de compétence de l'inspection du travail aux services de la fonction publique de l'Etat, conformément aux vœux formulés par les participants à la commission centrale d'hygiène et de sécurité, réunie le 18 mai 1989.

Il a été également souhaité lors du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990 que l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail intervienne à titre d'expert, afin d'accompagner le mouvement d'amélioration des conditions de travail, dès lors que la suggestion de la commission centrale de l'hygiène et de la sécurité d'étendre le champ de compétence des comités d'hygiène et de sécurité aux conditions de travail aura été retenue.

Il a également été décidé d'instituer, à la charge des administrations, une obligation de formation au bénéfice des membres des comités d'hygiène et de sécurité, qui se substituerait aux dispositions de l'article 8 du décret du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail dans la fonction publique de l'Etat.

.../...

Dans le cadre de la mise en oeuvre de ces décisions, une mission a été confiée au Docteur VIGNALOU, chef du service médical du ministère de l'industrie et de l'aménagement du territoire. Les résultats de cette étude viendront enrichir et compléter l'enquête effectuée par le ministère de la fonction publique et des réformes administratives, qui portera notamment, outre les points évoqués lors de l'enquête précédente, sur la procédure de désignation et les actions de formation des membres des CHS, la définition des missions incombant aux médecins de prévention, ainsi que l'éventuelle création d'un corps d'inspection, ainsi qu'il a été souhaité lors du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990.

b) - L'action sociale dans la fonction publique

L'administration met en oeuvre au bénéfice de ses agents une politique diversifiée d'action sociale. Elle prend en charge la réalisation de certains équipements collectifs (restaurants administratifs, centres de vacances pour les enfants et les adolescents). Par ailleurs, elle attribue diverses subventions et allocations à caractère social : subventions-repas, allocations de garde d'enfants, allocations aux handicapés, prestations pour les séjours d'enfants en centres de vacances, aides personnelles.

Chaque département ministériel dispose de crédits spécifiques destinés à financer l'action sociale de son ressort, crédits qu'il met en oeuvre soit en gestion directe, soit en utilisant les services d'associations de personnel, comme par exemple les associations de gestion des restaurants administratifs. La plupart de ces actions ministérielles sont encadrées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique qui fixe notamment la réglementation qui leur est applicable et le taux annuel des prestations.

Par ailleurs, celle-ci gère directement certaines actions. Il s'agit de l'action en faveur du maintien à domicile des agents retraités (aide ménagère à domicile, aide à l'amélioration de l'habitat), de l'octroi des chèques-vacances aux agents de l'Etat, de la politique d'équipements interministériels.

Cette gestion est assurée dans le cadre de conventions particulières avec la participation technique de la mutualité fonction publique.

Les orientations et décisions prises au niveau interministériel sont arrêtées après avis du comité consultatif interministériel des services sociaux des administrations de l'Etat (CISS). Cet organisme composé de représentants des organisations syndicales et des représentants des administrations se réunit six à huit fois par an. Il propose notamment l'affectation des crédits budgétaires destinés à l'amélioration de l'action sociale :

.../...

relèvement du taux des prestations existantes, création de prestations nouvelles, programmes d'équipements interministériels. Le CISS est ainsi à l'origine de nombreuses prestations servies aux agents de la fonction publique : allocation de garde d'enfants, prestations pour séjours de vacances d'enfants, allocations pour handicapés, prise en charge de l'amélioration de l'habitat des retraités, de l'aide ménagère et octroi de chèques-vacances.

Plusieurs actions ont, dans ce cadre, été menées en 1990.

Depuis le 1er janvier 1990, les crédits d'amélioration de l'action sociale sont inscrits au chapitre 33-95 du budget des services généraux du Premier Ministre. Ils s'élèvent à 140 MF : 30 MF ont été consacrés à une revalorisation des prestations sociales interministérielles (3 % pour la prestation en faveur de la restauration du personnel et 2,5 % pour l'ensemble des autres prestations), 15 MF ont été affectés à l'aide ménagère à domicile, 35 MF à la prestation de service crèche au profit des agents de l'Etat, 27 MF aux opérations d'équipement.

En outre, une dotation de 4 MF a permis une réforme des prestations pour séjours d'enfants. Ces prestations qui visent à favoriser le départ en vacances ou les loisirs des enfants des agents de l'Etat ont désormais un champ d'application plus large et leurs conditions d'octroi ont été étendues.

Un crédit de 25 MF a été consacré à la mise en oeuvre d'une aide sociale en faveur de l'installation des personnels de l'Etat affectés en région parisienne.

La politique en faveur des retraités, orientée depuis plusieurs années vers le maintien à domicile, a été poursuivie.

L'aide à l'amélioration de l'habitat, versée sous réserve d'un plafond de ressources, vise à prendre partiellement en charge tous travaux d'amélioration des installations sanitaires, d'installation de chauffage et d'électricité, de réfection des peintures et des revêtements, les travaux d'accessibilité ou d'aménagement, les travaux de couverture et d'isolation phonique et thermique. Le montant maximum de l'aide est de 9 547 F. En 1990, le montant global des dépenses afférentes à cette action a été de l'ordre de 14 MF.

Pour la mise en oeuvre de cette action, les services sociaux de l'Etat s'appuient sur la Fédération nationale des centres PACT (protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat) et sur ses associations départementales qui agissent comme conseillers techniques des retraités demandeurs.

.../...

L'aide ménagère à domicile en faveur des fonctionnaires retraités a été mise en place en 1980. Elle concerne depuis 1984 l'ensemble du territoire et 1987 a vu la prise en compte des ouvriers de l'Etat retraités du ministère de la défense. Le taux horaire actuel de la prestation est de 72,40 MF en région parisienne (70,98 MF en province) et la participation de l'Etat est, dans le cas général, accordée dans la limite de 30 heures par mois.

Après une augmentation significative (112 MF en 1987, 140 MF en 1988, 160 MF en 1989), les dépenses relatives à l'aide ménagère à domicile se sont stabilisées.

La prestation de service crèche est une subvention versée par les caisses d'allocations familiales aux gestionnaires de crèche pour permettre d'abaisser le montant du prix de journée demandé aux parents des enfants accueillis. La prestation versée au titre des enfants des agents de l'Etat est financée sur les crédits sociaux de l'administration.

Les chèques-vacances sont des titres nominatifs qui peuvent être remis à des prestataires de service agréés en paiement des dépenses effectuées par les bénéficiaires pour leurs vacances : transports, hébergement, repas, activités de loisirs. Le bénéficiaire reçoit les chèques-vacances correspondant au montant de l'épargne préalable qu'il a constituée, augmenté d'une bonification de 25 % versée par l'administration.

Le chèque-vacances est accordé sous conditions de ressources. En 1990, le plafond d'imposition requis a été porté de 9 240 F à 9 550 F. Le nombre de bénéficiaires a atteint 65 000 en 1990, soit une augmentation de 35 % par rapport à 1989, pour une dépense de 65 MF.

En matière d'équipement ont été lancées ou poursuivies en 1990, l'opération de construction d'un restaurant à Chaumont, les opérations de rénovation des restaurants de Vannes, Saint-Lô, Evry. Des études ont été menées en ce qui concerne la faisabilité d'opérations à Laon, Cergy-Pontoise, Bobigny, Annecy, Orléans et Vesoul. Des crédits ont été dégagés en faveur de la construction de crèches à Chamalières et Vesoul. Des places ont été réservées dans quatre crèches de la Ville de Paris.

La dépense au titre des équipements se montait au 1er juillet 1990 à 6 MF.

Cependant, du fait du ralentissement des programmes dans le domaine de la restauration, le CISS a défini de nouvelles orientations, notamment dans le secteur du logement en faveur des jeunes agents.

.../...

A l'heure actuelle, l'offre de logements locatifs s'effectue essentiellement selon deux procédures : la réservation réglementaire, qui donne la possibilité au préfet de chaque département de réserver, au profit des agents de l'Etat, 5 % des logements neufs mis en location par les organismes HLM, et la réservation conventionnelle dans laquelle les ministères passent des conventions avec les organismes d'HLM et les sociétés de construction pour réserver les logements aux fonctionnaires avec contribution de l'Etat.

La gestion du parc de logements réservés au titre "du 5 %" ne donne pas entière satisfaction en raison de la difficulté de suivi des opérations. Diverses mesures d'ordre technique ont été prises en 1989 et poursuivies en 1990 pour améliorer ce dispositif : informatisation des fichiers et simplification des procédures.

Il demeure que la réservation conventionnelle souffre de la concurrence avec le 1 % employeur et trouve relativement peu à s'exercer notamment en région parisienne.

D'autre part, les exigences de ressources établies par les organismes d'HLM sont de plus en plus dissuasives pour la plupart des demandeurs, jeunes fonctionnaires nommés dans un premier emploi à Paris ou en région parisienne, quelle que soit leur catégorie et qui, du fait du coût des loyers, ont les plus grandes difficultés à se loger.

Le comité interministériel des services sociaux s'est donc orienté vers la participation au financement, sur crédits sociaux interministériels, de programmes de construction de logements réservés en région parisienne aux agents de l'Etat. Une dotation de 10 MF a été affectée à cette action et reconduite chaque année depuis 1987. Les premiers logements construits ont été livrés dès l'automne 1988.

En 1989 et 1990, 73 logements ont été attribués à des fonctionnaires ou agents de l'Etat affectés à Paris principalement (programme de Sevran, Neuilly-sur-Marne, Evry et Nanterre).

En outre, le 1er juillet 1990, a été instituée une aide sociale à l'installation des personnels de l'Etat affectés à Paris, dans les Hauts-de-Seine, le Val-de-Marne, la Seine Saint-Denis, à l'issue de leur réussite à un concours interne ou externe de la fonction publique de l'Etat.

Cette aide a pour objectif de faciliter l'accès au logement locatif des personnels qui, avant leur affectation à l'issue d'un concours résidaient en dehors de l'Ile-de-France.

.../...

II.3.3 - Une politique de communication interne

Le renouveau du service public accorde naturellement une priorité à la communication interne. Les profondes mutations que connaît l'administration imposent en effet à chaque agent des changements dans son travail quotidien. Ceci s'accompagne donc d'une véritable politique de communication interne qui insuffle un réel dialogue entre tous les niveaux des institutions.

Cette politique facilite d'une part l'intégration des personnels et renforce leur sentiment d'appartenance ; elle prépare d'autre part les agents à devenir eux-mêmes les vecteurs de la communication externe de leur administration.

Plus encore que le développement général à toutes les administrations, des services de communication, dont les membres responsables de la cohérence des messages émis, professionnalisent cette activité, ce sont les actions, spectaculaires ou modestes, qui témoignent de la vigueur et de l'irréversibilité de cette évolution.

Telle charge graphique (ministère de l'équipement, direction générale de l'administration et de la fonction publique), telle revue interne (ministère de l'éducation nationale) sont des avancées remarquables et significatives.

Des opérations d'un type nouveau apparaissent qui renouvellent les échanges entre l'administration et ses personnels. C'est le cas notamment du grand "débat public", mené en 1989 par le ministère des postes, des télécommunications et de l'espace, avec 8 000 réunions internes, des vidéo-transmissions réunissant en direct 75 000 personnes et un journal tiré à 520 000 exemplaires.

On retrouve la même ambition en 1990 avec le ministère de la fonction publique et des réformes administratives qui rassemble près de 2 000 fonctionnaires au cours de 30 rencontres tenues dans 27 villes différentes, sur le thème du renouveau du service public.

Ayant reçu la mission de communiquer sur la modernisation de l'administration, la direction générale de l'administration et de la fonction publique prend une part active à l'organisation et à l'animation de ces rencontres 1990 du renouveau. Elle se dote par ailleurs d'une cellule de spécialistes chargée de définir une stratégie et d'impulser une politique de communication.

.../...

II-4 - UNE DEMARCHE PARTICIPATIVE

Pour les entreprises comme pour les administrations, la meilleure prise en compte de l'environnement et de la satisfaction des utilisateurs, qu'ils soient clients ou usagers, passe par des démarches collectives et participatives, les démarches de projet.

Il s'agit de décentraliser et de responsabiliser pour développer la capacité collective de réaction face aux modifications rapides de l'environnement, tant interne qu'externe.

Cela suppose des fonctionnaires responsables, adhérant pleinement au projet de leur organisation et contribuant par leurs initiatives à le mettre en oeuvre. C'est précisément le dernier et probablement le plus important facteur de la redécouverte des démarches de projet : répondre au malaise des personnels, à la dégradation de leur situation économique et de leur image sociale. Toute vision commune de l'avenir est aussi nécessairement une réflexion de l'organisation sur ses missions, son identité, ses valeurs, son éthique professionnelle.

II.4.1 - Les plans ministériels de modernisation et les projets d'administration

Ils ont pour origine le point 6 du programme d'action annexé à la circulaire du Premier Ministre du 23 février 1989 relative au renouveau du service public : "Chaque administration élaborera un plan de modernisation regroupant de façon cohérente et avec un échéancier de réalisation, les actions envisagées pour mettre en oeuvre les directives qui précèdent ou les actions déjà engagées dans le même esprit. Ces plans comprendront un programme de mesures concrètes à court terme adaptées à la situation propre de chaque ministère".

Les plans ministériels ont été transmis au Premier Ministre et au Ministre d'Etat, Ministre de la Fonction Publique et des Réformes Administratives lors de la préparation du premier séminaire gouvernemental sur le renouveau du service public qui a eu lieu le 21 septembre 1989. Ces plans ont été actualisés pour le deuxième séminaire gouvernemental du 11 juin 1990. Cet exercice lourd n'en demeure pas moins indispensable. Il sera poursuivi et les plans réactualisés chaque année.

De la synthèse effectuée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique il ressort que partout l'implication ministérielle a été forte sur ces dossiers. Des diagnostics préalables ont été réalisés et les directions d'administration centrale, comme les services extérieurs, ont été impliqués. Les organisations syndicales ont été consultées. Sauf de rares exceptions (comme le ministère de l'équipement) où les services extérieurs ont été les premiers concernés et servent actuellement de leviers pour la modernisation des administrations centrales, les développements sont généralement simultanés en administration centrale, dans les services extérieurs et les établissements.

Il apparaît globalement que l'exercice a eu trois intérêts essentiels :

- obliger à prendre un peu de recul, deux-trois ans, par rapport à l'horizon habituel de traitement des problèmes ;

- mettre en évidence les besoins de cohérence entre les diverses actions sectorielles engagées : plans de recrutement, plans de formation, schémas directeurs de l'informatique et de la bureautique, actions de communication, etc. ;

- inciter à mettre en place une coordination stratégique permettant de définir les priorités du ministère. C'est bien souvent à l'occasion de l'élaboration des plans ministériels de modernisation qu'a été instituée une structure permanente de pilotage associant le Cabinet, les directions d'administration centrale et parfois quelques représentants des services extérieurs.

II.4.2 - Les projets de service :

Dans la circulaire du 23 février 1989 sur le renouveau du service public, le Premier Ministre insiste sur le renforcement du dialogue social et le développement des responsabilités.

La mise en oeuvre de cette politique passe comme il a été dit par une démarche collective, celle du projet de service, que les administrations et notamment les services extérieurs mettent en pratique progressivement.

Le projet de service privilégie une action globale visant à modifier les méthodes de managements internes et les relations des services avec la collectivité.

Restituant clairement le sens des activités de chacun au regard des missions de service public, il affiche stratégie, objectifs et plans d'action.

Il se concrétise par des réflexions collectives, l'élaboration d'une charte, la définition d'un plan de communication et la mise en oeuvre de plans d'action ainsi que de leur suivi.

La force du projet de service, c'est sa dimension éthique et affective, fondée à la fois sur les valeurs du service public et sur les engagements individuels et d'équipe. Global et intégrateur, il concerne toute l'organisation et tout le personnel et fédère les actions dans une perspective commune. Il identifie en même temps l'avenir souhaité et le programme de mesures concrètes pour y parvenir.

La diffusion du texte du projet de service ne saurait, en aucun cas, interrompre le processus participatif.

L'événement marque au contraire le point de départ de la mise en pratique des grandes orientations dégagées par le projet. Elle se traduit par des stratégies nouvelles en matière, par exemple, de communication, de gestion des ressources humaines, de développement par objectif... que le personnel s'est appropriées.

Inscrites dans la durée à travers les plans d'actions pluriannuels (formation, qualité...), ces politiques font l'objet d'une mesure des résultats obtenus grâce à la mise en place d'indicateurs de suivi. Ce suivi constitue un des gages d'efficacité du projet.

La publication périodique des réussites -ou des échecs-, soutenue par une communication spécifique, complète ce dispositif et suscite en elle-même de nombreuses opportunités d'entretenir et de relancer la dynamique participative.

Il s'agit de provoquer les capacités de réactions qui seules permettront de surmonter les phases de découragement, de valoriser les acquis et de mettre en lumière le chemin parcouru.

Le projet de service a révélé des zones d'activités inédites et de nouveaux métiers. Il a élargi les espaces d'autonomie et de responsabilité. Il a enfin une dimension prospective et vise à définir le champ des nouvelles ambitions du service.

Actuellement, plus de 200 projets de service ont été élaborés dans l'ensemble de l'administration, qu'il s'agisse de services centraux ou de services extérieurs de l'Etat.

Parmi les plus significatifs, citons les projets de service mis en oeuvre dans deux rectorats, dans les établissements pénitentiaires, au CNRS, à la direction de l'artisanat, à l'IGN, à la direction de la sécurité civile et à la direction des collectivités locales, dans de nombreuses préfectures, 60 DDE, 4 DRASS et 3 DDASS...

Une centaine sont en cours de préparation (phase d'audit préalable ou de présensibilisation des personnels).

Afin d'encourager et de soutenir cet effort, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a diffusé très largement dans l'ensemble des administrations de l'Etat la brochure élaborée par le groupe de travail interministériel chargé d'une réflexion sur le thème des projets de service.

Elle a de plus engagé une vigoureuse action d'information, de sensibilisation et de formation sur ce sujet qui s'est traduite notamment par la tenue de 25 réunions de sensibilisation dans les préfectures de régions et services extérieurs de l'Etat ainsi que par des séances de formation dans les IRA ou autres écoles administratives (ENAP-ENTPE...).

.../...

II.4.3 - Les autres actions innovantes

a) - Les projets d'administration déconcentrée représentent une véritable relance de la déconcentration

Le 24 novembre 1989, le Premier Ministre adressait aux préfets de région une circulaire leur demandant de mener à bien l'élaboration de projets d'administration déconcentrée des services territoriaux de l'Etat destinés à servir de base de travail au Gouvernement pour relancer la déconcentration.

Les principes directeurs de ces projets d'administration déconcentrée étaient ainsi définis :

- une démarche concertée entre préfets de régions, préfets de départements et chefs des services extérieurs de l'Etat ;

- une plus grande cohésion des services territoriaux qui devrait se manifester essentiellement dans deux directions :

- . renforcer les échanges et la coordination en matière notamment de gestion des personnels, de formation des agents, d'informatisation des services, de gestion du patrimoine de l'Etat, de communication et d'organisation de l'accueil du public ;

- . conduire plus efficacement les politiques interministérielles en proposant à cet effet des procédures, des outils de travail et des mesures structurelles mieux adaptées ;

- une évolution des structures

Il était demandé aux préfets de région, compte tenu notamment des transferts de compétence résultant des lois de décentralisation de proposer les redistributions fonctionnelles qui leur paraîtraient utiles et souhaitables en indiquant les conditions de leur réalisation.

La circulaire indiquait ensuite que le contenu du projet d'administration déconcentré devrait faire apparaître les principales priorités des services de l'Etat dans la région et dans les départements ainsi que leur hiérarchisation et recenser les nouvelles mesures de déconcentration nécessaires pour les mettre en oeuvre.

Ces éléments ont servi de documents de travail pour la préparation du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990 dans le cadre de la poursuite et de la relance de la politique de déconcentration.

.../...

b) - La modernisation des services extérieurs de l'Etat

En 1990 comme les années précédentes, et en liaison étroite avec le ministère de l'intérieur, le ministère de la fonction publique et des réformes administratives a apporté son concours financier aux actions conduites sous l'égide des préfets pour la modernisation des services de l'Etat dans les départements.

Certaines initiatives prises par les préfets pour l'amélioration de l'accueil ou la délivrance des titres administratifs ont été encouragées. Mais une forte orientation a été donnée aux démarches visant à l'élaboration de projets de service dans les préfectures et à la mise en place d'un "management participatif". 48 préfectures ont pu ainsi bénéficier des crédits délégués dans ce cadre pour un montant de 3 800 000 F environ en 1990.

c) - La modernisation des services centraux

Le ministère de la fonction publique et des réformes administratives soutient également les projets mis en oeuvre par les administrations centrales dans le domaine du renouveau du service public et notamment toutes les démarches participatives et les audits d'organisation. A ce titre, 4 700 000 F ont été transférés à différents départements ministériels en 1990.

d) - L'innovation et les groupes de progrès

La généralisation des nouvelles technologies de l'information, informatique, bureautique et télématique, entraîne corrélativement des modifications des méthodes et de l'organisation des services. La direction générale de l'administration et de la fonction publique a poursuivi, en 1990, la politique de sensibilisation et de soutien à l'innovation et à la qualité par une participation active à des actions de formation, colloques, séminaires, journées d'information organisées, tant dans les services centraux que dans les services extérieurs de l'Etat, soit à son initiative, soit à la demande des services.

.../...

III - LES PROCHAINES ETAPES

Le renouveau du service public sera l'un des enjeux essentiels de la fin de cette décennie et du début de la suivante ; le processus est long et difficile : il faut accepter que cela prenne du temps. Aussi, après les "grands chantiers" et le cadre d'action quotidien des fonctionnaires, marqués par une série de mesures dont les effets, parfois, ne seront perceptibles qu'à terme, faut-il envisager les prochaines étapes qu'il reste à parcourir pour une transformation en profondeur du service public.

Trois axes principaux semblent, à cet égard, s'imposer :

- la mobilité des agents, élément important d'une gestion plus dynamique des fonctionnaires ;
- l'adaptation de l'administration à son environnement international, en particulier européen ;
- une réflexion sur le rôle et la place des administrations centrales.

Le ministère de la fonction publique et des réformes administratives a, dans la conduite de ces actions de renouveau, un rôle central d'impulsion et de réflexion ; mais ces réformes seraient vouées à l'échec si elles n'étaient intégrées dans les stratégies d'action des administrations. Aussi conviendra-t-il également d'envisager à quelles conditions ce ministère peut jouer efficacement ce rôle de vecteur.

III.1 - TRADUIRE DANS LES FAITS LA "GARANTIE FONDAMENTALE" DE MOBILITE

La mobilité des agents doit être favorisée, que ce soit au sein d'une même administration, entre administrations, entre administrations centrales et services extérieurs, ou entre les trois fonctions publiques. Les cloisonnements actuels, qui persistent malgré d'incontestables améliorations, constituent des freins trop souvent dénués de véritables justifications.

III.1.1 - Les flux de mobilité des agents de l'Etat

Aux termes de l'article 14 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, "l'accès de fonctionnaires de l'Etat à la fonction publique territoriale et de fonctionnaires territoriaux à la fonction publique de l'Etat, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces deux fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière".

Les différentes études montrent que, dans ce cadre, la mobilité au sein de la fonction publique de l'Etat est importante, mais très différenciée selon le type de mobilité.

.../...

Les possibilités de mobilité professionnelle ouvertes par la voie statutaire du détachement semblent très inégalement exploitées.

a) - Au 31 décembre 1988, le nombre des fonctionnaires détachés était de 35 949 (non compris les ministères de la culture et de la coopération, les préfectures ; cf. tableau n° en annexes).

Il est intéressant d'apprécier ce que représente ce chiffre par rapport aux effectifs totaux des fonctionnaires (1 923 475 titulaires pour le champ considéré).

Pour l'année 1988, ce pourcentage est de 1,9 %. Des études précédentes dont la dernière date de 1984 situait ce pourcentage aux alentours de 4 %. Les fonctionnaires en position de détachement entre 1984 et 1988 ont diminué de moitié.

La mobilité professionnelle par la voie du détachement concerne majoritairement les agents de catégorie A (62 %) et B (26,6 %), les agents de catégories C et D représentant 11,5 % des fonctionnaires détachés.

Cette constatation se vérifie également lorsque l'on considère la densité des agents détachés pour chaque catégorie :

- 4,1 % des agents de catégorie A sont détachés ;
- 1,5 % des agents de catégorie B sont détachés ;
- 0,5 % des agents de catégorie C et D sont détachés.

L'examen du tableau fait apparaître que plus des 3/4 des détachements sont concentrés sur quatre types d'emplois :

- emplois d'enseignement à l'étranger (22,5 %) ;
- emplois de missions de coopération (19,8 %) ;
- emplois des administrations ou établissements publics de l'Etat conduisant à pension (19,5 %)
- emplois des administrations ou établissements publics de l'Etat ne conduisant pas à pension (16,5 %).

Ceci est pratiquement vrai quelle que soit la catégorie statutaire à laquelle appartient l'agent, à l'exception des fonctionnaires de catégorie C et D, qui ne sont pas détachés dans les emplois d'enseignement à l'étranger et de mission de coopération.

.../...

Le tableau (annexe n°) qui recense les fonctionnaires de l'Etat détachés auprès d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public en relevant au 31 décembre 1988 (à l'exception des fonctionnaires du ministère de l'éducation nationale) montre que ce type de détachement représente 15 % de l'ensemble des détachements prononcés par les administrations de l'Etat, et concerne pour les deux tiers les agents des catégories A et B.

*

b) - La voie du concours demeure en revanche un des modes essentiels, pour les fonctionnaires civils de l'Etat, de mobilité externe au corps ou à l'administration d'origine et de promotion interne (tableau n° 3).

Les concours externes représentent 59,1 % des admis à l'ensemble des concours. Le pourcentage est inférieur à ceux des années 1985 et 1986 (66,3 % en 1985, 66,7 % en 1986), mais reste supérieur à ceux constatés dans les années antérieures (46,1 % en 1976, 55,9 % en 1978, 53,9 % en 1979, 55,3 % en 1980).

Les concours autres qu'externes (internes, uniques, sélection professionnelle) sont la voie privilégiée de la promotion interne puisque les promotions représentent 97,0 % des admis (1 promu étant un admis qui n'est pas candidat extérieur). Les promotions réalisées par ces concours ne représentent cependant que 73,6 % de l'ensemble des promotions par concours. Cela s'explique par le fait que les concours externes assurent aussi une certaine promotion interne : les promotions par les seuls concours externes représentent 24,1 % des admis aux concours externes. Au total, toutes catégories de concours confondues, les promotions internes représentent 53,9 % du total des admis.

Les promotions par les concours externes sont assez faibles dans les concours de niveau C (4,4 % des admis), représentent 17,4 % des admis pour les concours de niveau B et 49,0 % pour les concours de niveau A. En catégorie A, presque un reçu sur 2 aux concours externes est donc un agent déjà en place dans l'administration qui réalise une promotion.

*

c) - Les flux de personnels consécutifs à la recherche d'une mobilité géographique sont extrêmement variables et diversifiés d'une administration à l'autre et il n'est donc pas possible de présenter pour l'ensemble de la fonction publique de l'Etat une approche globale de ce type de mobilité.

.../...

Toutefois, les analyses sectorielles réalisées par plusieurs administrations plus particulièrement confrontées à ces problèmes montrent les tendances suivantes :

- le rôle spécifique de l'Ile-de-France à la fois la première des régions d'accueil mais aussi la première des régions de départ ;

- l'existence de zones géographiques structurellement déficitaires : Picardie, Champagne, Haute-Normandie, Basse-Normandie ;

- l'absence de flux interrégionaux caractéristiques Ouest-Est ou Est-Ouest : les agents originaires de l'Ouest et les agents originaires de l'Est n'échangent pratiquement pas leurs postes mais tous ressentent l'attraction de certaines régions, notamment les régions méridionales.

Une récente enquête de l'Institut national de la statistique et des études économiques publiée le 11 juillet 1988 portant sur la mobilité géographique des salariés de l'Etat entre décembre 1978 et décembre 1984 tend à confirmer les tendances observées ci-dessus en ce qui concerne les flux et caractéristiques suivants :

- i) - les migrations sont fréquentes chez les salariés des services civils de l'Etat : 1 sur 6 a changé de département d'affectation entre décembre 1978 et décembre 1984, le plus souvent pour aller dans celui d'à côté. La géographie de ces mutations de proche en proche ne se dessine pas au hasard. Dans les services de l'Etat, gens de l'Est et gens de l'Ouest n'échangent pas leurs postes mais tous se déplacent plutôt vers le Sud ou les côtes. La Côte d'Azur attire les salariés de presque tous les horizons, mais ceux qui étaient déjà en fonction près du rivage occidental lui préfèrent la région Midi-Pyrénées, l'Aquitaine ou la Bretagne.

- ii) - Les flux importants de fonctionnaires parisiens alimentent toutes les autres régions. En fait, beaucoup de salariés de la fonction publique débutent en Ile-de-France (1 sur 3), et cherchent vraisemblablement à regagner la province. Ces relations privilégiées sont cependant deux fois plus importantes avec la moitié Ouest du territoire qu'avec les régions de l'Est. L'importance de la Vallée du Rhône atténue autour d'elle l'impact de Paris et de ses Couronnes. Elle garde aussi une part importante de ses propres migrants. Le Nord, la Bretagne et toutes les régions du Sud, de l'Aquitaine à la Côte d'Azur sont aussi des régions phares, mais dans une moindre mesure que Rhône-Alpes.

- iii) - Les salariés de l'Etat qui bougent sont surtout des jeunes, des hommes et des cadres. Les enseignants changent relativement peu de département de fonctions par rapport à d'autres professions : les magistrats, les ingénieurs et techniciens, ou même les cadres administratifs et les policiers sont nettement plus mobiles.

.../...

iiii) - La mobilité géographique est souvent liée à des discontinuités dans l'organisation de la carrière -surtout pour les femmes et les personnels non titulaires-, ou à une promotion. Ainsi, titularisations, changements de profession ou de service, passages à un niveau hiérarchique supérieur vont de pair avec les mutations.

*

III-1.2. Les raisons qui peuvent expliquer l'absence d'une plus grande mobilité

L'analyse des freins à la mobilité nécessite que soient distingués trois types de mobilité.

La mobilité au sein d'un même corps ou de la même administration, qui s'effectue par le biais de la mutation, ne peut être freinée que par l'insuffisance d'emplois disponibles ou par la situation familiale des agents, notamment lorsque leur conjoint travaille.

A cet égard, l'article 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat dispose que, lors des mutations, "priorité est donnée, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux fonctionnaires séparés de leur conjoint pour des raisons professionnelles et aux fonctionnaires ayant la qualité de travailleur handicapé...".

En pratique les administrations gestionnaires mettent en place, en concertation avec les organisations représentatives des personnels, des dispositifs de mutation prioritaire adaptés aux difficultés rencontrées dans chaque administration ou chaque corps de fonctionnaires et à leur spécificité propre.

C'est dans le même esprit que l'article 62 de la loi du 11 janvier 1984 permet au fonctionnaire ne parvenant pas à obtenir dans son corps l'affectation demandée pour reconstituer ou maintenir l'unité de sa famille, de solliciter et d'obtenir en priorité un détachement, ou une mise à disposition dans une autre administration qui peut lui offrir un emploi situé près de son domicile.

La mobilité externe au corps ou à l'administration d'origine qui s'effectue, à niveau hiérarchique équivalent, par voie de mise à disposition, de détachement ou de disponibilité ou dans le cadre d'une promotion, par voie de concours interne ou de nomination au tour extérieur, peut être limitée par l'existence de freins de différente nature :

- des freins de nature statutaire, liés aux conditions de détachement ou de recrutement au sein des corps ;

.../...

- les différences dans le déroulement et les perspectives de carrière suivant les corps ;

- la réticence des commissions administratives paritaires des corps d'accueil, obligatoirement consultées dans la procédure du détachement, ou des administrations d'origine, lorsque le départ de fonctionnaires en détachement paraît difficilement conciliable avec les nécessités du service ;

- l'insuffisance, dans certains cas, de la formation d'adaptation dans les administrations d'accueil en cas de détachement ou de recrutement par la voie du tour extérieur ;

- l'insuffisante transparence des vacances d'emplois.

L'analyse de ces limites recouvre également les problèmes de mobilité entre corps administratifs et corps techniques d'une part, entre corps d'administration centrale et corps des services extérieurs d'autre part.

Les différences entre les régimes de rémunérations accessoires peuvent aussi contribuer dans certains cas à freiner la mobilité.

La mobilité entre les fonctions publiques territoriale, hospitalière, et celle de l'Etat se fait par voie de détachement suivi ou non d'intégration, par concours interne et par la voie du tour extérieur, dans les conditions fixées par les statuts particuliers des corps ou cadres d'emplois.

La mobilité apparaît dès lors liée à la parité existant entre les différentes fonctions publiques et à l'achèvement de la construction statutaire de la fonction publique territoriale (existence de cadres d'emplois territoriaux équivalents aux corps de l'Etat). Les problèmes spécifiques à la fonction publique hospitalière doivent également être pris en compte.

La mobilité entre fonctions publiques ne peut d'ailleurs être dissociée de la mobilité au sein de la fonction publique de l'Etat.

*

.../...

III-1.3 - Les mesures à même de favoriser la mobilité

Sur la base du document d'orientation diffusé aux organisations syndicales le 13 novembre 1989, le Gouvernement devrait engager avec ces organisations une réflexion concertée tendant à aboutir à une plus grande mobilité fonctionnelle et géographique des fonctionnaires et agents publics entre les trois fonctions publiques et au sein de chacune d'entre elles. Cette réflexion pourrait s'organiser autour des objectifs suivants :

- lever les freins statutaires ;
- favoriser la mobilité géographique et fonctionnelle.

L'objectif est de donner une impulsion à la mobilité des agents, dans le cadre d'une meilleure gestion des ressources humaines et de l'action globale de modernisation de l'administration.

L'accroissement de la mobilité est en effet susceptible de mieux satisfaire les souhaits d'affectation des agents (géographiques, professionnels, promotionnels) et l'intérêt du service (diversification des compétences et des expériences, adéquation des effectifs et des besoins).

Dans cette perspective, un certain nombre de mesures intervenues en 1990 est à même de favoriser d'ores et déjà cet accroissement.

a) Les convergences entre les trois fonctions publiques

La loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les quatre titres du statut général a supprimé la notion de comparabilité entre fonctions publiques, la mise en place des cadres d'emplois étant cependant en soi une adaptation du système des corps aux contraintes de gestion propres aux collectivités territoriales.

Toutefois, l'idée d'une comparaison et d'une équivalence entre corps et cadres d'emplois n'a pas été abandonnée.

La notion d'équivalence de rémunérations, prévue à l'article 88 du titre III du statut général précisant que "les fonctionnaires territoriaux qui exercent des fonctions équivalentes à celles des fonctionnaires de l'Etat bénéficient de rémunérations au maximum identiques", établit un lien très fort entre fonctions publiques ; de même, la référence à une grille commune des trois fonctions publiques, pour l'échelonnement indiciaire des corps, correspond à une réalité et autorise, au même titre que l'achèvement statutaire des titres III et IV que le Gouvernement s'est engagé à mettre en oeuvre rapidement, le renforcement des passerelles afin de mettre en oeuvre de façon satisfaisante la garantie fondamentale de mobilité entre les trois fonctions publiques.

.../...

La convergence de l'évolution des trois fonctions publiques a, dans cette optique, été clairement privilégiée lors de la négociation et de la signature de l'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique en février 1990, qui a renforcé la cohérence du dispositif d'ensemble.

b) La mobilité géographique

Un certain nombre de dispositions du décret n° 90-437 du 28 mai 1990, relatif aux conditions et modalités de règlement des frais de déplacement, paraissent à même de favoriser ce type de mobilité :

- S'agissant de la mobilité entre fonctions publiques, les indemnités pour frais de changement de résidence peuvent désormais être attribuées :

. à l'agent de la fonction publique territoriale nommé dans la fonction publique de l'Etat, en application des dispositions de l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. Une indemnisation est également accordée à l'agent de la fonction publique hospitalière nommé, dans les mêmes conditions, à un emploi de la fonction publique de l'Etat ;

. à un fonctionnaire de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière, détaché dans un corps de la fonction publique de l'Etat.

Une indemnisation peut également être accordée à l'issue de ce détachement.

Les textes en cours de préparation, étendant aux personnels de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière les dispositions du décret du 28 mai 1990 permettront d'indemniser les personnels de la fonction publique de l'Etat nommés ou détachés dans la fonction publique territoriale ou dans la fonction publique hospitalière.

- S'agissant de la mobilité au sein de la fonction publique de l'Etat, diverses dispositions du nouveau décret améliorent le régime des indemnités pour frais de changement de résidence.

De nouveaux faits générateurs du droit à indemnités sont par ailleurs prévus et notamment :

- mutation d'office résultant du transfert géographique ou de la transformation de l'emploi occupé ;

- mise à disposition et fin de mise à disposition ;

- affectation, dans une résidence demandée par l'agent, à l'issue d'un congé de longue durée, de longue maladie ou de grave maladie ;

.../...

- affectation, à l'issue d'un congé parental ou d'un congé formation, dans une résidence différente de la résidence antérieure au congé ;

- affectation, à l'issue de certains cas de disponibilité, dans une résidence différente de la résidence antérieure à la mise en disponibilité.

Par ailleurs, la condition de séjour de trois ou de cinq ans, dans la précédente résidence administrative appliquée en cas de mutation sur demande fait l'objet de certains assouplissements.

Les agents contractuels se voient attribuer, dans des situations analogues, les mêmes droits que ceux accordés aux fonctionnaires.

S'agissant de l'assouplissement de la condition de ressources prévue pour la prise en compte du conjoint :

- le plafond de ressources qui, jusqu'alors, correspondait au traitement afférent à l'indice brut 100 (156 majoré) est porté au montant du traitement minimum de la fonction publique (indice majoré 221) ;

- si la condition de ressources continue à s'apprécier en comparant les ressources personnelles du conjoint à ce plafond, il est aussi, désormais, possible de prendre en compte celles du conjoint lorsque le total du traitement de l'agent et des ressources personnelles du conjoint n'excède pas trois fois et demie le plafond.

Le concubin est pris en compte dans les mêmes conditions que le conjoint.

S'agissant de la condition relative à l'implantation géographique du nouveau domicile familial, jusqu'alors, l'agent devait fixer son nouveau domicile dans la commune de sa résidence administrative ou dans une commune limitrophe.

Désormais, il suffit qu'il le fixe dans des conditions lui permettant de se rapprocher de sa nouvelle résidence administrative.

Enfin, le montant de l'indemnisation servie aux agents des catégories B, C et D est aligné sur celle versée aux agents de catégorie A, la possibilité étant par ailleurs donnée aux gestionnaires de payer l'indemnité forfaitaire de déménagement dans les trois mois précédant le changement de résidence administrative.

.../...

c) La mobilité fonctionnelle et statutaire

Afin de favoriser la mobilité interministérielle et de garantir l'adéquation entre l'emploi à pourvoir et le fonctionnaire appelé à l'occuper, le Gouvernement a prévu, d'ores et déjà, à l'occasion du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990 sur le renouveau du secteur public, la mise en place par le ministère de la fonction publique et des réformes administratives d'un dispositif d'information sur les emplois vacants de chef de bureau, sous-directeur et chef de service d'administration centrale accessibles aux agents de catégorie A.

S'agissant des emplois de direction proprement dits (sous-directeurs et chefs de service), la procédure de publication et le contenu des avis de vacances seront revus, afin de permettre au plus grand nombre de candidats potentiels de faire acte de candidature.

Par ailleurs, la mise en oeuvre du protocole d'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille favorisera, en facilitant la promotion interne et en restructurant les corps et les filières, la mobilité professionnelle.

Ainsi deux types de mesures à portée générale visant à améliorer la promotion interne sont entrées en vigueur à compter du 1^{er} août 1990 :

- la suppression des limites d'âge pour les candidats aux concours internes de la fonction publique. toutefois, pour les concours qui donnent lieu à une période de scolarité assortie d'un engagement à servir l'Etat pendant une durée minimum, seuls les candidats en mesure d'accomplir cet engagement avant l'âge d'entrée en jouissance immédiate de la pension pourront être admis à concourir ;

- l'augmentation de la proportion de postes offerts aux concours internes, qui est portée à 50 % lorsque les statuts particuliers fixent une proportion inférieure à la moitié, et à deux tiers lorsque la proportion statutaire est comprise entre la moitié et deux tiers ; quant au nombre de postes offerts par voie de liste d'aptitude ou d'examen professionnel, celui-ci est porté à 20 % de l'ensemble des nominations prononcées dans le corps. Toutefois, la situation très spécifique de certains corps a conduit à prévoir des dérogations en leur faveur, afin de ne pas perturber les mécanismes de recrutement.

De même, la réforme de la grille, par la nouvelle construction statutaire qu'elle met en place, facilitera la mobilité : à titre d'exemple, la refonte de la catégorie C en trois filières administratives, ouvrières, et de service conduit à la fusion d'un certain nombre de corps d'administration centrale ou de services extérieurs et représente par là même un facteur de décloisonnement.

Parallèlement, un certain nombre de fusions de corps ont été opérées au cours de l'année 1990, levant ainsi les obstacles que peuvent représenter en termes de mobilité des procédures de recrutement et des modalités de gestion, y compris sur le plan des rémunérations annexes, différenciées selon les corps :

- le décret n° 90-404 du 16 mai 1990 portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine, en créant un grand corps unique de la conservation à vocation interministérielle, opère une fusion des corps des conservateurs et des inspecteurs relevant du ministère de la culture, auparavant répartis en quatre filières correspondant à cinq corps, et des corps de conservateurs relevant des ministères des affaires étrangères et de la défense.

- dès le 16 mars 1990 ont été créés au ministère de l'industrie et de l'aménagement du territoire un corps de secrétaires administratifs, un corps d'agents d'administration et un corps de sténodactylographes fusionnant les corps respectifs d'administration centrale et des services extérieurs correspondants. Les décrets du 1er août 1990 mettant en oeuvre pour les corps de catégorie C les mesures actées dans le protocole d'accord sur la rénovation de la grille ont confirmé la fusion opérée entre corps d'administration centrale et corps de services extérieurs du ministère de l'industrie et de l'aménagement du territoire, tout en étendant cette mesure au sein du ministère de la défense.

La même finalité a conduit le ministère des affaires étrangères à instituer, par décrets statutaires du 18 juillet 1990 une double vocation à servir en administration centrale et à l'étranger pour les fonctionnaires appartenant à un certain nombre de corps d'administration centrale ou de services extérieurs (attachés et secrétaires administratifs d'administration centrale, agents de bureau, sténodactylographe notamment).

Par ailleurs, le souci de mettre en oeuvre une mobilité effective entre les trois fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière a conduit à poursuivre la politique d'ouverture des concours internes de l'Etat aux candidatures de fonctionnaires ou d'agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, y compris hospitaliers, désormais étendue par exemple au corps des conservateurs du patrimoine.

Les statuts particuliers des nouveaux corps, intervenus au cours de l'année 1990, prévoient en outre les possibilités de détachement et d'intégration des fonctionnaires territoriaux, qui constituent également une modalité privilégiée de la mise en place des passerelles entre fonctions publiques. De même, la procédure de détachement des chercheurs et personnels assimilés dans les corps de professeurs des universités et de maîtres de conférence est en cours d'élaboration.

III.2 - ADAPTER L'ADMINISTRATION A SON ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

L'administration française est, de plus en plus, concernée par son environnement international ; c'est évident (encore que cette évidence ait mis longtemps à s'imposer) en ce qui concerne le cadre européen. C'est également manifeste, quoiqu'à une échelle plus faible, des autres relations internationales, où, notamment, se développe une coopération administrative à l'égard de laquelle la France ne manque pas d'atouts.

III.2.1 - La préparation du cadre européen

La réalisation du grand marché intérieur représente un défi considérable pour les administrations nationales. De leur adaptation, exprimée non seulement en termes de niveau des prélèvements obligatoires, mais également en termes d'efficacité (qualité des prestations offertes aux usagers dans le domaine juridique ou dans celui des systèmes d'information par exemple, degré de complexité des formalités administratives...) pourra dépendre la décision d'implantation d'activités économiques. De plus, certaines administrations vont se trouver directement en concurrence entre elles (services postaux, de météorologie, système de santé...).

Ceci implique une adaptation urgente de l'administration. En premier lieu, la libre circulation doit être totalement assurée et les derniers obstacles juridiques et pratiques qui s'y opposent encore doivent être levés.

Les conséquences du marché unique sur notre système de fonction publique ont fait l'objet d'une étude menée par M. PUISSOCHET, directeur des affaires juridiques au ministère des affaires étrangères, relative aux problèmes juridiques posés par l'accès des ressortissants des pays de la Communauté européenne aux emplois du secteur public en France.

Il est apparu nécessaire de compléter cette approche par une analyse des conséquences prévisibles de la mise en oeuvre du principe de libre circulation sur les missions, l'organisation et le fonctionnement des administrations de l'Etat. A cet effet, une mission d'étude et de propositions a été confiée à Mme de CLAUSADE, maître des requêtes au Conseil d'Etat.

a) - Le cadre juridique

S'agissant du premier point, le statut général actuel (article 5 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) pose le principe que nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire s'il ne possède la nationalité française.

Toutefois, la Cour de Justice des Communautés européennes estime que le principe de libre circulation des travailleurs posé par l'article 48 du Traité de Rome s'applique même aux emplois des administrations publiques.

.../...

En effet, la notion d'emploi d'administration publique telle que l'ont explicitée la Cour de justice et la Commission des Communautés européennes, à savoir "emplois qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique" ou "fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat et des autres collectivités publiques" nécessite que soient recensés les emplois tant dans la fonction publique de l'Etat, que dans les collectivités territoriales, hospitalières ou dans le secteur public tout entier, actuellement réservés à nos nationaux qui devront devenir accessibles aux nationaux des autres pays de la Communauté.

La Commission des Communautés européennes, adoptant une démarche progressive, entend par ailleurs porter en priorité son action systématique sur les quatre secteurs suivants :

- les organismes chargés de gérer un service commercial (par exemple transports publics, distribution d'électricité ou de gaz, compagnies de navigation aérienne ou maritime, postes et télécommunications, organismes de radio-télédiffusion) ;
- les services opérationnels de santé publique ;
- l'enseignement dans les établissements publics ;
- la recherche à des fins civiles dans les établissements publics.

Le rapport élaboré par M. PUISSOCHET, relatif aux conséquences du principe de libre circulation des ressortissants communautaires sur notre système de fonction publique et de la mise en oeuvre de l'article 48 alinéa 4 du traité de Rome, qui prévoit une limitation à ce principe pour les seuls "emplois dans l'administration publique", a analysé les données juridiques de l'ouverture de la fonction publique française, et conclut à l'obligation de modifier l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983.

Dans une perspective d'ouverture et d'affirmation du respect du droit communautaire, une réflexion et une concertation avec les organisations syndicales d'une part et les administrations plus particulièrement concernées par l'approche et les priorités de la commission d'autre part ont été menées, sur la base de ce rapport, au cours de l'année 1990, afin de contribuer à la définition des modalités de mise en oeuvre d'une telle ouverture de notre fonction publique aux ressortissants communautaires.

Les principales administrations concernées poursuivent les études techniques permettant de préciser en liaison avec la DGAFF et, le cas échéant, avec le haut fonctionnaire de défense des départements ministériels concernés, la liste des corps susceptibles d'être ouverts, par voie de décret statutaire, aux ressortissants communautaires.

S'agissant de la possibilité pour les candidats à des concours de se prévaloir de diplômes étrangers, le Conseil des Communautés européennes a adopté le 21 décembre 1988 une directive qui tend à instituer un système général de reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur. Notifiée aux Etats membres de la CEE le 4 janvier 1989, cette directive devra être transposée en droit interne le 4 janvier 1991 au plus tard.

Sa mise en oeuvre a conduit la DGAFP à mettre à l'étude un mécanisme général de reconnaissance des équivalences, qui est applicable quel que soit le niveau des études en cause.

b) - Le rapport de CLAUSADE

Il est apparu nécessaire de compléter l'approche du rapport PUISSOCHET par une analyse des conséquences prévisibles de la mise en oeuvre du principe de libre circulation sur les missions, l'organisation et le fonctionnement des administrations de l'Etat.

A cet effet, une mission d'étude et de propositions a été confiée à Mme de CLAUSADE, maître des requêtes au Conseil d'Etat, afin de mieux appréhender les évolutions suivantes :

- l'analyse de l'évolution des tâches et des conditions dans lesquelles l'administration exerce ses missions, ainsi que les secteurs à développer ou à redéployer ;

- l'incidence de cette évolution sur l'organisation, le mode de fonctionnement et le processus de décision des administrations.

Les priorités retenues par le rapport rédigé par Mme de CLAUSADE visent à informer, former, échanger.

- Informer

Il s'agit de mieux diffuser l'information (que les textes communautaires soient largement diffusés et analysés au sein des ministères concernés), de la rationaliser (par la diffusion au Journal officiel des Communautés européennes et par la création de base de données) et de l'accélérer en la décentralisant (tout en conservant à la représentation permanente près les Communautés et au SGCI leur rôle de coordination).

- Former

i) - En matière de formation continue des fonctionnaires sur le droit communautaire, il s'agit de la réformer pour donner un plus large accès à ces formations et de mieux la cibler en l'orientant plus directement sur le droit utile dans l'élaboration et l'application de la règle communautaire.

.../...

ii) - En matière de formation initiale, il est proposé d'introduire une épreuve portant sur les institutions et le droit communautaire dans l'ensemble des concours administratifs, d'envoyer les élèves des écoles administratives en stage à l'étranger et de développer les filiales de formation aux concours communautaires.

- Echanger

Les échanges de fonctionnaires avec les Etats membres de la Commission des Communautés doivent être multipliés, ce qui suppose une politique de facilitation de la mobilité.

Ces propositions fournissent un cadre de réflexion pour les actions à entreprendre afin de préparer l'échéance du 1er janvier 1993 et de favoriser, dans cette optique, l'adaptation de notre administration.

c) - La charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs

La dimension sociale indispensable à la construction européenne dans l'esprit du Traité de Rome complété par l'Acte unique européen, a été concrétisée par l'adoption de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs par les chefs d'Etat des Etats membres de la Communauté européenne, lors du Conseil européen de Strasbourg les 8 et 9 décembre 1989.

Elaborée sous la présidence française, elle s'inspire des textes-cadres tels que la charte sociale du Conseil de l'Europe et les conventions de l'organisation internationale du travail, les principes qu'elle a retenus constitueront le socle des droits sociaux nécessaires à l'existence d'un véritable marché unique en instituant un modèle européen de droit du travail.

Toutefois, dans la mesure où elle n'a pas recueilli l'unanimité des membres de la CEE, c'est sur le fondement du Traité de Rome lui-même, qui contient des dispositions relatives au domaine social, que sont prises les directives de la CEE, notamment l'article 118 A qui concerne l'amélioration de la sécurité et de la santé dans le milieu de travail.

Un très grand nombre de directives prises en application de cet article fixent les règles essentielles en matière de santé, d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail.

Ainsi le Conseil des Communautés européennes a déjà adopté sept directives :

- une directive cadre organisant la sécurité sur le lieu de travail (12 juin 1989) ;

.../...

- la première directive particulière instaurant des prescriptions minimales de sécurité des bâtiments (30 novembre 1989) ;
- la deuxième directive particulière relative à l'utilisation d'équipements de travail (30 novembre 1989) ;
- la troisième directive particulière relative à l'utilisation d'équipements de protection individuelle (30 novembre 1989) ;
- la quatrième directive particulière relative à la manutention manuelle de charges lourdes (29 mai 1990) ;
- la cinquième directive particulière concernant le travail sur des équipements à écran de visualisation (29 mai 1990) ;
- la sixième directive particulière relative à l'exposition à des agents cancérigènes au travail (29 juin 1990).

Ces directives sont ou seront à transposer en droit interne français avant le 31 décembre 1992. Toutefois, lorsqu'il y a lieu, il appartient au Ministre du travail de prendre les dispositions nécessaires, le cas échéant, pour mettre le code du travail français en conformité avec les recommandations européennes.

Au vu des premiers travaux menés par le ministère du travail, de nombreuses dispositions européennes font déjà l'objet en France de prescriptions réglementaires codifiées.

En ce qui concerne les autres dispositions, la transposition en droit national est envisagée sous forme de décret (directive écrans de visualisation) voire de loi (directive cadre).

Le Ministre chargé de la fonction publique appliquera ces dispositions, compte tenu de l'article 3 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, qui permet, par arrêtés interministériels, de les adapter le cas échéant à la spécificité des administrations.

III.2.2 - La participation au cadre européen

Il s'agit d'une nouvelle démarche, qui devrait s'accroître dans les prochaines années : non seulement l'administration doit se préparer au cadre européen, mais encore elle doit participer de manière volontariste à son élaboration. Acquérir le "réflexe communautaire" doit devenir pour tout fonctionnaire, appelé de plus en plus fréquemment par ses attributions à participer à l'élaboration de normes communautaires et à les mettre en oeuvre, une véritable obligation.

.../...

Ceci entraîne deux séries d'actions : des échanges accrus entre administrations nationales entre elles et avec l'administration communautaire ; une meilleure information réciproque des responsables des fonctions publiques.

a) - Des échanges accrus

Ils prennent la forme de stages et d'échanges de fonctionnaires d'une part et d'autre part de réunions, colloques et séminaires de haut niveau rassemblant des responsables de la fonction publique sur des thèmes définis.

i) - Stages et échanges

Les stages, d'une durée d'une à trois semaines, permettent d'envoyer des groupes d'une vingtaine de fonctionnaires de catégorie A dans un certain nombre de pays (Grande-Bretagne, République fédérale d'Allemagne, Pays-Bas, Portugal) qui à titre de réciprocité envoient des stagiaires en France. Ces stages ont toujours comme base une initiation au système administratif, politique et économique du pays d'accueil et comportent éventuellement un thème plus particulier. Ils remportent un succès certain et permettent également aux stagiaires de rencontrer leurs homologues dans l'administration d'accueil.

Un stage original, créé en 1989 et renouvelé en 1990, rassemble trois groupes de six fonctionnaires français, britanniques et allemands qui dans un premier temps suivent des conférences sur les institutions communautaires dans leur pays et se rencontrent ensuite à la Commission des Communautés européennes.

Des échanges de longue durée (de six mois à un an) existent avec la Grande-Bretagne, et la République fédérale d'Allemagne. Ils permettent à des fonctionnaires de catégorie A d'exercer dans les services d'accueil des fonctions d'étude et de responsabilité. Cette expérience s'avère très enrichissante et il faut souligner l'apport mutuel occasionné par ces échanges qui peut se matérialiser par des contrats en matière économique par exemple.

ii) - Réunions, colloques et séminaires de haut niveau

Un certain nombre de réunions programmées tout au long de l'année permettent à des responsables de haut niveau de se rencontrer, d'échanger et de débattre sur des thèmes précis.

En 1990, doit être en particulier signalé le "séminaire tripartite" : (25, 26, 27 avril 1990 à Bonn (RFA)) : ce séminaire qui a lieu tous les ans alternativement à Paris, Londres ou Bonn permet à un petit nombre de hauts fonctionnaires de se rencontrer sur un thème assez pointu. Le thème de cette année était "l'organisation des services de la santé publique". La France organisera en 1991 ce séminaire, pour lequel le thème des nouvelles technologies de l'information a été d'ores et déjà retenu.

b) - Une meilleure information réciproque

L'organisation des fonctions publiques nationales est totalement absente du Traité de Rome. Pour autant, les différents systèmes de fonction publique ne peuvent s'ignorer, soit qu'il s'agisse de la mise en oeuvre de l'obligation d'ouverture aux ressortissants des autres Etats-membres, ou de participer au mouvement de modernisation.

C'est ainsi qu'une deuxième rencontre "informelle" des ministres européens de la fonction publique a eu lieu le 6 juillet 1990 au Luxembourg (la première avait eu lieu en 1988 aux Pays-Bas).

Cette rencontre a réuni les ministres concernés, ou leur représentant, le directeur général de la DG IX de la Commission des Communautés européennes et le Directeur de l'Institut européen d'administration publique. Chaque délégation a fait un exposé sur les préoccupations nationales en matière de fonction publique. La France a mis l'accent sur la formation et les programmes d'échanges de fonctionnaires.

Par ailleurs, la dix-septième réunion des directeurs généraux des fonctions publiques des Etats membres de la CEE s'est tenue les 8 et 9 novembre 1990 à Paris

Le thème de cette réunion a été "l'adaptation de la fonction publique aux exigences du développement de la Communauté européenne", et une des conclusions opérationnelles qui s'en dégage est l'intensification des échanges de fonctionnaires entre pays-membres

III.2.3 - Les autres relations internationales

Si l'Europe constitue une évidente priorité, l'administration française a d'autres contacts, traditionnels au plus récents, avec des fonctions publiques étrangères.

a) - Parmi les actions traditionnelles, on peut citer, par exemple, l'échange de fonctionnaires avec le Québec ; ces échanges, d'une durée supérieure à six mois, permettent à des fonctionnaires français et québécois une véritable immersion dans l'administration du pays-hôte : par exemple, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a bénéficié, en 1990, de la collaboration d'un haut fonctionnaire québécois, spécialiste des questions liées à la modernisation.

Par ailleurs, des réunions des directeurs généraux des fonctions publiques francophones ont lieu de façon régulière ; la dernière a été organisée par la France en 1990 et a réuni des représentants du Luxembourg, de la Belgique, de la Suisse et de Monaco sur le thème de la formation, instrument de la modernisation. Cette réunion a permis des échanges fructueux sur la politique, les moyens et l'évaluation de la formation des fonctionnaires.

.../...

b) - Des changements récents sont également intervenus. Ainsi se met place un système d'échanges de longue durée de fonctionnaires avec le Japon, sur le modèle des échanges franco-québécois : inaugurée en 1988, cette formule a été reprise en 1990.

Par ailleurs, la politique de renouveau du service public suscite une demande d'information accrue de la part des administrations étrangères : l'accueil de délégations étrangères à la DGAFP, par exemple, s'est notablement intensifié et a concerné, en 1990, des pays aussi variés que la Chine populaire, Taïwan, la Colombie, l'Arabie Saoudite, l'URSS, la Jordanie. La présentation du système de fonction publique français est de plus en plus axée sur la modernisation de l'administration. Elle débouche parfois sur des actions de coopération administrative.

III.2.4 - L'action sur l'environnement international

Parallèlement à ces relations internationales, la fonction publique française joue un rôle sur l'environnement international en général du fait de l'image favorable dont elle bénéficie à l'étranger.

Cette image est véhiculée par les instituts de formation tels l'Ecole nationale d'administration et l'Institut international d'administration publique et les instituts régionaux d'administration et une coopération plus spécifique s'est développée avec certains pays intéressés par notre système d'administration publique.

a) - Rôle des instituts de formation

L'ENA, l'IIAP et les IRA reçoivent les stagiaires étrangers en formation et organisent des formations sur place à l'étranger.

En ce qui concerne l'IIAP, les stagiaires étrangers sont des fonctionnaires déjà en poste et de niveau assez élevé dans la hiérarchie de leur administration. Ils suivent un cycle long de dix mois soit en "relations internationales" soit en "gestion publique" avec des sessions de perfectionnement pendant lesquelles ils sont affectés dans les services de l'administration française, "sur le terrain". Ces stagiaires, représentant 34 pays différents en 1989-1990, sont cependant en majorité d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Le Moyen-Orient et le Maghreb sont nettement moins représentés.

L'IIAP organise également des cycles courts spéciaux à la demande, soit sur une base régionale (en particulier au profit de l'Afrique francophone), soit une base nationale (Maghreb et Europe essentiellement).

.../...

Les activités de l'IIAP à l'étranger s'organisent en missions et séminaires d'enseignement sur place dans les ministères demandeurs ou les Ecoles Nationales d'Administration locales. Ces missions locales sont particulièrement importantes au Maghreb (20 missions en Tunisie ; 33 missions au Maroc ; une en Algérie en 1989-1990). L'IIAP intervient également en Afrique subsaharienne (une quinzaine de missions), en Amérique latine (7 missions) et en Asie (colloque en Inde, Thaïlande, Indonésie).

L'IIAP contribue donc à diffuser un "modèle" français d'administration et certains thèmes traités dans les cycles courts comme "introduction à l'administration française" ; "administration du territoire : déconcentration et décentralisation" montrent à quel point les pays sont demandeurs d'information sur la spécificité administrative française.

b) - Coopération plus spécifique avec certains pays

A la suite de la "perestroïka", de la chute du "mur de Berlin" et de l'ouverture de certains pays de l'Est à l'économie de marché, des demandes en matière de coopération administrative avec la France ont été formulées par ces pays.

C'est ainsi qu'en 1990 des missions ont été programmées dans ces pays avec pour but dans un premier temps d'évaluer leurs besoins. C'est le cas de la Pologne, de la Hongrie, de la Tchécoslovaquie, de l'URSS, de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Yougoslavie. La direction générale de l'administration et de la fonction publique participe à ces missions d'évaluation avec les instituts "chefs de file" que sont l'ENA et l'IIAP.

Certaines de ces missions ont déjà abouti à une coopération concrète et à l'organisation de stages à l'intention de fonctionnaires ressortissants de ces pays. A titre d'exemple, l'IIAP organise deux stages sur l'organisation du travail gouvernemental et parlementaire pour des fonctionnaires hongrois et tchécoslovaques et un stage de formation aux pratiques consulaires pour les diplomates polonais.

Par ailleurs, à la suite de la visite d'une délégation de hauts fonctionnaires français à Bucarest en septembre 1990, un accord de coopération a été conclu avec la Roumanie. Il porte, en matière administrative, sur un échange d'informations, l'accueil de fonctionnaires roumains à la DGAFP, des missions d'expertise ainsi que, dans le domaine de la formation, l'accueil d'une vingtaine de fonctionnaires roumains dans les IRA pour la scolarité qui débutera en avril 1991.

.../...

III.3 - REPENSER LE ROLE DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

On oublie, trop souvent, que les administrations centrales ne représentent que 2 % des effectifs des fonctionnaires. Or celles-ci interviennent, dans les processus de décision administrative, de manière démesurée par rapport à leur importance et à leur connaissance réelle du terrain. Un des axes d'une politique de modernisation doit donc être de confier la prise de décision au niveau correct.

III.3.1 - Le rapport final de la MODAC et le rôle dévolu à la DGAFP.

a) - La mission relative à l'organisation des administrations centrales (MODAC), créée par décret du 20 juillet 1983, a achevé ses travaux à la fin de l'année 1989.

Au travers des réorganisations intervenues sur la base de ses recommandations, ainsi que dans le cadre du rapport qu'elle a rédigé à l'automne 1989, un nouveau profil des administrations centrales se dessine.

A cet égard, le rôle de la MODAC a été fondamental et se doit d'être souligné. Il est lié à la coexistence de plusieurs facteurs, notamment la diversité de la composition des membres de la mission, leur indépendance, et également la méthode très pragmatique avec laquelle ils ont travaillé qui reposait sur une stratégie de l'action, conduisant à des suggestions accompagnées de leurs incidences budgétaires.

La MODAC avait été investie d'une mission très vaste et originale : dégager des propositions concernant des mesures de déconcentration, préconiser l'adaptation de structures ministérielles (conséquence des déconcentrations), rechercher les possibilités de simplifier les procédures, remédier aux doubles emplois, rationaliser l'action administrative ainsi que proposer toute réorganisation visant à accroître l'efficacité des services d'un ministère.

Dans le rapport cité plus haut, la MODAC estime ses résultats modestes, par rapport au champ d'investigation qui lui était dévolu et évoque sur ce point les pesanteurs et les réticences rencontrées.

Ainsi, dans le domaine de la déconcentration, la mission juge que peu de suites ont été tirées des principes qu'elle a dégagés.

Par ailleurs, s'agissant de la réorganisation des services, elle note des dysfonctionnements permanents et généralisés ; les critères qui président à la création ou à la disparition des structures ne sont pas toujours rationnels, les textes relatifs à l'emploi des agents et les limitations résultant des règles budgétaires et comptables sont souvent mises de côté et de façon générale, les rigidités statutaires ont tendance à être contournées pour répondre à des impératifs conjoncturels.

.../...

Certes, des règles générales de fonctionnement ont été élaborées, qui figurent dans les décrets n° 87-389 et 87-390 du 15 juin 1987, et ont été commentées par une circulaire du Premier Ministre du même jour ; la mission estime toutefois qu'elles sont trop souvent transgressées.

Pour l'avenir, elle suggère trois orientations :

- définir différemment les administrations centrales en les distinguant suivant qu'elles sont de type classique (secteur régalién, ou champ de responsabilité étatique comme la production agricole par exemple), ou bien qu'il s'agit d'administrations d'état-major (exemple de l'environnement) ou encore d'administrations d'"interfaces", qui ont un rôle fédérateur (exemple du tourisme) ;

- mieux répartir les missions de chaque unité administrative, en indiquant clairement les attributions, en les répartissant, et le cas échéant, en organisant une prise en charge renouvelée de certaines fonctions horizontales telles le personnel ou l'administration générale ;

- veiller à mettre en place un suivi permanent de l'évolution de la création et du rôle des structures administratives ; en effet, il apparaît indispensable qu'une autorité auprès du Premier Ministre ou par délégation expresse de celui-ci puisse agir et être le point de référence pour des autorités administratives cherchant à mettre sur pied une réorganisation de leurs services.

b) - Le décret n° 89-907 du 19 décembre 1989 a supprimé la mission relative à l'organisation des administrations centrales à compter du 1er janvier 1990, la tâche de celle-ci étant maintenant achevée. Une circulaire du Premier Ministre en date du 11 janvier 1990 a donné à la direction générale de l'administration et de la fonction publique du ministère de la fonction publique et des réformes administratives la mission de veiller à l'application du décret n° 87-389 précité du 15 juin 1987 et de la circulaire du Premier Ministre de la même date.

Il convient d'indiquer que d'ores et déjà, la direction générale participe à l'élaboration de nombreux textes portant réorganisation d'administration centrale ou de services. Ainsi, plus de quarante textes ont été examinés dans le courant de l'année 1990, qu'il s'agisse de décrets en Conseil d'Etat, de décrets simples ou encore d'arrêtés.

La rédaction de tous ces textes correspond à une réflexion effectivement approfondie sur les missions et les objectifs de chaque direction, sous-direction ou service. Il n'en demeure pas moins qu'une modification profonde de l'existant, une rationalisation sont toujours délicates à mettre en oeuvre. De la même manière, les conséquences de la déconcentration toujours en cours ne sont pas aisées à dégager, s'agissant en particulier des moyens budgétaires et en effectifs.

C'est donc bien sur ces deux axes de recherche que la direction générale entend faire porter l'effort pour le courant de l'année 1991 ; ainsi exprimée, la réorganisation des administrations centrales et de leurs services entrent bien clairement dans la politique du renouveau du service public, telle qu'elle a été présentée par le Premier Ministre dans sa circulaire du 23 février 1989.

III.3.2 - Relancer la déconcentration

a) - Un exemple : le processus de déconcentration au ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer.

Il a connu une accentuation notable au cours de l'année 1990. En effet, le décret n° 90-302 du 4 avril 1990 modifiant le décret n° 86-351 du 6 mars 1986 portant déconcentration en matière de gestion des personnels relevant du Ministre chargé de l'Urbanisme, du Logement, des Transports et de la Mer a considérablement étendu le champ de la déconcentration des actes de gestion des personnels des services extérieurs de ce département ministériel appartenant aux corps des agents techniques de bureau, des sténodactylographes, des commis et des dessinateurs.

Ainsi, la délégation de pouvoirs porte désormais sur l'ensemble des décisions de recrutement et de gestion de ces personnels, à l'exception des seules décisions relatives à :

- l'établissement des tableaux d'avancement et des listes d'aptitude, la nomination au grade supérieur étant en revanche déconcentrée ;

- l'établissement du tableau figurant à l'article 4 du décret n° 70-79 du 27 janvier 1970 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires des catégories C et D ;

- l'octroi des congés qui nécessitent l'avis du comité médical supérieur ;

- le détachement lorsque celui-ci doit être prononcé par arrêté interministériel ou après l'accord d'un ou de plusieurs ministres ;

- la mise en position hors cadres et la mise à disposition.

Par ailleurs, un projet de décret modifiant le décret n° 66-901 du 18 novembre 1966 portant statut particulier du corps des agents des travaux publics de l'Etat, et visant à déconcentrer la gestion des agents de la spécialité "voies navigables, ports maritimes" a été soumis à l'avis de la Haute Assemblée.

b) - Plus généralement, dans le cadre des orientations fixées par la circulaire du Premier Ministre du 23 février 1989 relative au renouveau du service public fixant comme objectif une autonomie de décision accrue des responsables administratifs, qui passe en particulier par une déconcentration des actes de gestion des personnels, et de la priorité gouvernementale tendant à faire de la déconcentration le principe de droit commun des interventions de l'Etat, l'inverse étant une exception à justifier, il a été prévu, à l'occasion du séminaire gouvernemental sur le renouveau du service public du 11 juin 1990, la mise en oeuvre d'une déconcentration de la gestion des personnels progressive, concertée, et harmonisée entre les différentes administrations de l'Etat.

Une telle priorité doit permettre de relancer et de généraliser le processus de déconcentration de la gestion des personnels, dans le respect des spécificités de chaque administration, et en concertation avec les organisations syndicales.

Le ministère de la fonction publique est chargé, dans ce cadre, de proposer au Premier Ministre d'adresser à l'ensemble des ministères une recommandation tendant à favoriser, dans un premier temps, à la lumière de l'avis rendu par le Conseil d'Etat à la demande du Ministre de la fonction Publique sur les possibilités de délégation des pouvoirs de gestion du personnel dans le cadre juridique existant, la déconcentration des actes de gestion des personnels de catégorie C et D affectés dans les services territoriaux de l'Etat, et l'organisation, au niveau régional ou interrégional, de concours de recrutement des agents de catégorie B et C.

Une première série de mesures devrait intervenir à cet titre en 1991, les conditions d'une déconcentration plus généralisée des actes liés à la carrière des agents de catégorie B, C et D devant faire l'objet d'une étude dans une seconde étape..

Il a par ailleurs été demandé aux préfets d'étudier avec les chefs des services territoriaux de l'Etat la mise en place, dans le domaine social, d'actions communes à l'ensemble des services.

III.3.3 - Une politique de l'encadrement des administrations centrales

Au-delà de l'adaptation des structures, le renouveau du service public nécessite une modification des habitudes de travail dont les diverses strates de l'encadrement doivent être les vecteurs.

Pour ce faire, le Gouvernement s'emploie à agir sur le nombre, la formation, la valorisation des cadres, ainsi qu'à rechercher l'adéquation optimale des cadres aux fonctions qui leur sont attribuées.

a) - La direction générale de l'administration et de la fonction publique a tout d'abord récemment mis en place une méthode d'évaluation des besoins des diverses administrations en matière de recrutement des cadres, et tout particulièrement des membres des corps d'encadrement à vocation interministérielle tels que les administrateurs civils et les attachés d'administration centrale.

Cette méthode dont les développements doivent donner lieu à des études plus approfondies tient compte des besoins démographiques des différents corps, compte tenu de leur spécificité, de la nécessité d'offrir à leurs agents des perspectives linéaires de carrière, ainsi que des emplois correspondant en volume aux besoins fonctionnels des diverses administrations et en qualité aux niveaux de formation des agents ayant vocation à les occuper.

b) - S'agissant de la formation initiale et continue, celle des cadres de l'administration doit intégrer de façon croissante le support pédagogique à la gestion des ressources humaines qui constitue par essence le contenu de leurs fonctions. Aussi sont-ils concernés, de manière toute prioritaire, par le "grand chantier" que représente l'utilisation de la formation comme vecteur de changement.

En matière de formation initiale, il a d'une part été demandé au préfet FREMONT d'étudier les modalités de la formation de la gestion des ressources humaines dans les instituts régionaux d'administration, principaux pourvoyeurs des attachés d'administration centrale. D'autre part, était mis en place en 1989 un module de formation à la gestion des ressources humaines d'une durée de un mois au sein de la formation initiale dispensée par l'Ecole nationale d'administration dont la moitié des élèves sont destinés à devenir administrateurs civils. En outre, un module semblable a été introduit dans le stage de perfectionnement à effectuer par les administrateurs civils du tour extérieur.

Le même effort est engagé en matière de formation continue.

Dans la perspective évoquée par la circulaire du Premier Ministre du 23 février 1989 sur le renouveau du service public, il a été décidé, à l'issue du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990, de mettre en place une formation lourde (trois fois deux semaines) pour tous les cadres accédant à des fonctions de responsabilité du niveau sous-directeur ou chef de service.

D'ores et déjà existent certaines formations à caractère ministériel dirigées vers les chefs des services extérieurs : une dizaine de ministères organisent des cycles de ce type soit sous forme de stages courts au management (une semaine), soit sous forme de modules plus longs permettant un suivi de projets, telle la formation des ponts et chaussées. Les fonctionnaires de même niveau des ministères ne dispensant pas ce type de formation peuvent accéder à ces stages.

.../...

Au niveau interministériel, directeurs et sous-directeurs peuvent suivre le cycle de management ((deux fois trois jours) de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, le stage de deux jours par mois + deux jours résiduels organisé par l'Ecole nationale d'administration, ou un cycle de "dynamique du changement" qui a débuté en septembre 1990, conjointement animés par M. VIEUX, inspecteur général des finances et la direction générale de l'administration et de la fonction publique : ce cycle se déroule sous forme de deux demi-journées par mois + quatre jours.

De nombreuses initiatives nouvelles du même type demeurent cependant nécessaires pour progressivement atteindre l'ensemble du public potentiel d'encadrement supérieur.

Une telle action ne peut cependant qu'être lentement progressive, compte tenu d'une part de la nécessité de sensibiliser les cadres supérieurs dont certains n'ont pas encore pris suffisamment conscience de leurs propres besoins de formation d'autre part de la difficulté à imaginer des formules permettant de concilier la liberté nécessaire à une formation et la lourde charge de travail de ses responsables.

Trois principes directeurs guideront cette action : la formation au management doit s'intégrer dans un cursus de formation d'ensemble, multidisciplinaire et professionnel ; elle doit avoir un caractère interministériel affirmé ; elle doit enfin permettre une participation à la fois de l'encadrement des administrations centrales et des services extérieurs.

c) - En troisième lieu, il est apparu nécessaire d'accroître la valorisation des compétences d'encadrement.

Celles-ci peuvent d'une part par la responsabilisation née des nouvelles procédures déconcentrées qui se traduisent par une prise en charge globale des unités administratives (centres de responsabilité).

D'autre part, dans le cadre du protocole d'accord conclu le 9 février 1990 sur la réforme de la grille indiciaire de la fonction publique, une nouvelle bonification indiciaire (NBI) devrait permettre de valoriser non plus certains corps de façon indifférenciée selon le mode classique d'attribution des primes de la fonction publique, mais certaines fonctions vitales pour l'impulsion donnée aux prises de décisions et à leur exécution au sein de l'administration.

Dans cette perspective, des responsabilités d'encadrement devraient permettre l'accès à l'octroi de NBI de façon échelonnée selon les niveaux de responsabilités exercées (directeurs, chefs de service, sous-directeurs, chefs de bureau et autres fonctions hiérarchiques ou d'inspection et de contrôle). La DGAFP s'est employée à dresser un recensement exhaustif de ces fonctions de façon à mettre en place un système global et homogène d'attribution de ces NBI.

.../...

En quatrième lieu, il apparaît opportun de s'acheminer vers une transparence accrue du marché de l'encadrement dans l'administration de façon à trouver les meilleurs positionnements possibles entre profils professionnels et postes fonctionnels d'encadrement.

Un tel mode de fonctionnement passe essentiellement par une publicité plus grande et plus précise des vacances de postes d'encadrement à pourvoir.

Dans l'état actuel des procédures, le système de publicité des vacances n'a pour vocation prédominante que la régularité juridique des procédures de nomination. C'est pourquoi, seuls les emplois de direction des administrations centrales sont publiés au Journal officiel, vacances qui ne font par ailleurs état que du grade (sous-directeur, chef de service) et non des fonctions précises attachées à ces grades. La DGAFP travaille à mettre en place un système plus précis de publicité mentionnant explicitement la dénomination fonctionnelle des services dont les candidats peuvent être titulaires, s'ils sont retenus.

Par ailleurs, afin d'élargir le champ de ce marché de l'encadrement, des avis de vacances d'emplois de chefs de bureau seront prochainement publiés sous des formes et dans des conditions qui restent à définir.

.../...

III.4 - LE VECTEUR : LE ROLE DU MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE REFORMES ADMINISTRATIVES

La circulaire du 23 février 1989 sur le renouveau du service public a fixé les orientations et les axes de travail pour moderniser l'administration et les séminaires gouvernementaux des 21 septembre 1989 et 11 juin 1990 ont décidé des mesures à mettre en oeuvre.

Concrètement, il incombe à chaque département ministériel d'assurer, à partir des orientations et directives ainsi fixées, la modernisation des services relevant de sa compétence en y affectant les moyens tant humains que financiers nécessaires.

Toutefois, la diversité des structures et des moyens des différents services et la variété des missions qui leur sont assignées font que la modernisation présente une multiplicité d'aspects telle qu'il paraît souhaitable d'en assurer la cohérence d'ensemble.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique s'est donc attachée d'une part à développer les échanges interministériels et interservices en créant un réseau des responsables, à différents niveaux, de la gestion du personnel et en encourageant les actions de communication tant internes qu'externes, d'autre part à mettre en place et à animer des groupes interministériels de modernisation.

III.4.1 - Le développement des réseaux

La réunion des directeurs de personnels, de fréquence en générale trimestrielle, présidée tantôt par le Ministre de la Fonction Publique tantôt par le Directeur général, permet d'informer les directeurs de personnels de l'ensemble des dossiers d'actualité et de recueillir leurs avis et suggestions. Son cadre et sa durée ne permettent cependant pas d'approfondir les thèmes abordés.

Il a donc été nécessaire d'organiser des séminaires résidentiels de deux jours pour enrichir le dialogue et stimuler les innovations dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Un séminaire de ce type a été organisé en décembre 1989 pour établir une évaluation des actions engagées, examiner les difficultés rencontrées et faire le point sur l'application des directives du Premier Ministre du 23 février 1989 telles qu'elles ressortent notamment du séminaire gouvernemental du 21 septembre 1989.

.../...

Le séminaire organisé les 21 et 22 septembre 1990 a été ciblé sur les trois points jugés fondamentaux dans la politique de gestion des ressources humaines, points sur lesquels le séminaire gouvernemental du 11 juin 1990 a décidé de mesures concrètes à mettre en oeuvre :

- la situation matérielle et morale des cadres de la fonction publique ;
- la formation à la gestion des ressources humaines ;
- les projets d'administration déconcentrée.

Au-delà des directeurs de personnels eux-mêmes, plusieurs séminaires de sensibilisation ont été également organisés pour des responsables de directions opérationnelles et pour les sous-directeurs de personnel.

Le même souci de rapprochement des gestionnaires a conduit à réunir périodiquement en 1990 des groupes de travail composés des agents compétents des ministères sur chacun des grands secteurs techniques de la gestion (statut, indemnité, droit syndical, recrutement, formation, action sociale...) pour leur permettre d'échanger leurs expériences et de débattre des questions d'intérêt commun.

Par ailleurs, la direction générale de l'administration et de la fonction publique constitue et anime un réseau de correspondants "modernisation". Ces fonctionnaires ou agents de l'Etat, de tous grades et de toutes administrations exerçant leurs fonctions tant en administration centrale qu'en service extérieur, sont alimentés en information, sensibilisés aux politiques et actions menées par le ministère de la fonction publique et des réformes administratives et servent de relais et de démultiplicateur auprès de leurs collègues. Acteurs et moteurs de la modernisation dans leur domaine de compétence, ils sont particulièrement sensibilisés et aptes à jouer ce rôle.

III.4.2 - Les groupes de modernisation

A la suite du deuxième séminaire des directeurs de personnels de novembre 1988, il avait été décidé de créer six groupes d'échanges et réflexion auxquels sont venus se rajouter dès le début 1989 deux nouveaux groupes, puis un neuvième fin 1989 à la suite des décisions du séminaire gouvernemental du 21 septembre 1989. Ces groupes de "modernisation" qui ont travaillé tout au long de l'année 1989 et une grande partie de l'année 1990 pendant laquelle la plupart d'entre eux ont terminé leurs travaux, ont traité des thèmes suivants :

- notation-évaluation (notation, entretien, conséquences sur la carrière des agents) ;

.../...

- outils de gestion (mesure de productivité à l'aide de tableaux de bord, comptabilité analytique, analyse des coûts, etc.) ;
- management participatif et qualité (méthodologie de la qualité, diffusion et généralisation de la démarche) ;
- élaboration de projets de service (mise en oeuvre, conséquences sur l'organisation, rapports avec les consultants) ;
- réflexions et prospective sur l'évolution des emplois et des qualifications (repérage des emplois "sensibles", conséquences sur les recrutements et les formations) ;
- échanges dans le domaine de la formation à la gestion (développement quantitatif et qualitatif des formations initiale et continue à la gestion des ressources humaines) ;
- gestion automatisée des personnels (copilotée avec le CIIBA), ce groupe a notamment pour vocation de permettre de comparer les logiciels de gestion utilisés, d'apprécier les conséquences de l'informatisation sur l'organisation, le fonctionnement des services et les procédures de gestion ;
- POLIR, politique interministérielle de recrutement (contenu des épreuves des concours et composition et rôle des jurys) ;
- relations entre administrations et usagers (notion d'usager, problèmes d'accueil, d'information, partenariat).

Enfin, à la suite du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990, un dixième groupe d'échanges et de réflexion a été créé pour étudier et proposer les modalités pratiques de mise en oeuvre d'une fonction de consultant interne à la fonction publique, des actions qui y sont liées et de la place qu'elle doit occuper au sein de l'administration ainsi que des rapports consultant privé/consultant interne.

L'originalité de la démarche qui a présidé à la mise en place des groupes de "modernisation" réside surtout dans la composition et le mode de travail. En effet, dans toute la mesure du possible, les participants ne représentent pas institutionnellement leur ministère, mais ont été choisis parce qu'ils avaient personnellement développé des démarches innovantes ou qu'ils allaient directement être concernés par de telles actions.

Le premier objectif de la constitution des groupes est donc l'auto-formation : il s'agit de permettre un échange très libre entre participants pour confronter les expériences concrètes, repérer les difficultés rencontrées et les leviers du changement.

.../...

Le second objectif est la capitalisation de l'expérience collective des innovateurs dans une perspective de transfert et de généralisation. A cette fin, les groupes doivent produire des documents qui pourront être très divers : grilles d'analyse de cas, éléments de méthodes, projets de modification de réglementations ou de procédures, articles pour des revues ou communication pour des colloques etc...

La plupart des groupes ont terminé leurs travaux et les documents qu'ils ont élaborés, validés par un comité de pilotage composé d'une dizaine de sous-directeurs choisis à titre personnel, et approuvés par le ministère de la fonction publique et des réformes administratives ont été ou vont être prochainement diffusés dans les administrations. Ces documents forment une collection qui est éditée par la Documentation française.

Les caractéristiques les plus évidentes à l'ensemble des groupes qui ressortent à l'issue des travaux sont que les travaux s'inscrivent tous dans un des thèmes majeurs du renouveau du service public, celui de l'efficacité, et que les thèmes qu'ils recouvrent contribuent à renforcer la performance du service public par l'optimisation de son potentiel humain et son adaptation aux besoins des usagers.

Les ambitions de tous ceux, nombreux puisqu'environ 200, qui ont travaillé sur ces thèmes étaient les suivantes :

- la recherche d'une nouvelle efficacité du service public ;
- une meilleure prise en compte des aspirations des fonctionnaires ;
- une meilleure satisfaction des usagers.

Il convient de noter enfin que plusieurs éléments des travaux des groupes ont servi de base de travail pour la préparation des décisions arrêtées lors du séminaire gouvernemental du 11 juin 1990 sur le renouveau du service public.

III.4.3 - Les journées régionales et nationales.

Ainsi qu'il a déjà été dit, la direction générale de l'administration et de la fonction publique organise de nombreuses réunions d'information et de sensibilisation des services, essentiellement chefs des services extérieurs des administrations de l'Etat, mais aussi cadres supérieurs et personnels de catégorie A. Des réunions de ce type ont eu lieu dans tous les chefs-lieux de région, dans les écoles administratives (ENA, IRA notamment) et également dans différents ministères ou services extérieurs.

Les ministères eux-mêmes et autres services publics ont également engagé des actions de développement des échanges, colloques, journées ou manifestations diverses portant sur la gestion des ressources humaines ou le management participatif.

.../...

Enfin, il convient de noter que l'année 1990 a vu se développer sous l'égide du ministère de la fonction publique et des réformes administratives une action de communication de grande envergure sur la politique de renouveau du service public.

Il s'agit là de la première opération de communication interministérielle jamais réalisée puisqu'elle associe activement l'ensemble des ministères et services extérieurs de l'Etat.

Le but de cette opération de communication est de rendre visibles les opérations déjà engagées en faveur du renouveau du service public dans l'ensemble des secteurs de la vie administrative, et d'informer à la fois les agents des services publics comme les usagers de l'importance des réformes, même "technocratiques", mises en oeuvre pour rénover le service public. Dans la conférence de presse de lancement de l'opération, le Premier Ministre a dit : "Il fallait convaincre les agents de l'Etat qu'eux seuls peuvent être les acteurs du changement dans les services publics, pour passer d'une administration de procédure, à une administration de responsabilité, d'un fonctionnaire sujet à un fonctionnaire citoyen".

Matériellement l'opération a consisté :

- en la tenue de 29 colloques régionaux au cours desquels ont été présentées, par les acteurs eux-mêmes, les expériences en cours de modernisation des administrations ;

- en l'organisation d'une manifestation nationale de deux jours les 29 et 30 novembre 1990 qui a permis de faire la synthèse des colloques régionaux et d'ouvrir le débat sur la politique nationale en matière de renouveau du service public dans son environnement européen ;

- en l'édition du "journal des rencontres 1990" diffusé à 100 000 exemplaires et qui a traité, outre les comptes rendus des différentes journées, des problèmes généraux portant sur la politique mise en oeuvre en matière de renouveau du service public ;

- en la mise en place d'un service de presse chargé de relayer auprès des différents médias l'opération de communication.