

# Sommaire

Avant-propos .....	7
Introduction générale .....	9

## **Première partie**

### La fonction publique, les relations sociales

#### CHAPITRE I

<b>L'emploi public</b> .....	13
Présentation de la fonction publique .....	13
L'emploi précaire .....	19
L'emploi des personnes handicapées .....	20
L'égalité entre hommes et femmes .....	21
Les sorties de la fonction publique .....	22
Les grandes masses budgétaires .....	25

#### CHAPITRE II

<b>L'aménagement et la réduction du temps de travail</b> .....	31
La réglementation .....	31
La mise en œuvre .....	32

#### CHAPITRE III

<b>Le dialogue social et l'action sociale</b> .....	33
Le dialogue social interministériel .....	33
L'action sociale interministérielle .....	37

#### CHAPITRE IV

<b>Le recrutement et la formation</b> .....	41
Le recrutement dans la fonction publique .....	41
La formation dans les écoles administratives .....	41
La formation continue .....	46

## **Deuxième partie**

### La réforme de l'État

#### CHAPITRE I

<b>L'État au service des citoyens</b> .....	51
La loi relative aux relations des citoyens dans leurs relations avec les administrations .....	51

La codification . . . . .	53
Le développement des démarches qualité et les engagements de service . . . . .	53
Le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. . . . .	54
Les rapports d'activité . . . . .	55
 <b>CHAPITRE II</b>	
<b>La gestion des ressources humaines</b> . . . . .	57
La charte de la gestion des ressources humaines . . . . .	57
La déconcentration. . . . .	58
Les fusions de corps . . . . .	59
Les frais de déplacement . . . . .	60
La mobilité . . . . .	61
Les mesures résultant du comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 . . . . .	62
La protection fonctionnelle des agents publics . . . . .	64
L'encadrement . . . . .	64
 <b>CHAPITRE III</b>	
<b>La rénovation de la gestion publique</b> . . . . .	69
La contractualisation . . . . .	69
Le contrôle de gestion . . . . .	70
La transparence des rémunérations . . . . .	71
L'observatoire de l'emploi dans la fonction publique. . . . .	71
La modernisation des procédures financières. . . . .	72
La modernisation du cadre juridique de l'ingénierie publique . . . . .	73
L'évaluation des politiques publiques. . . . .	74
 <b>CHAPITRE IV</b>	
<b>L'organisation de l'État</b> . . . . .	75
Les principes concernant la déconcentration et l'organisation territoriale de l'État . . . . .	75
La modification des décrets du 10 mai 1982 relatifs aux pouvoirs des préfets : les décrets du 20 octobre 1999 . . . . .	75
Les mesures d'accompagnement des actions déconcentrées. . . . .	76
 <b>CHAPITRE V</b>	
<b>L'administration électronique</b> . . . . .	79
Le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information . . . . .	79
Le développement de l'internet public. . . . .	80
Le développement d'une administration en réseau . . . . .	81

L'animation et l'accompagnement du chantier de l'administration électronique . . . . .	83
La prise en compte de la dimension européenne . . . . .	84

## **Troisième partie** L'action internationale et la coopération

### CHAPITRE I

<b>Les relations au sein de l'Union européenne et avec les pays de l'OCDE . . . . .</b>	<b>87</b>
Les réunions des directeurs généraux de la fonction publique de l'Union européenne et le réseau européen d'experts sur les services publics innovants. . . . .	87
Les relations avec l'OCDE. . . . .	90
Les échanges de fonctionnaires au sein de l'Union européenne . . . . .	90

### CHAPITRE II

<b>L'action de coopération internationale du ministère . . . . .</b>	<b>93</b>
L'accueil des personnalités étrangères. . . . .	93
Des actions à l'étranger . . . . .	93
La coordination des actions de coopération administrative internationale des écoles. . . . .	96

### CHAPITRE III

<b>La participation à des colloques et à des manifestations internationales. . . . .</b>	<b>97</b>
--	-----------

## **Annexes**

### ANNEXE 1

<b>Publications, études et réseaux de la DGAFP-DIRE . . . . .</b>	<b>101</b>
---	------------

### ANNEXE 2

<b>Communiqués du conseil des ministres. . . . .</b>	<b>107</b>
--	------------

<b>Bilan social . . . . .</b>	<b>111</b>
-------------------------------	------------



# Avant-propos

Rendre des comptes, aux fonctionnaires comme aux usagers de l'administration ; rendre des comptes avec objectivité, en présentant les points de satisfaction comme les regrets ou les retards ; rendre compte de façon utile, en rebondissant sur les lacunes et les imperfections du bilan pour préparer efficacement la suite : c'est tout l'objet de ce compte rendu d'activité.

Cette démarche de transparence, le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État l'a faite sienne.

Quel bilan dresser de son action entre mars 1999 et mars 2000 et quels enseignements en tirer pour l'avenir ?

Des progrès sensibles ont été réalisés. Ils demandent à être poursuivis, confortés, accélérés.

Plusieurs initiatives ont été prises et plusieurs expérimentations menées pour améliorer la qualité du service rendu au public : loi sur les droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration (DCRA), développement des démarches de qualité dans le fonctionnement des services, généralisation progressive des rapports d'activité des ministères. D'autres démarches en faveur de la qualité viendront prochainement renforcer le dispositif : engagements clairs de qualité vis-à-vis des usagers, amplification des simplifications administratives, informations mises à disposition des citoyens pour prendre connaissance de l'évaluation des politiques publiques.

Dans ce domaine, l'actuel développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour lesquelles une nouvelle impulsion sera donnée, représente de réelles opportunités. Leur utilisation progresse rapidement au sein de l'administration française qui en fait l'une des plus exemplaires en Europe.

Rendre compte aux fonctionnaires, c'est aussi se donner les moyens, pour l'État, d'être un meilleur employeur et un meilleur gestionnaire. Soixante-dix corps ont été supprimés et trois fusions importantes ont été menées à terme. D'autres fusions sont en cours de réalisation. Parallèlement, la recherche, notamment pour l'encadrement, d'une plus grande fluidité des parcours professionnels, d'une meilleure adéquation des profils aux postes et d'un décloisonnement des viviers d'accès aux emplois de direction sera activement poursuivie.

Dans ce contexte, l'installation, à l'automne, de l'Observatoire de l'emploi public permettra à la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

La rénovation de la gestion publique passe aussi par des démarches de contractualisation, par une pratique généralisée du contrôle de gestion, par une

meilleure évaluation des politiques publiques. Sous l'impulsion du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, de nombreuses expérimentations voient le jour. Sur la base de ces expériences, la promotion d'une politique volontariste est aujourd'hui indispensable pour généraliser ces pratiques.

La déconcentration accrue, consistant à renforcer le pouvoir des autorités territoriales en matière d'organisation des services ou en matière budgétaire, favorise également une meilleure gestion de l'État. De récents décrets disposent ainsi que le préfet a compétence pour arrêter l'organisation des services déconcentrés, comme lui est offerte la possibilité de former une délégation inter-services ou de proposer la fusion totale ou partielle de certains services.

Enfin, dans la fonction publique de l'État, plusieurs mesures de progrès social ont été prises : pour l'égalité hommes/femmes, pour faire des services publics des acteurs majeurs de la politique de la ville en renforçant la présence sur le terrain d'agents publics compétents et motivés et en garantissant, au profit des habitants des quartiers, une véritable égalité des chances pour l'accès à la fonction publique.

Au cours de l'été, le décret fixant les modalités de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans la fonction publique sera publié : il représente une avancée sociale majeure pour les agents de l'État et une formidable opportunité pour repenser l'organisation du travail et améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur.

D'ici la fin de l'année, un plan de résorption de la précarité sera mis en œuvre. Il doit être le dernier d'une trop longue série. Pour cela, il doit non seulement permettre de résorber les formes de précarité existantes, mais aussi empêcher qu'elles ne se reconstituent.

C'est en cherchant à écouter et à mieux comprendre pour mieux décider que nous pourrions rendre plus efficace encore notre action pour la fonction publique et la réforme de l'État. Plus que jamais, je reste persuadé qu'établir le dialogue demeure la clé de notre modernisation.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping loops and lines, characteristic of a cursive style.

Michel SAPIN

# Introduction générale

Le présent rapport annuel « mars 1999-mars 2000 » regroupe, comme le précédent, l'ensemble des informations relatives à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'État sur l'année écoulée, ainsi qu'une présentation des principales actions conduites en matière de réforme de l'État.

Il comporte ainsi notamment des développements sur l'évolution de l'emploi public, sur l'activité des structures de dialogue social, sur l'action sociale interministérielle, sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, sur le recrutement et la formation ainsi que sur la mobilité, les fusions de corps ou l'encadrement.

Il inclut également, s'agissant des principaux chantiers mis en œuvre dans le cadre de la réforme de l'État, une présentation des actions conduites dans le domaine de l'amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens, de la rénovation de la gestion publique, de l'organisation et du fonctionnement des services de l'État et de « l'administration électronique ».

Il comprend, enfin, une présentation des principales actions engagées en matière de coopération internationale.

Ce rapport constitue à la fois le rapport annuel sur l'état de la fonction publique de l'État prévu par le décret n° 82-450 du 28 mai 1982 et le rapport annuel prévu dans le décret n° 98-573 du 8 juillet 1998 portant création de la délégation interministérielle à la réforme de l'État.







# Première partie

## La fonction publique, les relations sociales



# Chapitre I

## L'emploi public

### Présentation de la fonction publique

#### Le champ de la fonction publique

La fonction publique entendue au sens strict recouvre les services civils et militaires de l'État, les établissements publics nationaux (hors entreprises publiques), les services des collectivités territoriales et autres services publics locaux ainsi que les maisons de retraite et hôpitaux publics.

Une acception plus large conduit à inclure d'une part La Poste et France Télécom, organismes dont 85 % des salariés sont des fonctionnaires de l'État, et, d'autre part les personnels enseignants de l'enseignement privé sous contrat, contractuels de droit public, rémunérés sur le budget de l'État.

#### Des organismes très divers au sein de la fonction publique

*Les administrations civiles et militaires* constituent l'essentiel de la fonction publique de l'État. Les agents sont pour 75 % d'entre eux des fonctionnaires civils, pour 13 % des militaires. Les 12 % restants sont des non titulaires (contractuels ou ouvriers de l'État).

*Les établissements publics nationaux (EPN)* sont des établissements publics à caractère administratif (EPA) ou des établissements publics à caractère industriel ou commercial (EPIC). Les agents dans les EPA relèvent tous du droit public et la moitié sont des titulaires. Dans les EPIC, le régime juridique normal des personnels est le droit privé (en dehors du personnel de direction et de l'agent comptable) (\*). On considère ici ceux de ces établissements qui ne sont pas des entreprises publiques.

*Dans la fonction publique territoriale*, 90 % des personnels (assistantes maternelles incluses) travaillent dans une commune, un département ou une région. Les autres sont employés dans des organismes aux statuts juridiques ou aux missions variés : établissements publics locaux à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial, offices publics d'HLM, caisses de crédit municipal, associations syndicales autorisées et même organismes privés à financement public majoritaire.

*La fonction publique hospitalière* inclut les établissements publics de santé (92 % des effectifs totaux), les établissements autonomes pour personnes âgées (6 %) et les établissements sociaux (2 %). Les personnels médicaux des hôpitaux représentent 13 % des effectifs totaux.

(\*) Toutefois certaines dispositions législatives dérogatoires prévoient l'emploi de titulaires (ex : Office national des forêts (ONF) et Office national interprofessionnel des céréales (ONIC)).

Dans sa définition la plus stricte, la fonction publique emploie 4,8 millions d'agents.

Si on ajoute La Poste et France Télécom, le niveau des effectifs atteint 5,25 millions et 5,4 millions en ajoutant les enseignants de l'enseignement privé sous contrat. C'est donc près d'un salarié sur quatre qui travaille dans la fonction publique.

La fonction publique, définie au sens strict comme au sens large, exclut les entreprises remplissant une mission de service public, même lorsqu'elles sont juridiquement constituées en établissements publics industriels et commerciaux (EDF, SNCF, Ports autonomes...), de même que les autres entreprises majoritairement contrôlées par l'État. Enfin, les personnels à statut réglementaire des organismes consulaires (chambres d'agriculture, chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers) et ceux des organismes locaux de sécurité sociale sont également hors du champ de la fonction publique.

Dans le présent rapport, on ne traitera que de la fonction publique de l'État.

### Les effectifs dans la fonction publique de l'État

Les instruments de connaissance des effectifs de la fonction publique de l'État sont d'une part la loi de finances, d'autre part le fichier de paie des agents de l'État.

Les « verts budgétaires », annexes à la loi de finances, retracent l'ensemble des emplois permanents à temps complet autorisés. Ces emplois budgétaires « *stricto sensu* », qui accueillent des fonctionnaires, des ouvriers de l'État, et des contractuels, constituent la majeure partie de l'ensemble des emplois ouverts au budget de l'État. Un peu plus de 1,68 million d'emplois sont ouverts dans les budgets civils (y compris budgets annexes) et 415 700 dans celui du ministère de la défense pour l'exercice 1999.

#### Les agents de l'État : décalage entre emplois budgétaires et effectifs réels

Trois raisons, qui n'influent pas dans le même sens, peuvent expliquer le décalage.

- Un emploi budgétaire peut être occupé par plusieurs personnes à temps partiel.
- La rémunération de certains collaborateurs non titulaires participant au service de l'État dans des fonctions saisonnières ou occasionnelles n'est pas assise sur un emploi budgétaire, mais sur des crédits de vacation.
- À l'opposé, certains emplois budgétaires peuvent ne pas être pourvus, à la suite du départ de leur titulaire (promotion, démission, mise à la retraite, décès, détachement dans un autre corps...), et cela jusqu'au recrutement d'un nouvel agent sur cet emploi.

L'exploitation par l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) du fichier de paie permet de repérer l'ensemble des personnes physiques percevant une rémunération imputée sur le budget de l'État quels que soient leurs statuts d'emploi. Ces agents sont recensés au 31 décembre de l'année. Fin 1998, 1,86 million de personnes sont rémunérées par des ministères civils. Environ 400 000 agents sont répertoriés au ministère de la défense fin 1997.

Le recensement des effectifs réels rémunérés et celui des emplois budgétaires fournissent par construction des estimations différentes (cf. encadré ci-dessus). D'autres concepts sont également utilisés : emplois disponibles, emplois constatés <sup>1</sup>.

### Les effectifs réels rémunérés au 31 décembre dans la fonction publique de l'État

		Effectifs au 31.12.1996	Effectifs au 31.12.1997	Effectifs au 31.12.1998
<b>Ministères civils</b>	Titulaires	1 629 769	1 628 342	1 638 184
	Non titulaires	191 321	197 566	200 850 <sup>4</sup>
	Ouvriers d'État	13 425	12 811	12 917
	Militaires	4 512	4 602	4 323
	<b>Total</b>	<b>1 839 027</b>	<b>1 843 321</b>	<b>1 856 274</b>
<b>Défense</b>	Titulaires	32 172		
	Non titulaires	7 232		
	Ouvriers d'État	56 270		
	Militaires	295 486		
	<b>Total</b>	<b>391 160</b>	<b>397 200 <sup>1</sup></b>	
<b>Établissements publics nationaux <sup>23</sup></b>	Titulaires	81 995		
	Non titulaires	154 458		
	<b>Total</b>	<b>236 453</b>	<b>239 000 <sup>1</sup></b>	
<b>Enseignants de l'enseignement privé sous contrat</b>	Titulaires	1 299	1 312	
	Non titulaires	144 580	145 550	
	<b>Total</b>	<b>145 879</b>	<b>146 862</b>	
<b>La Poste <sup>2</sup></b>	Titulaires	250 324	242 951	
	Non titulaires	44 550	45 978	
	<b>Total</b>	<b>294 874</b>	<b>288 929</b>	

1. Cf. le rapport de la Cour des comptes en janvier 2000 sur « La fonction publique de l'État ».

		Effectifs au 31.12.1996	Effectifs au 31.12.1997	Effectifs au 31.12.1998
France Télécom <sup>2</sup>	Titulaires	143 304	138 785	
	Non titulaires	11 124	12 009	
	<b>Total</b>	<b>154 428</b>	<b>150 794</b>	
Fonction publique de l'État au sens large	Titulaires	2 138 863		
	Non titulaires	553 265		
	Ouvriers d'État	69 695		
	Militaires	299 998		
	<b>Total</b>	<b>3 061 821</b>	<b>3 066 100</b>	

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Source : exploitation des fichiers de paie INSEE.

1. Estimation DGAFP.

2. Hors bénéficiaires de contrats d'aide à l'emploi (emplois-jeunes, CES...).

3. Hors entreprises publiques.

4. Sont inclus 6 396 emplois jeunes de la Police nationale.

## La nature des emplois

Les agents de l'État sont employés avec des statuts différents. La grande majorité sont des fonctionnaires régis par les dispositions du titre II du statut général. D'autres titulaires sont régis par des statuts qui leur sont propres : les magistrats, les fonctionnaires des assemblées parlementaires et les militaires. À côté de cet ensemble de titulaires civils et militaires, l'État et les établissements publics nationaux emploient des agents non titulaires (sans compter les bénéficiaires des dispositifs d'aide à l'emploi) dont certaines catégories sont mentionnées dans le statut général : ouvriers d'État, maîtres d'internat et surveillants d'externat. Ces agents non titulaires sont environ 200 000 à la fin de 1998 dans les administrations civiles, sans compter les ouvriers d'État. Parmi eux, plus de la moitié occupe des fonctions liées à l'éducation nationale : enseignants, chercheurs, maîtres d'internat et surveillants d'externat. Ils sont, sauf exceptions, agents de droit public et rémunérés sur des postes budgétaires de contractuels, ou sur des postes budgétaires vacants de titulaires, ou sur des crédits spécifiques (vacations, remplacements...). Certains travaillent à temps très partiel : on estime qu'à ces 200 000 personnes physiques correspondent environ 160 000 postes en équivalent temps plein fin 1998.

La fonction publique de l'État se caractérise par une proportion de cadres nettement plus élevée que dans les autres composantes du secteur public ou du secteur privé. 44 % des agents civils de l'État occupent un emploi de cadre

(catégorie A), pour la plupart des enseignants, ou des personnels de direction, d'inspection, d'orientation de l'éducation nationale. En effet au sein du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie qui emploie près des deux tiers des personnels des administrations civiles, 60 % des agents sont de catégorie A. Le poids des cadres est également très important dans les établissements publics nationaux : près de 40 % des personnels sont des agents de catégorie A. Dans l'ensemble des autres administrations civiles, 18 % des agents appartiennent à la catégorie A : ce sont des cadres administratifs ou techniques.

### Les emplois aidés

Les établissements publics nationaux emploient des CES (contrats emploi solidarité) dont ils financent une partie des rémunérations sur leurs crédits propres. Sont aussi concernés les CEC (contrats emplois consolidés) et CEV (contrats emplois ville) dont l'objectif est d'aider à l'insertion de publics en difficulté. Fin 1999, environ 77 000 bénéficiaires sont rémunérés dans ces dispositifs.

Dans le cadre de la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 instituant le dispositif « nouveaux services, nouveaux emplois » près de 12 700 jeunes ont été recrutés par la Police nationale et un peu plus de 63 100 dans les établissements publics d'enseignement. Ce dispositif est ouvert depuis 1999 au ministère de la justice, qui recrutera directement des agents de justice et a signé des accords-cadres avec diverses associations œuvrant dans le champ de la justice, lesquelles pourront recruter elles aussi des emplois-jeunes.

Il est à noter que seuls les agents de justice et les adjoints de sécurité de la Police nationale bénéficient d'un statut de droit public, les autres bénéficiaires du programme étant dotés d'un contrat de travail de droit commun. Le ministère chargé de l'éducation nationale a d'ores et déjà signé plusieurs accords-cadres avec de grandes entreprises du secteur privé souhaitant accueillir des jeunes au terme du programme.

### Les agents concernés par la jurisprudence « Berkani »

Par décision du 25 mars 1996, connue sous le nom d'arrêt « Berkani », le Tribunal des conflits a jugé que « *les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi* » mettant ainsi fin à la jurisprudence antérieure qui, selon la nature des fonctions exercées, faisait relever les agents soit du droit privé, soit du droit public.

Les agents concernés par la jurisprudence dite « Berkani » sont un peu plus de 26 000 dans la fonction publique de l'État dont 10 900 « recrutés locaux » dans des services implantés à l'étranger. Parmi ces derniers, 2 500 sont de nationalité française. Les 15 000 agents relevant de services implantés en France se répartissent ainsi : 5 800 dans les services du ministère des finances, 3 500 dans ceux du ministère de la défense, 3 200 dans ceux du ministère de l'intérieur, 1 800 dans ceux du ministère de l'équipement, des transports et du logement et 900 dans ceux du ministère de l'agriculture et de la pêche.

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec leurs administrations clarifie et stabilise la situation juridique des agents en fonction à la date de publication de la loi, recrutés sur la base du droit privé, pour la plupart pour une durée indéterminée, qui exercent essentiellement des tâches de restauration, d'entretien, de gardiennage et de jardinage assimilables à des fonctions du niveau de la catégorie C des fonctionnaires.

La loi pose le principe du recrutement des intéressés sur contrat de droit public à durée indéterminée avec la possibilité d'exercer à temps incomplet. Elle leur permet toutefois de demander que leur contrat de travail reste de droit privé soumis au Code du travail, régime dont ils bénéficiaient avant l'intervention de la décision du Tribunal des conflits. Pour que les intéressés puissent décider en toute connaissance de cause, ils disposent d'un délai d'un an pour faire valoir leur choix. Ils ne peuvent toutefois pas se prévaloir du dispositif de titularisation offert par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ou par la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à la résorption de l'emploi précaire.

Afin d'assurer la protection sociale de ces agents lorsqu'ils ont choisi un statut de droit public, la loi élargit par ailleurs le champ du décret n° 86-33 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application du statut général de la fonction publique de l'État.

S'agissant des « recrutés locaux », agents non titulaires recrutés à l'étranger par certains ministères (affaires étrangères, défense, finances), le projet de texte consacre la solution dégagée par la jurisprudence du Conseil d'État qualifiant les intéressés d'agents publics soumis au droit local applicable aux contrats de travail.

Le Gouvernement doit conduire une étude quantitative et qualitative approfondie sur la situation particulière des personnels recrutés à l'étranger pour remettre au Parlement, après consultation des organisations syndicales, un rapport évaluant globalement le statut social des intéressés.



## L'emploi précaire

L'accord sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques signé le 14 mai 1996 par six des sept organisations syndicales les plus représentatives des fonctionnaires, et traduit en droit positif par la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, est entré en 1999 dans sa troisième et avant-dernière année d'application. Comme prévu par le protocole d'accord, une réunion organisée en début d'année avec les organisations syndicales signataires a permis d'en mesurer la réalisation. Ce bilan, à mi-parcours, puisque portant sur les années 1997 et 1998, a permis de constater que, par les multiples voies offertes aux non-titulaires pour intégrer un corps de fonctionnaires (concours internes normaux et concours réservés de nature diverse selon les corps et les ministères), un peu moins de la moitié des agents en situation non statutaire recensés au début de l'année 1996 comme constituant le « vivier » de ce protocole (soit 21 319 personnes sur 45 704) avaient pu bénéficier d'une titularisation.

### Bilan partiel de la résorption de l'emploi précaire (accord du 14 mai 1996)

21 300 personnes sur 45 700 bénéficiaires potentiels ont été titularisées en 1997 et 1998.

Les concours réservés organisés en 1999, mais dont le résultat n'est pas disponible au moment de la rédaction de ces lignes, ont permis d'améliorer ce taux de réalisation. Pourtant, il est d'ores et déjà probable que, au terme de ce plan, le nombre de salariés non titulaires de l'État et de ses établissements publics administratifs en situation de précarité n'aura que peu diminué. Les administrations recrutent en effet fréquemment de nouveaux agents non titulaires pour remplacer ceux ayant bénéficié d'une mesure de titularisation.

Cette constatation, faite au terme de chacun des nombreux plans de résorption de la précarité qui ont rythmé les trente dernières années, conduit à en rechercher les causes. Il est en effet nécessaire de s'interroger sur les motifs qui conduisent les ministères, et les établissements publics administratifs placés sous leur tutelle, à recruter en dehors du statut général pour l'exécution de tâches qui pourraient être confiées à des fonctionnaires. Une fois cette analyse conduite, il convient de rechercher des solutions. L'aménagement des modalités de recrutement des fonctionnaires, des statuts particuliers, la facilitation de la mobilité des fonctionnaires, sans que cette liste soit exhaustive, sont autant de pistes de réflexion qui peuvent être explorées.

Cette réflexion doit toutefois être conduite sans *a priori* quant à l'opportunité de recruter des contractuels. Autrement dit, il n'y a pas lieu de poser une règle intangible selon laquelle tous les emplois de toutes les administrations et de tous

les établissements publics administratifs doivent être pourvus par des fonctionnaires titulaires : le statut général lui-même ne comporte pas une telle rigidité, puisqu'il prévoit expressément la possibilité de recourir, dans un certain nombre de cas et sous certaines conditions, à des agents non titulaires.

## L'emploi des personnes handicapées

La loi du 10 juillet 1987 sur l'insertion des travailleurs handicapés impose à l'ensemble des employeurs publics et privés une obligation d'emploi au profit des personnes handicapées à hauteur de 6 % de leurs effectifs. Le bilan de cette loi fait ressortir un taux légèrement supérieur à 3 % pour l'année 1997 au sein de la fonction publique de l'État. Ce chiffre reste ainsi très largement inférieur aux obligations réglementaires. Sans sous-estimer les problèmes pratiques et éthiques qui rendent difficile l'établissement de statistiques fiables, il est révélateur de ce qui reste à faire pour que la fonction publique soit réellement ouverte aux travailleurs handicapés. Des initiatives ont été prises en ce sens. Ainsi on peut noter que le nombre de personnes handicapées recrutées par la voie contractuelle (décret 95-979 du 25 août 1995) est en progression régulière d'une année sur l'autre : 61 en 1996, 88 en 1997 et 123 en 1998. Le nombre de ministères ou d'établissements publics ayant recours à cette voie de recrutement s'élargit parallèlement (10 en 1996 et 13 en 1998).

Par ailleurs, le réseau des correspondants handicap ayant la charge de coordonner et d'impulser la politique à conduire en faveur de l'insertion des personnes handicapées dans les différents départements ministériels a poursuivi son action, sous l'impulsion de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. La mise en place d'un réseau de correspondants locaux a également été préconisée. Plusieurs ministères se sont engagés dans cette voie, par exemple dans les secteurs de l'équipement, de la défense, des finances et de l'éducation nationale.

En matière d'information et de sensibilisation, outre l'action des ministères, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a contribué, pour sa part, directement aux efforts entrepris, en diffusant largement un nouveau guide pratique sur l'accès des personnes handicapées aux emplois publics et en développant une rubrique *ad hoc* sur le 3616 Fonctionnaires et sur son site internet.

Enfin, les crédits du fonds interministériel mis en place en 1998 pour favoriser les recrutements et l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique de l'État ont été reconduits. Ils se sont élevés à 15 millions de francs en 1999 et 2000 et ont permis de prendre en charge en totalité ou partie l'équipement ou l'aménagement de postes de travail, de financer des actions de formation et de sensibilisation sur le handicap et de rendre des locaux professionnels,

voire des écoles de formation accessibles. Ils ont également permis d'initier des actions plus innovantes telles le recours à des personnes chargées d'assister le fonctionnaire handicapé dans sa vie professionnelle.

C'est ainsi que l'effort doit se poursuivre afin d'assurer une pleine mise en œuvre des objectifs d'insertion des personnes handicapées.

## L'égalité entre hommes et femmes

La fonction publique de l'État emploie près de 1,1 million de femmes sur 1,9 million d'agents civils, soit une proportion de 55,2 %. La prépondérance des fonctions d'enseignement explique en partie la proportion importante de femmes dans la fonction publique : elles sont 77 % parmi les instituteurs, 60 % parmi les professeurs.

Cependant, et bien que le statut général des fonctionnaires pose le principe de l'égalité entre les sexes, les femmes demeurent insuffisamment représentées dans les emplois supérieurs de direction et d'encadrement ainsi que dans certaines instances administratives. Pour corriger cette situation, M<sup>me</sup> Colmou a formulé des propositions dans le rapport qu'elle a remis en février 1999 au ministre chargé de la fonction publique. Sur cette base le Gouvernement a pris diverses initiatives.

Une proposition de loi relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, examinée en première lecture à l'Assemblée nationale au début de l'année 2000 sur proposition de M<sup>me</sup> Genisson, députée, inscrit l'objectif d'une représentation équilibrée des deux sexes au sein d'un nouvel article 6*bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Cet objectif s'applique aux représentants de l'administration dans les instances paritaires ainsi qu'aux jurys et aux comités de sélection constitués pour le recrutement et la promotion dans un grade ou un corps d'avancement. Dans cette perspective, les textes relatifs à la représentation de l'administration dans les commissions administratives paritaires et dans les comités techniques paritaires ont été modifiés par décret du 6 mars 2000.

Par ailleurs, le Premier ministre, par circulaires des 6 et 8 mars 2000, a fixé le cadre de l'action du Gouvernement et des modalités d'évaluation de celle-ci, en vue de mieux assurer l'égalité des chances entre les hommes et les femmes au sein de la fonction publique.

La circulaire du 6 mars 2000, relative à la préparation des plans pluriannuels d'amélioration de l'accès des femmes aux emplois et postes de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État prévoit que chaque ministère devra fixer le taux de féminisation à atteindre pour chaque catégorie d'emplois et de fonctions de direction et d'encadrement de son département. Ces plans, lors de

leur élaboration, à l'occasion de leur renouvellement et de la révision de leurs objectifs, devront être soumis pour avis aux partenaires sociaux siégeant dans les instances compétentes. Les comités techniques paritaires devront ainsi examiner les plans et débattre annuellement de rapports faisant le bilan de la situation respective des femmes et des hommes au regard des recrutements, de l'avancement et des promotions, ainsi que de l'accès aux emplois de l'encadrement supérieur. Les textes relatifs aux attributions des comités techniques paritaires ont été modifiés en conséquence, par un décret du 6 mars 2000.

La circulaire du 8 mars 2000, relative à l'adaptation de l'appareil statistique de l'État pour améliorer la connaissance de la situation respective des femmes et des hommes, formule des recommandations générales concernant la production des données statistiques, leur exploitation systématique, leur publication et la nécessité de compléter les résultats statistiques par des études permettant de mieux analyser les causes des inégalités entre les sexes.

#### Les deux circulaires des 6 et 8 mars 2000

La circulaire du 6 mars : chaque ministère devra fixer le taux de féminisation à atteindre pour chaque catégorie d'emplois et de fonctions de direction et d'encadrement de son département.

La circulaire du 8 mars : chaque ministère devra adapter son système statistique afin d'améliorer la connaissance de la situation respective des femmes et des hommes.

Par ailleurs, un comité de pilotage portant sur le recrutement des cadres supérieurs de la fonction publique est en cours de constitution. Il sera chargé de recueillir et de synthétiser les données existantes sur les formations organisées pour la préparation des concours, sur les épreuves des concours et les classements de sortie dans les écoles administratives. Il tirera de cet état des lieux des enseignements sur les critères de sélection qui président au recrutement des cadres supérieurs de la fonction publique. Il disposera d'un pouvoir de recommandation et de proposition.

## Les sorties de la fonction publique

### Des sorties liées au vieillissement nombreuses d'ici 2010

Début 1999, plus du quart des 1,6 million d'agents titulaires des services civils de la fonction publique de l'État avait dépassé 50 ans. L'âge moyen de l'ensemble s'établit à 43 ans. Le vieillissement des agents résulte à la fois des entrées plus tardives dans la fonction publique et de l'arrivée au delà de 50 ans des générations importantes recrutées au milieu des années 1960.

Le volume des départs à la retraite progresse fortement depuis le début des années quatre-vingt-dix, et le rythme des sorties s'est accéléré depuis 1997, avec la mise en place du dispositif de congé de fin d'activité. Alors que de 1997 à 2000 environ 50 000 départs à la retraite de fonctionnaires sont enregistrés chaque année, le volume des sorties augmentera sensiblement entre 2001 et 2008 pour atteindre 65 000, puis fléchira pour retrouver en 2014 un niveau équivalent à celui de l'an 2000.

Entre 2000 et 2008, autour de 470 000 fonctionnaires devraient être admis à la retraite, et, parmi eux deux tiers appartiennent à l'éducation nationale et à l'enseignement supérieur. Le volume et le rythme des départs sont non seulement fonction des pyramides des âges des ministères, mais également du devenir de certains dispositifs en place, notamment de la prorogation ou non du congé de fin d'activité (CFA).

Le groupe de travail « Gestion de l'emploi public » mis en place par le Commissariat général du Plan, présidé par Bernard Cieutat, dans son rapport de mars 2000 « Fonctions publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement », souligne que la perspective de ces flux de départs importants dans les prochaines années, s'il est source de potentielles difficultés, offre aussi une opportunité pour l'adaptation de l'ensemble des fonctions publiques.

## Les retraites

À la suite du diagnostic établi par le Commissariat général au Plan en avril 1999, d'autres experts se sont exprimés avec des conclusions diverses qui soulignent la complexité et la difficulté de l'analyse sur ce sujet. Sur la base de ces éléments, une discussion approfondie a été conduite avec les partenaires sociaux.

Le Premier ministre a dessiné les contours d'une démarche de réforme des retraites dans sa déclaration du 21 mars 2000 sur l'avenir des retraites.

Pour ce qui concerne la fonction publique, il a indiqué que devaient être dégagées des orientations fortes et équitables. En effet, la dégradation financière de ces régimes sera importante et interviendra dès les prochaines années. Face à cette situation, ne rien faire serait laisser croire que les déséquilibres, massifs à terme, des retraites des fonctionnaires pourraient être financés par la solidarité nationale et par l'impôt, et donc par l'ensemble des Français, fonctionnaires et non fonctionnaires.

Sera proposé aux fonctionnaires de conclure un pacte sur les retraites, fondé sur un principe d'équité et visant à garantir dans la durée leurs pensions et à défendre la spécificité du régime de la fonction publique.

Quant à la démarche, le Gouvernement n'entend pas imposer une solution. La concertation doit être la règle. Le Conseil d'orientation des retraites créé le 10 mai 2000 doit organiser dans la durée cette concertation.

### **Les départs vers le secteur privé : la commission de déontologie**

Une commission de déontologie a été instituée dans chaque fonction publique par l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Le décret n° 95-168 du 17 février 1995 modifié met en œuvre ces dispositions législatives.

Les commissions ont pour rôle de contrôler le départ dans le secteur privé des agents publics, titulaires ou non, en disponibilité, en congé sans rémunération ou cessation définitive d'activité. Elles examinent à cette fin si les activités privées qu'ils envisagent d'exercer ne sont pas incompatibles avec leurs précédentes fonctions du point de vue de la déontologie et rendent un avis destiné à éclairer les administrations ou collectivités publiques qui emploient les agents concernés et se prononcent sur leur départ.

La loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 modifiée par la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche élargit les attributions de la commission de déontologie en charge de la fonction publique de l'État au contrôle du départ dans le secteur privé ou de la participation à des activités privées d'agents exerçant dans le secteur de la recherche, souhaitant contribuer à la valorisation de la recherche publique.

Au cours de l'année 1999, la commission de déontologie en charge de la fonction publique de l'État s'est réunie à dix-huit reprises et a rendu 892 avis.

- En ce qui concerne l'application du décret du 17 février 1995, 878 avis ont été rendus et se répartissent de la manière suivante.

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Contractuels	Total	%
Incompétence	17	6	3	1	27	3,0
Irrecevabilité	1	2	0	0	3	0,3
Compatibilité	368	91	180	61	700	79,8
Compatibilité sous réserve	83	8	7	33	131	14,9
Incompatibilité	6	1	1	2	10	1,1
Incompatibilité en l'état	4	2	0	1	7	0,8
<b>Total</b>	<b>479</b>	<b>110</b>	<b>191</b>	<b>98</b>	<b>878</b>	<b>100,0</b>

Les saisines, qui ont pour origine principale le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (23,2 %) et le ministère de l'équipement, des transports et du logement (15,1 %), concernent essentiellement des agents de catégorie A (54,6 %) et des demandes de mise en disponibilité (74,6 %).

- S'agissant de la loi sur l'innovation et la recherche, au cours du seul mois de décembre 1999, quatorze avis ont été rendus dont treize avis favorables et un avis favorable sous réserve.

Enfin, il importe de noter qu'une réforme des textes est en cours d'élaboration. Elle a pour objet, d'une part, d'harmoniser les délais de contrôle prévus dans les différentes procédures existantes et d'autre part, d'étendre les dispositifs de contrôle aux départs d'agents publics vers le secteur privé dans le cadre du détachement, de la mise à disposition ou de la position hors cadre.

## Les grandes masses budgétaires

### Les masses budgétaires

Les *dépenses induites* par la fonction publique de l'État représentent, selon la loi de finances pour 1999, 733 milliards de francs soit 40 % du budget de l'État.

Elles s'élevaient à 554 milliards de francs en 1992, soit une progression de 4,6 % par an en francs courants et de 3 % par an en francs constants. Leur poids est passé entre 1992 et 1999 de 7,9 % à 8,3 % du produit intérieur brut. Cette évolution résulte de l'effet conjugué des mesures salariales et statutaires et de l'augmentation des effectifs de fonctionnaires, tant actifs que retraités.

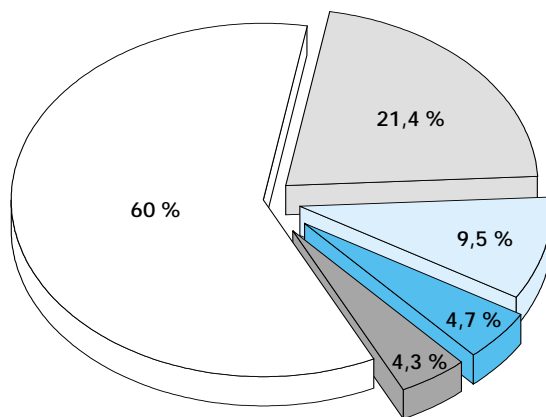
Elles se décomposent en 53,6 % de dépenses de rémunérations d'activité (393 milliards), 11,7 % de cotisations et prestations sociales à la charge de l'État (86 milliards), 23,8 % de pensions civiles et militaires de retraite (174 milliards), 3,2 % de pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre (23 milliards), 5,2 % de subventions aux établissements d'enseignement privé (38 milliards) et 2,4 % de dépenses diverses (frais de déplacement, aide sociale...). Les dépenses de rémunération de la Poste et France Télécom sont exclues.

Les *rémunérations d'activité* comprennent la masse des rémunérations brutes versées aux personnels de l'État en activité, soit le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les primes et indemnités. La part des rémunérations d'activité est en légère baisse sur la période 1992-1998 passant de 55,9 % à 53,6 % des dépenses induites.

La *masse salariale* représente 97 % de ces rémunérations d'activité. Elle correspond aux rémunérations versées à des personnels occupant un emploi permanent à temps complet ou rémunérés sur crédits par référence à la grille indiciaire

de la fonction publique – à l'exclusion du personnel rémunéré sur la base des salaires pratiqués dans le commerce et l'industrie (certains personnels ouvriers, les vacataires...).

### La part des dépenses de fonction publique dans le budget de l'État en 1999



■ Rémunérations d'activité :	392,832 milliards de francs
■ Pensions :	174,28 milliards de francs
■ Cotisations et prestations sociales :	86,018 milliards de francs
■ Autres dépenses de fonction publique :	79,665 milliards de francs
■ Autres dépenses de l'État :	1 100,385 milliards de francs

DGAFP, bureau des rémunérations, des pensions et du temps de travail.  
 Source : loi de finances initiale 1999.

Les dépenses de fonction publique représentent 40,0 % du budget de l'État (y compris CAS) et 8,3 % du PIB total.

Les *cotisations sociales* à la charge de l'État (74 milliards) correspondent à la part employeur des cotisations versées d'une part au régime général au titre du risque maladie (prestations en nature) pour les agents titulaires et les agents permanents non titulaires et d'autre part à l'IRCANTEC au titre du risque vieillesse pour les seuls agents permanents non titulaires.

Les *prestations sociales* (12 milliards) correspondent à des prestations directement prises en charge par l'État telles que les prestations familiales, les traitements des agents en congé de longue durée, ainsi que des agents victimes d'accidents de service ou du travail. S'y ajoutent des prestations facultatives telles que les prêts, aides ou allocations divers.



Un concept couramment utilisé pour appréhender l'ensemble des dépenses liées à l'activité présente ou passée des personnels de l'État est celui de *frais de personnel*, qui incluent l'ensemble des rémunérations d'activité (y compris les vacances), les cotisations et prestations sociales ainsi que les pensions civiles et militaires de retraite. Les frais de personnel s'élèvent à 655 milliards en 1999, soit 89,4 % des dépenses induites, contre 87,3 % en 1992. Cette augmentation tendancielle de la part des frais de personnel est liée surtout à la progression soutenue des dépenses de pensions et de cotisations cependant que stagnent les frais de déplacement et les pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre.

Enfin, les *dépenses indexées* (673 milliards soit 91,8 % des dépenses induites contre 90,2 % en 1992) comprennent les éléments de rémunérations qui, indexés sur la valeur du point de la fonction publique, évoluent parallèlement aux traitements d'activité. Cette caractéristique en fait un concept budgétaire important : c'est sur cette base qu'est évaluée l'incidence financière globale sur le budget de l'État des mesures salariales prises pour la fonction publique.

### Mesure de l'augmentation moyenne des rémunérations des fonctionnaires

L'augmentation moyenne, ou en masse, des rémunérations au cours d'une année correspond à l'écart entre la rémunération totale (ou moyenne) perçue au cours de l'année considérée et la rémunération perçue au cours de l'année précédente.

Selon les estimations de la direction du budget, les deux indicateurs mesurant l'augmentation des rémunérations des fonctionnaires (cf. encadré ci-après) ont évolué comme suit entre 1998 et 1999 :

- la progression de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) s'établit à +4,0 %. Elle n'inclut que le GVT positif et fait abstraction des mouvements d'entrée et de sortie de la fonction publique ;
- la progression du salaire moyen par tête (SMPT) mesure l'évolution de la masse salariale à effectifs constants. Elle s'élève à +2,5 %. Cette approche prend en compte le GVT solde.

#### Les facteurs de progression de la masse salariale

*Les mesures salariales générales* (revalorisation de la valeur du point en particulier) et *catégorielles* (mesures statutaires et indiciaires) à caractère collectif décidées par les pouvoirs publics contribuent à accroître la masse salariale, à structure et effectifs constants.

*Le glissement vieillesse et technicité* (GVT) intègre l'ensemble des variations suivantes :

- avancements d'échelons et promotions de grade ou de corps dont bénéficient régulièrement les fonctionnaires. Cet effet de carrière est appelé GVT positif ;
- entrées de nouveaux agents compensant le départ provisoire (disponibilité, détachement, congé de longue durée...) ou définitif (retraite, démission...) de fonctionnaires. Cet

effet de noria est généralement négatif en raison du niveau globalement supérieur de la rémunération des agents quittant la fonction publique par rapport à celle des nouveaux entrants.

La somme algébrique des deux effets constitue *l'effet de structure, dit GVT solde*, qui apprécie l'évolution effective de la masse salariale due aux variations intervenues dans la population étudiée.

La combinaison de l'effet des mesures générales et catégorielles et du GVT solde constitue la mesure de croissance du salaire moyen par tête (SMPT).

La combinaison de l'effet des mesures générales et catégorielles et du GVT positif évalue la progression de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) au cours de la période considérée.

Le SMPT est le seul indicateur qui retrace les évolutions de l'ensemble des facteurs influant sur le salaire moyen et qui de ce fait permette des comparaisons entre les deux secteurs public et privé.

### Évolution du SMPT (salaire moyen par tête) et de la RMPP (rémunération moyenne des personnes en place)

Mesures salariales	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>1</sup>
1. Effet report des mesures de l'année précédente	1,43	1,14	0,14	1,28	1,36	0,0	0,46	0,62	1,1
2. Effet courant des mesures de l'année considérée	1,51	1,59	1,04	1,24	0,0	0,54	0,68	0,61	0,0
3. Effet des mesures catégorielles ministérielles	1,2	0,7	0,4	0,4	0,3	0,2	0,9	0,6	0,8
4. Effet des mesures grille	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4			
5. Effet des mesures individuelles	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2
Progression de la RMPP (1+2+3+4+5)	6,6	5,9	4,1	5,5	4,3	3,3	4,2	4,0	4,0
6. Effet de structure	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,6	0,7	0,7
Progression du SMPT (1+2+3+4+6)	5,4	4,6	2,8	4,1	3,0	2,0	2,6	2,5	2,7
Hausse des prix en moyenne annuelle	2,3	1,8	1,4	1,7	1,9	1,1	0,6	0,5	0,9

Source : direction du budget.

1. Prévisions limitées aux mesures déjà acquises.

## Encadrement des cumuls d'activités et de rémunérations

### *La réglementation actuelle*

La réglementation applicable en matière de cumuls d'activités et de rémunérations découle, d'une part, de l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et, d'autre part, du décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions. Le décret-loi du 29 octobre 1936, qui continue de s'appliquer en l'absence du décret en Conseil d'État prévu à l'article 25 de la loi de 1983, définit le champ d'application de la réglementation, fixe les activités privées pour lesquelles il peut être, sous certaines conditions, dérogé à l'interdiction générale de cumul d'activités et pose le principe de l'interdiction du cumul d'emplois publics sauf autorisation exceptionnelle.

### *Les régimes dérogatoires*

Afin de stimuler la collaboration des enseignants-chercheurs avec les administrations d'une part, et celle des personnels de recherche avec les entreprises d'autre part, de nouvelles possibilités de cumuls d'activités ont été aménagées pour ces agents.

Ainsi, le décret n° 99-343 du 4 mai 1999 relatif à la participation d'enseignants-chercheurs à des missions d'expertise et de conseil pour le compte des administrations de l'État et de leurs établissements publics à caractère administratif donne un cadre juridique précis à cette participation des enseignants-chercheurs. L'intervention des enseignants-chercheurs se réalise sous forme de missions, d'une durée maximale d'un an renouvelable, les enseignants-chercheurs continuant, pendant la durée de leur mission, à assurer le plein exercice de leur emploi. L'activité d'expertise et de conseil donne lieu à l'attribution d'une indemnité mensuelle, dont le montant est déterminé en fonction de la nature et de la durée de la mission, dans la limite d'un plafond fixé par arrêté.

Par ailleurs, la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 modifiée par la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, permet, sous certaines conditions, aux personnels du service public de la recherche d'apporter leur concours scientifique à une entreprise qui assure la valorisation des travaux qu'ils ont réalisés dans l'exercice de leurs fonctions, et de participer à son capital social dans la limite de 15 %. Ces personnels peuvent également être autorisés à être membres de conseils d'administration et de conseils de surveillance de sociétés anonymes afin de favoriser la diffusion des résultats de la recherche publique.

### *Les évolutions envisagées*

L'insuffisance du dispositif législatif et réglementaire actuel, l'importance de la jurisprudence intervenue depuis l'édition du décret-loi de 1936 et les

problèmes spécifiques que posent tant l'évolution des modalités d'exercice des activités professionnelles publiques et privées que les nouveaux modes de gestion publique liés notamment au développement du travail à temps partiel et à temps incomplet, ont conduit le Gouvernement à saisir le Conseil d'État afin d'engager une réflexion concertée en vue d'une éventuelle refonte de la réglementation applicable aux cumuls d'activités et de rémunérations. La section du rapport et des études du Conseil d'État a élaboré un rapport pour le Premier ministre ; il a été adopté par l'assemblée du Conseil le 27 mai 1999.

Sur la base des propositions formulées par le Conseil d'État, le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, en concertation avec le ministère de l'intérieur s'agissant de la fonction publique territoriale et avec le ministère de l'emploi et de la solidarité, s'agissant de la fonction publique hospitalière, a mis en chantier un projet de réforme de la réglementation applicable aux cumuls d'activités et de rémunérations des agents publics.

## Chapitre II

# L'aménagement et la réduction du temps de travail

### La réglementation

En raison des spécificités des trois fonctions publiques, notamment au regard de l'organisation administrative et des obligations de service public, l'accord salarial du 10 février 1998 avait prévu de déterminer « les implications de la perspective des 35 heures » dans chacune des trois fonctions publiques. À la demande du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, M. Jacques Roché, conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes a, dans un rapport remis le 10 février 1999, dressé un état des lieux de la réglementation et des pratiques en matière de temps de travail dans les trois fonctions publiques.

Ses principales conclusions sont les suivantes :

- l'environnement réglementaire actuel est insuffisant et parfois inadapté. Ceci a conduit à une extrême diversification des situations réelles ;
- la durée hebdomadaire du travail n'est souvent qu'une référence théorique en raison de la multiplicité des éléments de modulation introduits dans la pratique ;
- faute d'un instrument de mesure uniforme, les différences constatées dans les durées de travail ne sont pas lisibles. Des inégalités de traitement des personnels se sont ainsi développées ;
- les souplesses introduites dans l'aménagement du temps de travail n'ont pas toujours pris en compte les besoins des usagers ;
- sauf dans des expérimentations récentes, l'aménagement et la réduction du temps de travail n'ont pas été l'occasion d'une réflexion globale sur l'organisation du travail.

À la suite de ce rapport, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation a consulté les organisations syndicales et les associations d'élus locaux. Les Conseils supérieurs des fonctions publiques ont débattu de cette question. Un rapport a été présenté aux parlementaires le 22 juin 1999. Un consensus général s'est alors dégagé pour demander l'élaboration d'un cadre général, commun aux trois fonctions publiques, qui soit à la fois précis et souple,

permettant la prise en compte des spécificités de chaque composante et respectant le principe de libre administration des collectivités locales.

Après une intense concertation, des négociations ont été engagées le 7 février 2000 en vue de définir les termes d'un accord-cadre sur l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique à partir duquel puissent être élaborés les textes législatifs ou réglementaires nécessaires à sa mise en œuvre. Malgré l'absence de majorité en faveur du projet élaboré lors de cette séance, la réflexion menée en commun à cette occasion s'est révélée fructueuse. À défaut d'accord elle était susceptible de servir de base pour élaborer la réglementation nécessaire à la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail à tous les niveaux, selon les objectifs réaffirmés d'une amélioration de la qualité et de l'offre de service public pour les usagers, du développement du dialogue social déconcentré et de recherche d'une avancée sociale pour les fonctionnaires. Préserver l'unité des trois fonctions publiques, sans pour autant nier la nécessité de certaines spécificités demeure en outre un objectif permettant de traduire la recherche de l'équité entre les agents.

C'est dans cet esprit que la réflexion s'est poursuivie d'une part, au niveau de la fonction publique de l'État, d'autre part, à celui de la fonction publique hospitalière. Les dispositions retenues pour la fonction publique de l'État devaient faire l'objet d'une transposition pour la fonction publique territoriale, après les adaptations éventuellement nécessaires.

Ces dispositions concerneront notamment la durée hebdomadaire du travail, les cycles de travail, les astreintes, les maxima horaires et les horaires variables.

## La mise en œuvre

### Un dialogue au plus près des réalités du terrain

Dans la perspective d'une entrée en vigueur générale en 2002, chaque fonction publique doit prendre les dispositions nécessaires à tous les niveaux. Dans la fonction publique de l'État, le cadre réglementaire élaboré au niveau interministériel doit être décliné par ministères et par services. En tout état de cause, une large concertation avec les personnels et leurs représentants dans les instances paritaires doit être recherchée afin de procéder à un état des lieux préalable à la définition d'une organisation du travail propre à améliorer la qualité du service rendu aux usagers. Cette méthode graduelle et souple doit intégrer une analyse partagée des procédures et des méthodes de travail par un dialogue social au plus près du terrain qui conduise à des solutions acceptées et appliquées.

Les concertations locales devront permettre d'atteindre les objectifs de la demande d'aménagement et de réduction du temps de travail dans la fonction publique : amélioration de la qualité du service dans le cadre d'une gestion des ressources humaines renouvelée.

## Chapitre III

# Le dialogue social et l'action sociale

### Le dialogue social interministériel

#### Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État

Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) s'est réuni quatre fois en séance plénière de mars 1999 à mars 2000. Il a examiné quatre projets de textes législatifs : un projet d'article de loi permettant le maintien des contrats de certaines catégories d'agents employés par la Bibliothèque nationale de France, un projet d'article de loi relatif à la situation des personnels de l'Office national de la chasse et de certains personnels des établissements publics à caractère administratif, un projet d'article de loi modifiant le Code rural (personnels de l'Office national de la chasse commissionnés et assermentés) et des projets d'article de loi modifiant les titres II, III et IV du statut général des fonctionnaires et la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée, relatifs à la déontologie des fonctionnaires.

Par ailleurs, quarante-huit projets de textes réglementaires lui ont été soumis, dont notamment :

- un projet de décret modifiant le décret n° 60-1089 du 6 octobre 1960 modifié portant application des dispositions de l'article 23bis de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires ;
- un projet de décret modifiant le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ;
- un projet de décret modifiant les décrets n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires et n° 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires ;
- un projet de décret modifiant le décret n° 86-442 du 14 mars 1986 modifié relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime des congés maladie des fonctionnaires ;

– un projet de décret modifiant le décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 fixant la liste des établissements publics de l'État à caractère administratif prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

Les autres projets de décrets soumis au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État sont essentiellement de nature statutaire et indiciariaire.

Enfin, outre le rapport de la mission interministérielle sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques, le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État a examiné, dans sa formation plénière, le rapport annuel d'activité sur la fonction publique et la réforme de l'État pour la période allant de mars 1998 à mars 1999, le rapport pour 1997 sur l'exécution de la loi n° 87-157 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés et le 7<sup>e</sup> rapport au Parlement sur les mesures prises dans la fonction publique pour assurer l'application du principe d'égalité entre les sexes.

### **La commission des statuts**

La commission des statuts s'est réunie à deux reprises entre mars 1999 et mars 2000. Elle a examiné notamment un projet de décret relatif à la fusion des corps communs au ministère de la défense et au secrétariat d'État à la défense chargé des anciens combattants, des projets de décrets fixant les conditions exceptionnelles d'intégration d'agents non titulaires dans des corps de fonctionnaires de catégories A, B et C pour des services relevant des ministères chargés de l'emploi, des affaires étrangères et de l'agriculture et des projets de décrets fixant des modalités exceptionnelles de recrutement.

### **La commission permanente de modernisation des services publics**

L'année 1999 a vu se concrétiser par décret n° 99-691 du 30 juillet 1999 la réforme de cette commission placée auprès du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, réforme prévue courant 1998 dans le but de mieux associer les usagers aux réflexions et aux débats sur la réforme de l'État et la modernisation des services publics.

La commission permanente de modernisation des services publics associe désormais des représentants des usagers, des organisations syndicales et de l'administration à une réflexion commune sur le devenir des missions de l'État, son organisation, son efficacité et, d'une manière générale, son adaptation aux évolutions de notre société. Elle tient plusieurs réunions plénières par an ; la préparation et la continuité des débats sont assurées par un groupe de travail permanent également tripartite.



Depuis lors, la nouvelle commission s'est réunie à deux reprises : le 15 novembre 1999 et le 22 février 2000 ; les principaux sujets abordés, outre un panorama, suivi d'un débat, sur l'ensemble des orientations fixées par le Gouvernement en matière de réforme de l'État, ont porté sur les mesures prises en faveur des usagers des services publics et sur la gestion des ressources humaines dans l'administration.

Les grandes questions qui devraient être examinées en 2000 concernent, outre les mesures en faveur des usagers (droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, évolution des services proposés, procédures de consultation des usagers...), la modernisation de la gestion publique (gestion des ressources humaines de l'administration, contrôle de gestion, rapports d'activité...) et l'organisation et le fonctionnement des services publics (organisation territoriale, nouvelles technologies de l'information et de la communication, évolution des procédures...).

### **La commission de recours**

La commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État est chargée d'examiner les requêtes déposées par les fonctionnaires en matière disciplinaire. Elle donne un avis à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire, saisie par un agent en appel contre une décision de sanction.

#### *Bilan quantitatif*

Le nombre des requêtes déposées auprès de la commission de recours semble aujourd'hui se stabiliser après avoir connu une forte progression (57 en 1990, 96 en 1994, 125 en 1996) en raison, d'une part de la mention systématique des voies de recours dans la notification de la décision dont le fonctionnaire est l'objet, d'autre part, de l'impact grandissant de la commission de recours, notamment auprès des organisations représentant les personnels. En 1999, 124 requêtes ont été déposées représentant 2,5 % du nombre total des sanctions mais près de 15 % des sanctions des troisième et quatrième groupes (excluant le blâme et l'avertissement). 34 recommandations ont été rendues.

#### *Bilan qualitatif*

La commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État remplit une fonction essentielle d'harmonisation des décisions disciplinaires et joue un rôle majeur dans la prévention du contentieux.

L'analyse par la commission des 386 affaires examinées entre mai 1995 et décembre 1999 montre que 195 concernent des atteintes à la probité, 60 des actes contre les personnes (actes à caractère sexuel, voies de fait), 122 des fautes

professionnelles autres que celles précitées et que 9 sont relatives à des licenciements pour insuffisance professionnelle. Cet important document met en évidence la doctrine de la commission sur la période considérée et constitue un outil de référence et de travail tant pour les membres de celle-ci que pour les gestionnaires des différentes administrations.

Toutefois, les recommandations de la commission restent inégalement suivies. Aussi, en 1999, la commission a-t-elle proposé plusieurs réformes destinées à améliorer les conditions de son travail. À la suite de ces propositions, il a été demandé aux administrations gestionnaires de veiller désormais à informer, de manière systématique et détaillée, les membres de la commission de recours des motifs qui les ont conduites à ne pas suivre, dans certains cas, les recommandations de la commission.

### **La commission centrale d'hygiène et de sécurité**

La commission centrale de l'hygiène et de la sécurité (CCHS) du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État s'est réunie le 7 janvier 2000.

Lors de cette réunion, la commission a examiné le bilan annuel du décret du 28 mai 1982 modifié par le décret du 9 mai 1995 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine de prévention.

Par ailleurs, le dossier « Amiante » a fait l'objet d'un point particulier à partir des résultats d'une enquête lancée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique auprès de l'ensemble des administrations.

Enfin, les faiblesses constatées dans la mise en œuvre du volet « médecine de prévention » du décret hygiène et sécurité ont conduit à confier au début de 1999 une mission à l'inspection générale des affaires sociales afin de déterminer les axes d'évolution à retenir en ce domaine. La mission de l'IGAS devrait rendre prochainement ses conclusions.

### **La commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale**

La commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État s'est réunie le 10 décembre 1999 pour examiner les actions de formations (nationales et déconcentrées) conduites par le ministère chargé de la fonction publique en 1998 et pour débattre du bilan de l'accord-formation de février 1996.

## L'action sociale interministérielle

### **Les travaux du comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'État (CIAS)**

Le CIAS s'est réuni sept fois au cours de la période mars 1999-mars 2000.

Il a examiné les dossiers suivants :

- répartition des crédits sociaux pour 1999 et notamment des crédits exceptionnels issus de l'accord salarial 1999-2000 ;
- évolution du dispositif chèques-vacances ;
- déconcentration de l'action sociale interministérielle au niveau des sections régionales interministérielles d'action sociale ;
- rapports de la Mutualité fonction publique sur l'exécution 1998 pour les prestations sociales qu'elle gère ;
- examen du rapport annuel d'activité du CIAS et du bilan financier pour l'année 1999.

La préparation des réunions plénières du CIAS par des commissions permanentes (SRIAS, prestations sociales, budget, équipement, logement) a permis d'améliorer sensiblement le fonctionnement de cette instance. Une refonte du règlement intérieur du CIAS (arrêté du 23 novembre 1999) a conduit à la création d'une nouvelle commission chargée de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs.

En outre, un groupe de travail paritaire sur le chèque-vacances a conduit en 1999 des travaux dont certaines conclusions ont été reprises dans une circulaire du 13 décembre.

L'enveloppe de crédits sociaux exceptionnels issue de l'accord salarial 1998-1999, qui s'est élevée à 230 MF en 1999, comme en 1998 (en complément des 675 MF de crédits ordinaires), a permis en particulier de revaloriser les prestations sociales à réglementation commune (1,3 % au cours de chaque exercice), de doter les SRIAS de crédits pour les actions déconcentrées, d'accroître de façon significative les actions menées en matière de logement et d'équipements collectifs (mise aux normes de restaurants administratifs) et d'accroître les efforts faits en matière d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

On peut relever ainsi que plus de 800 logements sociaux ont pu être réservés au cours de l'exercice 1999 contre 600 en 1998, dont plus de 40 % hors région parisienne.

Par ailleurs, le CIAS, a délégué, à titre exceptionnel, un crédit à la SRIAS du Languedoc-Roussillon, pour répondre aux besoins urgents des personnels victimes des inondations.

## Répartition des crédits sociaux par type d'action en 1999

Nature des prestations	Montant en millions de	
	Francs	Euros
<b>I. Crédits gérés par les administrations <sup>1</sup></b>		
A. Prestations revalorisables à titre interministériel (1 120 + 25)	1 145	174,6
– subventions repas	395	60,2
– aide aux familles <sup>2</sup>	131	20,0
– colonies, centres de vacances et gîtes	156	23,8
– subventions aux mutuelles	270	41,2
– secours	193	29,4
B. Crédits non concernés par la revalorisation interministérielle	1 309	199,6
<b>Total I</b>	<b>2 454</b>	<b>374,1</b>
<b>II. Crédits gérés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique <sup>3</sup></b>		
Prestations interministérielles		
– aides au logement	23	3,5
– aide ménagère à domicile en faveur des retraités	130	19,8
– chèques-vacances	245	37,4
– prestations de service « crèches »	252	38,4
– CIAS déconcentrés	10	1,5
– équipements logements <sup>4</sup>	205	31,3
– insertion des travailleurs handicapés <sup>5</sup>	15	2,3
<b>Total II (905 - 25)</b>	<b>880</b>	<b>134,2</b>
<b>Total I + II</b>	<b>3 334</b>	<b>508,3</b>

DGAFP, bureau des affaires sociales.

1. Chapitre 33-92 (hors budgets annexes).

2. Y compris les prestations pour enfants handicapés.

3. Chapitres 33-94, 57-06 et 57-07 (partiel) du budget des services généraux du Premier ministre.

4. Les crédits appelés à financer les équipements et les logements interministériels sont inscrits au chapitre 57-06 du budget des services généraux du Premier ministre (205 MF en 1999) et dont l'essentiel des crédits sont issus de l'enveloppe de 230 MF de crédits exceptionnels de l'accord salarial.

5. Les crédits appelés à financer cette action en faveur de l'insertion des personnes handicapées sont inscrits au chapitre 57-07 du budget des services généraux du Premier ministre (15 MF en 1999) et sont issus de l'enveloppe de crédits exceptionnels (accord salarial 98/99).

## **Le fonctionnement des sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS)**

Les sections régionales du comité interministériel consultatif d'action sociale (SRIAS) ont été créées par arrêté du 7 septembre 1994. Elles réunissent des représentants de l'administration et des organisations syndicales et sont chargées de proposer les actions à entreprendre dans chaque région sur le plan interministériel en matière d'équipements et d'installations dans les domaines du logement, de la restauration et de l'enfance.

La mise en place effective des différentes sections régionales étant achevée, la déconcentration budgétaire au profit des SRIAS a permis d'attribuer à chaque SRIAS une enveloppe financière propre. Des actions de formation ont été engagées en 1999 au bénéfice des secrétaires des SRIAS ainsi que des expérimentations plaçant ces secrétaires auprès des secrétaires généraux de l'action régionale.

En moyenne, les sections se sont réunies deux fois dans l'année (minimum fixé par le règlement type).

La plupart des SRIAS se sont dotées de commissions techniques relatives aux sujets suivants : restauration, logement, loisir et culture, enfance, dépendance, formation et information, surendettement, santé publique.

Différents types d'actions ont pu ainsi être menés par les SRIAS en 1999 et 2000 sur leurs crédits propres :

- élaboration de guides ou bulletins d'information pour améliorer la connaissance de l'action sociale par les agents ;
- information et sensibilisation sur les problèmes du surendettement ;
- assistance juridique sous forme de consultations accessibles aux personnels ;
- actions dans le domaine des séjours de vacances pour enfants et le domaine culturel ;
- études sur les besoins de logements sociaux, en particulier pour l'accueil des nouveaux agents ;
- recensement du parc des restaurants administratifs en vue de rénovation ou de projets de création.



## Chapitre IV

# Le recrutement et la formation

### Le recrutement dans la fonction publique

Près de 70 000 postes ont été offerts au recrutement dans la fonction publique de l'État en 1999, dont 60 % par concours externes. Environ 60 % des postes offerts sont des postes de catégorie A, pour l'essentiel dans l'enseignement. Les postes de catégories B et C ont représenté respectivement 10 % et 30 % des postes offerts.

L'année 1999 a permis de consolider les avancées réalisées les années précédentes en matière de rationalisation et de déconcentration des procédures de recrutement dans les corps de catégorie B et C de la filière administrative soumis à des dispositions statutaires communes et à des modalités de recrutement harmonisées.

Cette politique de rationalisation s'est traduite en 1999 par l'organisation de six concours communs externes et internes d'adjoints et de secrétaires administratifs ; on peut particulièrement souligner la mise en place en 1999 d'un concours externe de secrétaire administratif interministériel, regroupant sept ministères différents.

Au-delà de la filière administrative, il a été décidé d'étendre l'organisation de concours communs à d'autres corps de catégorie C et B. Deux expériences de concours communs d'agents des services techniques et de conducteurs automobile ont ainsi été réalisées.

### La formation dans les écoles administratives

Dans le présent rapport, seule l'activité des écoles à vocation interministérielle est examinée : École nationale d'administration (ENA), Instituts régionaux d'administration (IRA), Institut international d'administration publique (IIAP) et Centre des études européennes de Strasbourg (CEES).

Une démarche de rénovation de la formation est engagée dans les écoles de formation administratives (non seulement l'ENA mais également les IRA) qui s'appuie sur une stratégie d'innovation pédagogique, mobilisant des intervenants d'horizons divers et valorisant les expériences de stages pratiques proposés aux élèves.

## **L'École nationale d'administration (ENA)**

### *La réforme des concours d'entrée*

Dans le souci d'adapter le recrutement et la formation des cadres supérieurs de l'État aux évolutions de l'administration et de la société, le Gouvernement a défini des orientations stratégiques pour le devenir de l'ENA, à partir d'un rapport remis par M<sup>me</sup> Puybasset, conseiller d'État. Un décret est en conséquence intervenu modifiant le régime des concours d'entrée à compter de l'année 2000. Le programme des épreuves a été modernisé et complété par l'introduction d'une épreuve spécifique portant sur les questions sociales et les questions communautaires pour l'ensemble des candidats. Un aménagement des épreuves a par ailleurs été opéré, destiné à favoriser une diversification de l'origine des candidats en permettant notamment à certains de valoriser une expérience professionnelle déjà acquise. Le droit de présenter le concours porté de trois à cinq fois vise le même objectif d'ouverture.

### *Le reclassement des élèves issus du concours interne et du troisième concours*

Plusieurs mesures concrètes de nature statutaire et indemnitaire visent à maintenir l'attractivité du concours interne de l'ENA et à donner un signal positif aux candidats potentiels du troisième concours. Ces mesures conduisent à un reclassement au premier grade selon leur indice antérieur pour les élèves issus du concours interne ou au 6<sup>e</sup> échelon pour ceux du troisième concours dans les différents corps concernés par les recrutements à la sortie de l'ENA. L'amélioration des conditions de reclassement à la sortie de l'École s'est par ailleurs accompagnée pour les élèves issus de ces deux voies d'une amélioration de leur régime indemnitaire en cours de scolarité, afin de compenser au moins en partie pour ces élèves, souvent chargés de famille, une diminution de leurs revenus pendant les vingt-sept mois de scolarité.

### *Les pistes proposées pour une réforme de la scolarité*

S'appuyant sur les préconisations du rapport Puybasset, le Gouvernement a arrêté les orientations de la réforme de la scolarité sur la base desquelles la direction de l'École a fait des propositions de rénovation du projet pédagogique, soumises au conseil d'administration du 15 mars 2000. Il est prévu que cette réforme entre en vigueur pour la promotion entrant en 2001.



Il s'agit, dans le cadre d'un projet pédagogique cohérent, non seulement de permettre aux élèves d'acquérir la maîtrise des grands domaines de l'action administrative tant au plan national qu'au plan communautaire, mais aussi de développer leurs compétences relationnelles et managériales. L'accent est également mis sur le renforcement de l'ouverture internationale de la scolarité. Il est, enfin, attendu de la réforme qu'elle favorise une meilleure connaissance des politiques publiques et des réalités administratives de terrain de la part des élèves.

Dans cette perspective, une meilleure articulation entre les différentes phases d'études et de stages est recherchée permettant la confrontation plus systématique de la pratique et de la théorie. Les enseignements seront par ailleurs regroupés en grands domaines, ce regroupement permettant une meilleure cohérence des enseignements et une réduction du nombre d'épreuves. Par ailleurs, les deux séminaires existants seront fondus en un seul séminaire.

Parallèlement à cette évolution du contenu des enseignements et de la pédagogie à l'ENA, il est prévu d'adapter le dispositif d'évaluation et de classement des élèves par une réduction significative du nombre des épreuves de classement et un renforcement de la part relative des stages dans le classement final, accompagné d'un renforcement de la transparence et du processus de leur notation.

Enfin, en vue d'individualiser la formation des futurs hauts fonctionnaires, il est prévu, d'une part, d'instaurer une forme « d'entretien d'orientation et de projet » proposé aux élèves à leur entrée à l'école – afin de leur permettre de suivre des formations complémentaires pour compléter d'éventuelles lacunes personnelles – et, d'autre part, en avançant de deux mois la date du classement final et du choix des affectations, de consacrer les deux derniers mois de la scolarité à une « adaptation à la prise de poste ».

### Nombre de candidats admis à l'ENA et dans les IRA entre 0 le nombre de candidats sur liste complémentaire

	1997	1998	1999
<b>ENA</b>			
Concours externe	51	55	55
Concours interne	41	41	44
Troisième concours	9	9	11
<b>IRA</b>			
Concours externe	332 (203)	361 (223)	331 (196)
Concours interne	177 (73)	195 (80)	176 (64)
Troisième concours	27 (16)	30 (10)	27 (6)
Concours analyste	22 (5)	29 (4)	38 (8)

## Les instituts régionaux d'administration (IRA)

Regroupant environ les trois quarts des postes offerts annuellement au recrutement dans les corps administratifs de catégorie A, les cinq IRA assurent la formation initiale d'environ 600 stagiaires chaque année. Les promotions de fonctionnaires stagiaires en scolarité dans les instituts régionaux d'administration se caractérisent par une grande diversité en termes d'âge, de formation universitaire, d'expérience professionnelle antérieure et d'origine géographique.

Un décret du 4 octobre 1999 est intervenu afin de mieux prendre en compte les contraintes financières qu'impose la scolarité aux candidats issus du concours interne et à ceux issus du troisième concours. Ces deux catégories peuvent en effet subir une baisse de revenus du fait de leur scolarité. Aussi le décret reprenant le régime indemnitaire des élèves des IRA l'améliore par la création d'une indemnité forfaitaire mensuelle au bénéfice des deux catégories précitées.

En septembre 1999, 584 élèves généralistes ont rejoint leur administration d'affectation, à l'issue d'une formation pluridisciplinaire de douze mois dont trois mois de stages pratiques. À la même date, 577 élèves issus pour plus de la moitié d'entre eux du concours externe, pour plus du tiers du concours interne et pour environ 5 % du troisième concours, ont entamé leur scolarité dans le cycle généraliste. L'enseignement est dispensé pour l'essentiel par des praticiens de l'administration, les fonctionnaires assurant plus de 90 % des interventions dans quatre domaines : administration publique, techniques juridiques, techniques budgétaires, financières et comptables, et techniques de gestion publique. Cette formation est complétée par l'enseignement d'au moins une langue vivante.

Parallèlement, 35 élèves destinés à être affectés au traitement de l'information ont été recrutés. Pour la première fois en 1999, un troisième concours a été ouvert dans cette filière pour des personnes justifiant de l'exercice d'une activité en tant que travailleur de droit privé ou en tant qu'élu. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000, les élèves recrutés dans la filière « analyste » poursuivent pendant dix-huit mois une formation sensiblement identique à celle des élèves généralistes, doublée d'une formation aux métiers de l'informatique et aux nouvelles technologies.

S'inscrivant dans le cadre de la modernisation de l'administration, les IRA développent une approche pédagogique qui privilégie l'enseignement pratique et d'adaptation, favorise le travail collégial et met l'accent sur la gestion des ressources humaines et l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Prolongeant cette démarche, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a conduit en 1999 et 2000 une étude auprès des administrations, des responsables des IRA et d'anciens élèves en vue d'élaborer une réforme qui devrait entrer en vigueur à la prochaine rentrée.

## **L'Institut international d'administration publique (IIAP)**

Le cycle long de l'IIAP qui se déroule de septembre à juin a concerné, en 1998-1999, 50 auditeurs de 23 nationalités dont la moitié de l'Afrique-Caraïbes (promotion « François Mitterrand ») et pour l'année scolaire 1999-2000, 52 auditeurs originaires de 38 pays (promotion « An 2000 »). Ces dernières années ont été marquées par une baisse régulière des effectifs due à la raréfaction des financements et à la concurrence d'autres cycles de formation.

L'organisation de cycles courts nationaux ou multinationaux, sur catalogue ou à la carte, est en revanche une activité en plein essor. Vingt-huit cycles courts multinationaux auront été organisés en 1999 dont trois en anglais et trois en espagnol. Une moyenne de vingt-deux auditeurs est enregistrée par cycle.

L'IIAP organise en outre des activités de formation ou d'information à la demande d'institutions ou de gouvernements étrangers, en France ou sur place. Ces actions prennent différentes formes : accueil de personnalités étrangères et de délégations, visites d'étude dans le cadre de contrats sur financement européen, missions d'enseignement auprès d'établissements étrangers de formation, missions d'expertise dans un cadre bi ou multilatéral, animation de séminaires de formation dans les pays.

## **Le Centre des études européennes de Strasbourg (CEES)**

Le CEES contribue à la formation initiale aux affaires européennes des futurs hauts fonctionnaires de l'État par des enseignements intégrés à la scolarité des élèves d'établissements tels que l'École nationale d'administration (ENA), les écoles d'ingénieurs donnant accès aux corps techniques (Mines, Ponts et Chaussées, Télécommunications, Génie rural, Eaux et Forêts), l'École nationale de la statistique et de l'administration économique, l'École nationale des douanes, l'École nationale supérieure de la police, les écoles de la gendarmerie, l'École d'administration des affaires maritimes, les instituts régionaux d'administration (IRA), le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), etc.

Le CEES organise des sessions de formation continue à l'intention des fonctionnaires de l'État, des magistrats, des fonctionnaires territoriaux, des élus locaux, des cadres d'entreprises et des membres des professions juridiques, français mais aussi d'autres pays.

En 1998, le CEES a organisé 117 sessions représentant 353 journées de formation et confirme la place qu'il occupe dans le secteur de la formation aux affaires européennes. Il tend de plus en plus à organiser des séminaires spécialisés, portant sur des aspects précis des politiques de l'Union européenne pour des participants très expérimentés. En 1999, le CEES a organisé plusieurs sessions européennes de formation réunissant des participants de l'Union européenne et

des pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine du travail, de la justice et des affaires intérieures.

On peut noter la place prépondérante dans son activité, de la formation continue dont relèvent 98 sessions, soit 84 % du total.

Le CEES organise, de novembre 1999 à mai 2000, un cycle long réunissant des participants français, de plusieurs autres États membres de l'Union européenne ainsi que de Bulgarie et de Pologne, à la fois fonctionnaires, magistrats, officiers, universitaires, élus, cadres d'entreprises et responsables syndicaux. Organisée sous la forme de six séminaires de deux jours ou deux jours et demi à Strasbourg, Paris, Bruxelles et Luxembourg, et d'un voyage d'études à Sofia et Varsovie, cette session européenne a pour but de former une communauté d'auditeurs dont les liens de solidarité et les habitudes de travail en commun faciliteront la coopération dans les domaines participant de l'intégration européenne. Cette année, le thème d'étude retenu est « l'espace économique et social européen face aux défis de l'élargissement ».

## La formation continue

### L'accord-cadre sur la formation continue

La commission de suivi du troisième accord-cadre sur la formation continue signé le 22 février 1996 dans la fonction publique de l'État, réunie le 29 juin 1999, a constaté que des outils relatifs à la formation tels que fiches et plans individuels de formation ou entretiens annuels de formation existent dans l'ensemble des administrations mais que leur mise en pratique régulière n'est pas encore complètement réalisée.

L'accord-cadre portait sur les trois années 1996, 1997 et 1998. Le bilan effectué a montré que les objectifs sur le temps consacré à la formation continue (six jours pour les agents de catégorie C et les ouvriers d'État, cinq jours pour les agents de catégorie A ou B) ont été atteints en moyenne par la plupart des administrations. Par ailleurs, un peu plus de la moitié d'entre elles a consacré effectivement au moins 3,8 % de sa masse salariale aux dépenses de formation continue.

Dans l'avenir, cette appréciation quantitative mérite d'être complétée par une évaluation qualitative des actions menées.

### Les actions de formation sous la responsabilité du ministère chargé de la fonction publique

Dans ce domaine, le ministère chargé de la fonction publique agit par l'intermédiaire des écoles administratives (ENA, IRA, IIAP), par le biais du

programme interministériel de formation que la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) réalise chaque année ainsi que par les crédits de formation déconcentrée que cette direction délègue aux IRA d'une part, à ses correspondants dans les préfectures de région d'autre part.

La DGAFP propose chaque année des actions de formation interministérielle, destinées principalement aux cadres des administrations de l'État. Jusqu'en 1999, ces formations étaient regroupées au sein d'un unique catalogue. En 2000, le choix a été fait de diversifier cette offre et les formations interministérielles seront étendues à de nouveaux thèmes. Les formations qui ont connu du succès au cours des dernières années sont reconduites notamment dans les domaines suivants : droit, gestion des ressources humaines, communication, Union européenne...

Parachevant l'évolution engagée en 1999, de nouvelles formations en cours de mise au point s'y ajouteront, abordant des domaines nouveaux tels que la qualité dans les services publics. À noter, l'organisation en 1999 de deux séminaires interministériels relatifs à la sécurité sanitaire, ainsi que d'une session de formation portant sur le programme PROCOPE relatif à la communication de proximité de l'État. Il faut y ajouter les deux sessions organisées pour les administrateurs civils ayant récemment pris leur poste sur le thème du management appliqué.

Cette offre interministérielle de formation sera complétée en 2000 par des journées thématiques de formation organisées en collaboration avec les praticiens des ministères sur des sujets tels que la déontologie et la responsabilité des fonctionnaires, le recrutement et les concours.

---

Formations interministérielles initiées par la DGAFP :

- 292 stagiaires en 1999.

Crédits de formations délégués :

- aux IRA : 2 MF en 1999 ;
  - aux préfectures de région : 14 367 MF en 1999.
- 

Au titre des formations déconcentrées, les IRA ont reçu 2,3 MF en 1999 et un montant de 2 MF est prévu en 2000 pour mettre en place des actions de formation continue principalement destinées aux agents de l'État affectés dans des services déconcentrés. Ces crédits permettent d'offrir une vaste palette de formations allant de la préparation aux examens et concours, à des actions dans les domaines de l'administration générale, de la gestion des ressources humaines ou encore aux nouvelles techniques de l'information et de la communication. Par ailleurs, les actions de formations internes particulières organisées par les IRA à la demande d'administrations pour leurs propres agents se développent. Les IRA

apparaissent ainsi comme un prestataire de formation particulièrement adapté aux besoins des administrations.

En 1999 et 2000, la DGAFP a par ailleurs délégué aux préfetures de région des crédits destinés à financer des actions de formation interministérielle déconcentrée. Les orientations pour l'utilisation des crédits sont fixées chaque année par une circulaire conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de la fonction publique. En 1999, ces orientations mettaient l'accent sur les thèmes suivants : gestion des ressources humaines, qualité du service rendu aux usagers et nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ces priorités reconduites en 2000 ont été complétées par une priorité donnée à l'accompagnement des politiques publiques interministérielles et notamment de la politique de la ville.



# Deuxième partie

## La réforme de l'État





# Chapitre I

## L'État au service des citoyens

### La loi relative aux relations des citoyens dans leurs relations avec les administrations

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA) a, au terme d'un long débat parlementaire (sept lectures), été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 30 mars 2000, et publiée au Journal officiel du 13 avril 2000. Ce texte a pour objet d'améliorer, de façon très concrète, les relations entre l'administration et ses usagers.

#### **L'accélération du traitement des demandes du public par les administrations**

La loi répond à la première des préoccupations exprimées par les citoyens à l'égard des administrations : obtenir rapidement une réponse à leurs demandes. Dans ce but, l'ensemble des administrations, c'est-à-dire l'État, les collectivités locales, mais également tous les autres services publics administratifs (y compris les organismes de sécurité sociale) seront soumis aux règles suivantes :

- toute demande doit faire l'objet d'un accusé de réception, faute de quoi aucune forclusion ne peut être opposée au demandeur ;
- une administration saisie à tort doit d'elle-même retransmettre la demande à l'autorité compétente ;
- l'administration dispose de deux mois pour répondre aux demandes qui lui sont adressées ; en l'absence de réponse, la demande est réputée rejetée, sauf dans des cas expressément prévus où le silence de l'administration vaut accord ;
- toute personne peut présenter ses observations écrites et être reçue sur sa demande avant qu'une décision défavorable ne soit prise à son égard ;
- l'identité et la qualité de l'auteur d'une décision doivent être précisément et clairement mentionnées ; de même, les coordonnées de l'agent chargé du dossier doivent figurer sur toutes les correspondances adressées aux usagers ;

- toute personne tenue de respecter une date limite ou un délai dans ses relations avec l'administration peut satisfaire à cette obligation par un envoi effectué au plus tard à la date prescrite, le cachet de la poste faisant foi.

### **L'amélioration de l'accès au droit et de la transparence administrative**

La loi met à la charge des administrations la responsabilité d'organiser de façon simple l'accès de tous aux règles de droit qu'elles édictent. La codification de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires en cours devrait faciliter cet accès.

La loi améliore, conformément aux recommandations du Conseil d'État, l'articulation entre la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés, la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, et la loi du 3 janvier 1979 sur les archives. Elle modernise également les procédures d'accès aux documents administratifs : ainsi, la commission d'accès aux documents administratifs devient compétente pour connaître de l'ensemble des problèmes d'accès aux documents administratifs, quelle que soit la loi dont ils relèvent ; elle se voit confier un pouvoir de proposition ; enfin, la loi précise et clarifie la définition des documents administratifs visés par la loi de 1978 et les conditions de leur communicabilité.

Pour améliorer la transparence sur les conditions d'utilisation des deniers publics, la loi soumet les organismes bénéficiant d'aides ou de subventions de la part des administrations à l'obligation de rendre publics leurs comptes.

### **Le renforcement du rôle du médiateur de la République**

- La loi octroie au médiateur de la République des compétences nouvelles :
- elle consacre l'existence légale des délégués départementaux, de plus en plus nombreux, qui exercent une médiation de proximité ;
  - elle accroît le pouvoir de proposition du médiateur en matière de réforme de la législation et de la réglementation, lorsque celles-ci sont reconnues défailtantes ;
  - elle renforce son pouvoir de proposer des mesures susceptibles de remédier aux dysfonctionnements des administrations.

### **La création de maisons des services publics**

Les relations entre les citoyens et les services publics doivent enfin être rendues plus faciles par une meilleure coopération des différentes administrations entre elles. La loi prévoit un cadre juridique leur permettant de créer des « maisons des services publics », pouvant regrouper des services de l'État, des collectivités locales et d'autres services publics (comme des organismes de sécurité sociale). Ces structures permettront aux usagers d'obtenir, dans un lieu unique, des informations, des prestations, et plus généralement, un traitement personnalisé de leurs problèmes ou de leurs dossiers administratifs. Les « maisons des services

publics » pourront être créées, selon le cas, soit par convention entre les services publics concernés, soit par constitution d'un groupement d'intérêt public.

La loi donne également une base légale aux conventions passées entre deux administrations en vue de maintenir la présence du service public en milieu rural et urbain, afin de concilier aménagement du territoire et proximité du service rendu au citoyen.

## La codification

Les retards enregistrés dans l'avancement du programme général de codification ont conduit le Gouvernement à recourir à l'article 38 de la Constitution pour arrêter par ordonnance la partie législative de neuf codes. Cette mesure exceptionnelle était dictée par la nécessité de mettre en œuvre sans retard des projets de codes qui, faute de pouvoir être votés rapidement en raison de l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire, auraient été frappés d'obsolescence, ruinant ainsi l'important travail fourni par les ministères et la commission supérieure de codification.

La loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 autorise ainsi le Gouvernement à arrêter par ordonnance la partie législative des codes suivants : éducation, santé publique, commerce, environnement, justice administrative, route, action sociale, Code monétaire et financier, ainsi que les derniers livres du Code rural. L'habilitation fixe de strictes limites à l'intervention du Gouvernement : la codification doit se faire à droit strictement constant, les ordonnances intervenir dans un délai compris entre six et douze mois après l'entrée en vigueur de la loi d'habilitation et les projets de loi de ratification être déposés deux mois au maximum après la publication de chaque ordonnance.

Le projet de loi a été déféré au Conseil constitutionnel. Dans sa décision du 16 décembre 1999 (*JO* du 22 décembre), le Conseil a déclaré le projet conforme à la Constitution, et, à cette occasion, confirmé la validité du recours aux ordonnances pour la codification. À cette occasion, il a précisé la notion de « codification à droit constant » et consacré le caractère constitutionnel des principes d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi au nom de l'égalité devant la loi et de la garantie des droits prévus par la Déclaration des droits de l'homme.

## Le développement des démarches qualité et les engagements de service

Le comité interministériel de la réforme de l'État (CIRE) du 13 juillet 1999 a fait de la promotion de la démarche qualité un des axes de la réforme de l'État. Cette démarche vise à prendre en compte les attentes de l'utilisateur aussi bien dans

la conception que dans les conditions de délivrance des prestations dont il est bénéficiaire. Elle s'appuie sur la recherche de la simplicité et de l'efficacité dans le fonctionnement des services.

À la suite des décisions du CIRE du 13 juillet 1999 un groupe de travail interministériel animé par la délégation interministérielle à la réforme de l'État, a été mis en place en vue de recenser les expériences existantes dans l'administration en matière de démarche qualité et d'en tirer les leçons. À cette fin un questionnaire a été adressé en décembre 1999 à l'ensemble des ministères. Les premières réponses témoignent de la très grande diversité des expériences engagées et de l'importance dans la démarche qualité du pilotage, des conditions du recueil des attentes des usagers et de la mesure de leur satisfaction, ainsi que de l'analyse des processus de production.

L'exploitation de l'ensemble des réponses au questionnaire permettra de compléter le guide méthodologique existant en matière de démarche qualité par des exemples concrets.

Par ailleurs, une expérience pilote sur la mesure de la satisfaction des usagers a été engagée en 1999 par le Service d'information du Gouvernement et la délégation interministérielle à la réforme de l'État dans le département de l'Isère. L'expérience comporte deux phases ; la première, déjà achevée, consistait à apprécier la faisabilité d'une enquête de satisfaction auprès des usagers des services déconcentrés. Elle s'appuyait sur des entretiens conduits avec des responsables administratifs des services déconcentrés, sur un sondage exploratoire effectué auprès d'un échantillon d'habitants de l'Isère, et enfin sur une mesure de l'activité au guichet des services concernés. Dans la deuxième phase l'enquête de satisfaction elle-même sera réalisée dans le département. La démarche si elle s'avère fructueuse pourra être étendue à d'autres départements.

## Le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics

Le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, créé par le décret du 8 avril 1975 modifié le 14 mars 1986, est placé auprès du Premier ministre et sa présidence est confiée au premier président de la Cour des comptes. Il procède à des enquêtes périodiques sur les attributions, la structure et les conditions de fonctionnement des départements ministériels. Il peut être saisi par le Premier ministre et les ministres. C'est à ce titre que le ministre chargé de la fonction publique lui a demandé le 4 juin 1998 une enquête relative aux gestionnaires de personnel dans différents départements ministériels, enquête dont les conclusions ont été approuvées par le comité à l'automne 1999. À l'hiver de cette même année, avaient été approuvées les conclusions

d'une enquête demandée par son propre président au sujet de rapports annuels de gestion ministériels ; les propositions du comité ont servi de fondement aux travaux du groupe de travail interministériel mis en place en octobre 1999 conformément aux orientations données par le comité interministériel de la réforme de l'État du 13 juillet, travaux qui ont abouti à la circulaire signée par le Premier ministre le 21 février 2000 (cf. ci-dessous).

C'est encore à ce titre que le ministre chargé de la réforme de l'État et de la fonction publique lui a demandé, par lettre du 2 septembre 1999, de mener trois enquêtes relatives respectivement aux conditions de répartition des moyens en personnel par les administrations centrales, à la mise en place d'indicateurs de résultat dans trois ministères et au dossier du fonctionnaire, dont les conclusions sont attendues en 2000. Le comité a par ailleurs mené en 1999 une enquête sur la prévention des indus dans le domaine social et une enquête sur les échanges de données informatisés du ministère de la justice.

## Les rapports d'activité

L'établissement de rapports d'activité par les services publics contribue à créer la transparence nécessaire à l'exercice du contrôle démocratique des citoyens sur la gestion de ces services. Présentant les objectifs de la politique gouvernementale, les conditions de leur mise en œuvre et les résultats obtenus, les rapports d'activité ministériels sont un élément essentiel d'information sur la conduite des politiques publiques. Le comité interministériel pour la réforme de l'État du 13 juillet 1999 a retenu pour objectif la généralisation en deux ans des rapports d'activité dans l'ensemble des ministères. En 1999 seul le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement avait élaboré un tel rapport. Une circulaire du Premier ministre du 21 février 2000 prévoit qu'en 2000, six ministères élaborent un rapport d'activité, et que l'ensemble des ministères le fasse en 2001.



## Chapitre II

# La gestion

# des ressources humaines

### La charte de la gestion des ressources humaines

Le comité interministériel de la réforme de l'État, réuni le 13 juillet 1999, a arrêté le principe d'une charte de la gestion des ressources humaines. Cette charte a pour objet d'améliorer la qualité et l'efficacité dans le fonctionnement du service public, tout en préservant l'équilibre entre l'intérêt du service et l'intérêt des agents, entre les droits et les devoirs de chacun.

S'appuyant sur les principes fondamentaux du service public, neutralité, égalité et continuité ainsi que sur les règles d'action définies en 1992 dans la charte des services publics, transparence et responsabilité, simplicité et accessibilité, participation et adaptation, confiance et fiabilité, elle doit fixer un cadre interministériel pour la gestion des ressources humaines dans l'administration, comprenant :

- des orientations communes pour les évolutions statutaires ;
- des références pour les pratiques de gestion ;
- un outil de communication tant interne qu'externe.

La décision du comité interministériel donne suite à une des propositions émises par M. Serge Vallemont dans son rapport de 1998 sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Sur la base de ce rapport, la charte de la gestion des ressources humaines pourrait reprendre les orientations suivantes :

- diversification des recrutements et professionnalisation des concours ;
- gestion de proximité et déconcentration de la gestion ;
- mobilité professionnelle conciliant les besoins des services et les aspirations des agents ;
- transparence des règles et critères de gestion ;
- développement des compétences et formation ;
- évaluation et gestion prévisionnelle ;
- prise en compte de la nature des fonctions et de la manière de servir ;
- dialogue social ;
- déontologie ;
- professionnalisation de la fonction « gestion des ressources humaines ».

Son élaboration exige une réflexion collective des responsables ministériels et des organisations représentatives pour que les orientations ainsi arrêtées soient réellement partagées et traduites concrètement dans chaque ministère. La commission permanente de la modernisation des services publics constituée auprès du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État devrait être le lieu de concertation initial de cette démarche. Dans sa séance du 15 février 2000 le groupe permanent de la commission a convenu d'inscrire ce sujet à son programme de travail.

## La déconcentration

En 1998, le ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation invitait les directeurs du personnel à s'engager dans un processus de déconcentration des actes de gestion des personnels.

Par circulaire du 3 juin 1998, relative aux programmes pluriannuels de modernisation (PPM) des administrations, le Premier ministre consacrait cette orientation et donnait une impulsion nouvelle aux initiatives déjà engagées dans certains ministères.

En 1999, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie a poursuivi sa politique de déconcentration, dans le cadre de son programme pluriannuel de modernisation. Cette politique s'applique non seulement au recrutement et à la gestion des personnels, en particulier dans l'enseignement supérieur, mais aussi aux opérations relatives aux élections à certaines commissions administratives paritaires. Ainsi, par le décret n° 99-715 du 3 août 1999 les recteurs d'académie peuvent réduire ou proroger la durée des mandats des membres des commissions administratives paritaires, créer les sections de vote, statuer sur les réclamations, créer les bureaux de vote et connaître des contestations sur la validité des opérations électorales.

Le ministère de la défense a cette même année initié un important projet de déconcentration de certains actes de gestion des personnels civils à tous les niveaux de l'organisation territoriale des trois armées et des services et établissements à compétences propres. Au total, ce sont environ 92 000 agents pour lesquels une partie de la gestion sera déconcentrée.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité, enfin, a adressé à la direction générale de l'administration et de la fonction publique un projet de texte déconcentrant le dispositif de recrutement des personnels de catégories B et C des services déconcentrés.



## Les fusions de corps

La question de la fusion de corps est ancienne, puisque le Conseil d'État, dans son rapport annuel de 1989, recommandait déjà qu'« une étude soit entreprise pour faire le recensement des statuts particuliers, rechercher quel est le bilan des avantages et des inconvénients de la situation et définir, le cas échéant, selon quelles voies des mesures d'unification ou de simplification pourraient être adoptées ».

La fusion de corps n'est pas un but en soi, mais doit concourir à une meilleure gestion des ressources. En ce sens, elle a au moins quatre finalités : favoriser la mobilité du personnel, développer la déconcentration, permettre une allocation rationnelle des ressources humaines, et, si possible, réaliser des économies de gestion.

Certaines fusions de corps intervenues en 1999 ont concerné des corps ministériels à faible effectif exerçant des missions comparables à celles dévolues à un corps plus important d'une autre administration. C'est ainsi que les personnels de l'École nationale d'administration et de l'Institut international d'administration publique ont été intégrés dans les corps des services généraux du Premier ministre.

Les fusions les plus importantes en termes d'effectifs concernés sont issues du rapprochement de structures ministérielles. Elles sont au nombre de trois.

La fusion des corps des ministères des affaires étrangères et de la coopération a concerné environ 3 500 agents. Dans le cadre du dispositif d'ensemble arrêté par le Conseil des ministres du 4 février 1998, ont été réunis, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999, les services de l'ancien secrétariat d'État chargé de la coopération et ceux du ministère des affaires étrangères. La fusion des corps comparables de catégorie A a été en conséquence réalisée. Les corps des fonctionnaires des catégories B, C et D relevant du ministre délégué à la coopération ont été supprimés et les agents ont été intégrés dans les corps comparables de fonctionnaires du ministre des affaires étrangères (décret n° 99-1070 du 15 décembre 1999).

La fusion des corps communs d'administration centrale et des services extérieurs des ministères de la défense et des anciens combattants a concerné environ 24 600 agents. Elle résulte de l'insertion de l'administration des anciens combattants et victimes de guerre au sein de l'administration du ministère de la défense. Le 17 novembre 1999 sont parus les textes relatifs à la réorganisation administrative des structures d'administration centrale. Les corps communs ont été créés par intégration des membres des corps de même appellation relevant antérieurement des deux structures ministérielles. Par ailleurs les membres de l'inspection générale des anciens combattants ont été intégrés à l'inspection générale de l'administration, à l'inspection générale des affaires sociales, dans le corps des administrateurs civils et dans le corps militaire du contrôle général des armées.

La fusion des corps d'administration centrale des finances et de l'industrie a concerné environ 8 200 agents. La fusion entre les services de l'économie et des finances et ceux du pôle industrie, réunis dans la même entité ministérielle en juin 1997, a été décidée en février 1998. Les textes portant création des directions et services communs ont été publiés en novembre 1998. A la différence de ce qui a été accompli pour le ministère de la défense et celui des anciens combattants, la création de corps communs et l'intégration des personnes ne concernent que des corps d'administration centrale (décret n° 99-531 du 25 juin 1999).

D'autres logiques de fusion sont en cours ou à l'étude : l'une, concernant des corps des services déconcentrés à statut commun, permettant d'atteindre une taille critique, les personnels de laboratoire de catégorie A, B et C de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et de la direction générale des douanes et des droits indirects du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, est déjà bien avancée sur le plan des principes ; par ailleurs, la fusion verticale, au sein d'un même ministère, entre corps d'administration centrale et corps de services déconcentrés va être relancée en 2000.

En 1999, 70 corps ont été supprimés : 2 par mise en extinction, 53 par fusion avec d'autres corps, et 15 par création de nouveaux corps. Le bilan s'élève donc à 53 disparitions immédiates (55 lorsque les deux corps d'attachés de l'ENA et de l'IIAP auront disparu).

## Les frais de déplacement

L'accord salarial du 10 février 1998 prévoyait que les expérimentations de prise en charge directe par l'administration seraient encouragées et qu'une réflexion sur les modalités et le niveau de remboursement des frais de déplacement serait entreprise.

Aussi, les mesures suivantes ont-elles été décidées à l'été 1999 :

- une revalorisation des barèmes forfaitaires ;
- en contrepartie de cette mesure, le contrôle de l'effectivité des dépenses engagées par les agents ;
- la prolongation de l'expérimentation de prise en charge directe jusqu'au 31 décembre 2003, de manière à permettre à de nouveaux ministères de s'engager dans cette voie.

Il a été décidé de repousser l'application des mesures de contrôle de l'effectivité de la dépense au 1<sup>er</sup> septembre 2000, afin de permettre aux services gestionnaires de prendre les dispositions nécessaires à une application sereine de ces décisions et lancer des expérimentations, qui constituent une voie d'avenir pour garantir une adéquation optimale entre les besoins des agents et les contraintes administratives.

En effet, dans le cadre de l'expérimentation, les agents n'ont plus à faire l'avance des frais de déplacement et les ministères ont recours au savoir-faire de professionnels du voyage pour améliorer leurs pratiques de gestion.

En outre, de nombreuses réunions, soit internes à l'administration, soit avec les organisations syndicales ont permis de faire le point sur ce dossier.

## La mobilité

La mobilité est un instrument privilégié de la modernisation de l'État et de l'amélioration de l'efficacité des services publics, diversifiant les expériences professionnelles des agents, favorisant leur motivation et contribuant au décloisonnement des administrations.

À la suite des réflexions menées à l'initiative de la direction générale de l'administration et de la fonction publique dans le cadre notamment d'une journée d'études organisée en 1998 à l'institut régional d'administration de Nantes et d'un séminaire organisé en 1999 par l'École de Paris du management, des évolutions significatives relatives à la mobilité des fonctionnaires ont été réalisées en 1999.

S'agissant de l'encadrement supérieur, le décret n° 99-113 du 17 février 1999 modifiant le statut particulier des administrateurs civils renforce à la suite du décret n° 97-274 du 21 mars 1997 le dispositif de la mobilité statutaire des administrateurs civils et élargit le champ des services auprès desquels ceux-ci peuvent effectuer leur mobilité. Le décret relatif aux emplois de directeurs de projet ouvre ces emplois par la voie du détachement, notamment aux fonctionnaires appartenant à l'ensemble des corps recrutés par l'École nationale d'administration diversifiant les carrières offertes à ces fonctionnaires.

Par ailleurs la mobilité entre fonctions publiques est encouragée. C'est ainsi que le décret n° 99-945 du 16 novembre 1999 ouvre le corps des administrateurs civils aux administrateurs territoriaux par la voie du détachement.

Enfin, le Gouvernement s'attache à mettre en œuvre concrètement le détachement de fonctionnaires entre États membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen. Un projet de loi en cours d'élaboration vise à clarifier le régime de retraite des fonctionnaires détachés dans des administrations de ces États.

Au titre de la mobilité géographique, la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité a institué un droit prioritaire de mutation au bénéfice des fonctionnaires séparés pour des raisons professionnelles du partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité.

## Les mesures résultant du comité interministériel des villes du 14 décembre 1999

Le Gouvernement a arrêté, le 27 septembre 1999, un programme de rénovation urbaine et de solidarité. Le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a défini les principes et les modalités de mise en œuvre de ce programme, dont un des volets est consacré aux dispositions de nature à renforcer le rôle des services publics, en tant qu'acteurs majeurs de la politique de la ville.

Trois axes principaux ont été retenus à ce titre.

### *Renforcer la présence et la qualité des services publics*

Les programmes d'implantation de services publics dans les quartiers visés par la politique de la ville sont relancés par des opérations d'intérêt tant national que local. Des projets de services publics de quartier doivent permettre d'améliorer la qualité des services publics locaux. Enfin, l'organisation des services et établissements publics de l'État doit être adaptée par l'utilisation des différents modes de coopération entre services arrêtés par le comité interministériel pour la réforme de l'État du 13 juillet 1999.

### *Favoriser la présence durable, dans les quartiers, zones ou établissements difficiles, d'agents publics compétents et motivés*

Afin de faciliter et de valoriser le rôle des agents publics impliqués dans la politique de la ville, ont été retenues des mesures transversales, dont la mise en œuvre a été confiée au ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État et des mesures incombant à chaque administration gestionnaire.

En ce qui concerne les mesures transversales, priorité est donnée à la formation, instrument privilégié permettant à la fois d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers, de préparer chaque agent à l'exercice de fonctions parfois difficiles et de favoriser les échanges entre les agents relevant de services publics différents. À ce titre, seront mises en œuvre une formation interministérielle déconcentrée pour les agents et les cadres au moment de la « prise de poste », une formation interministérielle déconcentrée pour les cadres et leur équipe mobilisés autour de projets interpartenariaux et une formation-action interministérielle au niveau national pour l'encadrement supérieur.

Des actions transversales seront également mises en œuvre, dès le second semestre 2000, afin d'aider les agents affectés dans les quartiers difficiles à mieux se loger dans l'agglomération au sein de laquelle ils exercent leurs fonctions. Plusieurs dispositifs ont été arrêtés : l'octroi d'aides et de prêts sociaux destinés à procurer aux fonctionnaires les moyens nécessaires à leur installation dans un

logement locatif, la réservation de logements sociaux au bénéfice des agents, l'attribution aux agents de prêts bonifiés à l'accession à la propriété.

Enfin, la valorisation des fonctions exercées au titre de la politique de la ville a conduit à l'adoption de deux dispositions. La première tend à l'assouplissement des conditions d'octroi de l'avantage spécifique d'ancienneté institué par la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 modifiée. À cet effet, un décret en Conseil d'État viendra assouplir la condition de l'exercice des fonctions dans un « *même* » quartier urbain. La seconde consiste en la mise en place d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI) complémentaire destinée, soit à majorer, dans la limite de 50 %, les attributions déjà allouées, soit à doter de NBI de nouveaux emplois. Une circulaire du Premier ministre définira les conditions de mise en œuvre de cette NBI complémentaire et les modalités d'association des préfets au choix des emplois éligibles. La NBI applicable aux fonctionnaires territoriaux sera également majorée pour ceux d'entre eux qui exercent leurs fonctions dans les quartiers difficiles. Les dispositions réglementaires seront prises pour une application à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1999.

Le second volet des mesures tendant à la reconnaissance et à la valorisation du rôle des agents publics concourant à la politique de la ville repose sur l'implication des ministères gestionnaires de ces agents et sur la qualité du dialogue social mis en œuvre avec ceux-ci. L'amélioration des conditions de travail de ces agents et la valorisation de leur carrière sont à cet égard prioritaires. Lors du comité interministériel des villes, il a ainsi été décidé que chaque ministère devait élaborer avant l'été 2000, en concertation avec les partenaires sociaux, une charte de gestion des personnels impliqués dans la politique de la ville portant, d'une part, sur l'amélioration de leurs conditions matérielles de travail, d'autre part, sur une politique volontariste de gestion des ressources humaines de nature à permettre la valorisation de la carrière des agents ayant fait la preuve d'une particulière valeur professionnelle dans l'exercice de leurs fonctions dans les quartiers difficiles.

*Instaurer au profit des habitants des quartiers une véritable égalité des chances pour l'accès à la fonction publique*

Considérant qu'en termes d'intégration et de promotion sociale la fonction publique peut jouer un rôle essentiel en offrant aux jeunes issus des quartiers difficiles des moyens concrets d'accéder à la fonction publique, un certain nombre de mesures ont été arrêtées.

Un dispositif de préparation rémunérée aux concours de la fonction publique ouvert chaque année à 5 000 demandeurs d'emploi inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi sera mis en place sous la responsabilité du ministère de l'emploi et de la solidarité.

Par ailleurs, le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État étudie la faisabilité d'une voie d'accès aux concours réservée aux personnes ayant exercé, notamment dans les quartiers en difficulté, des responsabilités associatives ainsi que la possibilité d'adapter au bénéfice des habitants de ces quartiers les concours d'accès à la catégorie C. Cette étude devrait conduire à des propositions qui devront être soumises aux ministères concernés et aux organisations syndicales.

## La protection fonctionnelle des agents publics

À l'occasion de la préparation du rapport, remis le 16 décembre 1999 au garde des Sceaux par le groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics présidé par M. Jean Massot, président de la section des finances du Conseil d'État, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a mené une enquête approfondie auprès des administrations sur le nombre de mises en cause pénales de fonctionnaires de l'État sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 1996 au 30 juin 1999 et sur les conditions dans lesquelles est mise en œuvre la protection des agents publics mis en cause sur le plan pénal.

Les résultats détaillés de cette enquête en cours d'exploitation feront l'objet, prochainement, d'une diffusion.

Par ailleurs et conformément aux orientations proposées par le Conseil d'État dans son rapport du 9 mai 1996 consacré à la responsabilité pénale des agents publics en cas d'infractions non intentionnelles, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a mis en chantier une refonte complète de la circulaire conjointe budget-fonction publique du 16 juillet 1987 afin, notamment, de préciser les conditions de mise en œuvre des nouvelles dispositions de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, complété par la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaires.

Une nouvelle circulaire devrait ainsi être élaborée dans les prochains mois.

## L'encadrement

### L'encadrement supérieur de l'État

Au mois de février 1999, les grandes lignes d'un plan d'action visant à l'amélioration de la gestion de l'encadrement supérieur de l'État étaient arrêtées par le ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, en liaison avec les administrations gestionnaires. Inspiré par une approche fonctionnelle, il était marqué par la volonté de restaurer une véritable

logique d'emploi pour l'accès aux postes de responsabilité et de mieux valoriser la ressource humaine tout au long de la carrière des agents. L'année 1999 et le début de l'année 2000 ont vu déboucher un ensemble de mesures de ce plan.

### *Le classement des postes par niveau de responsabilité*

Préparée par les travaux d'un groupe de réflexion interministériel présidé par M. Jacky Richard, une circulaire va définir les conditions de classement des emplois de l'ensemble des ministères en se limitant aux postes d'administration centrale à partir du niveau d'adjoint au chef de bureau, aux emplois de direction dans les services déconcentrés et aux emplois de direction des établissements publics administratifs. Elle doit fixer les critères quantitatifs et qualitatifs à utiliser par l'ensemble des ministères. Les choix de pondération entre critères ainsi que la détermination de sous-critères ou seuils pertinents sont laissés à l'initiative de chacun des ministères. Le résultat du classement sera publié par arrêté ministériel.

### *La réforme du décret de 1955 relatif aux emplois de direction d'administration centrale par le décret 2000-143 du 21 février 2000*

Pour améliorer la fluidité des parcours professionnels, le décret de 1955 relatif aux emplois de sous-directeurs, directeurs adjoints et chefs de service en administration centrale a été modifié. Désormais, la durée d'occupation d'un même emploi fonctionnel est limitée à deux fois trois ans et les avis de vacance publiés doivent être ciblés afin d'améliorer l'adéquation entre profils et postes et de favoriser la transparence des affectations. Une procédure d'anticipation des vacances a été prévue qui facilite la gestion prévisionnelle de ces emplois à moyen terme. Bien sûr, le texte a prévu des dispositions transitoires pour les personnels occupant actuellement de tels emplois, afin que le passage aux nouvelles règles se fasse progressivement.

### *La création d'un statut de directeur de projet*

Il est apparu que certaines missions d'expertise, de coordination et de conduite de projet (notamment celles revêtant un caractère transversal, impliquant plusieurs directions d'un ministère, plusieurs ministères ou associant des partenaires institutionnels d'origine et de statuts divers) étaient aujourd'hui mal assumées dans les administrations de l'État, soit qu'elles aient été mal identifiées, soient qu'elles aient été prises en charge dans des conditions peu satisfaisantes du point de vue du statut des agents concernés. Ceci justifiait la création d'une fonction de direction ne comportant pas de responsabilités d'encadrement, la fonction de directeur de projet.

Les directeurs de projet sont nommés auprès d'un ou de plusieurs directeurs d'administration centrale pour une durée limitée à six ans au total sur le même

emploi. Le vivier de ces nouveaux emplois est volontairement riche : membres des corps recrutés par la voie de l'ENA et de l'École polytechnique, directeurs d'hôpitaux, magistrats, administrateurs territoriaux, fonctionnaires de l'État occupant depuis au moins six ans un emploi dont l'échelon terminal est supérieur à l'indice brut 1015 et fonctionnaires membres des corps cités dans les décrets dérogatoires au décret de 1955. L'échelonnement indiciaire qui leur est assuré a été calé sur celui des sous-directeurs.

### *La redéfinition des missions et de l'organisation des inspections générales*

Dans le prolongement des travaux du groupe présidé par M. Beck, plusieurs réunions relatives aux problèmes spécifiques des inspections générales ont été organisées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique avec les responsables des corps d'inspection générale ministériels non techniques.

C'est à la lumière des conclusions des travaux précédemment évoqués que la direction générale de l'administration et de la fonction publique a examiné le projet de refonte statutaire de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale : structuration en deux grades du corps, élargissement interministériel du vivier de recrutement, création d'un échelon spécial contingenté au sommet de chacun des deux grades.

Le texte qui en a résulté, un décret en Conseil d'État et Conseil des ministres, publié au Journal officiel le 16 octobre 1999, peut être considéré comme le texte statutaire de référence pour les inspections générales ministérielles.

### *Les projets de décloisonnement des viviers d'accès aux emplois de direction en administration centrale et en services déconcentrés*

Un groupe de travail interministériel a été constitué en 1999 sous la présidence de M. Daniel Limodin pour préparer le décloisonnement des viviers d'accès aux emplois de direction en administration centrale et dans les services déconcentrés. Son rapport remis en décembre 1999 recense les différents statuts d'emploi existants et analyse les conditions statutaires ainsi que celles posées en gestion pour y accéder.

Sur cette base, il devrait être possible de revoir les critères explicites ou implicites qui restreignent l'accès aux différentes fonctions de direction en administration centrale ou dans les services déconcentrés en privilégiant l'ouverture, la transparence et l'adéquation des compétences aux fonctions. Ceci suppose que des référentiels de métiers soient élaborés pour chaque fonction, et des évaluations des individus tenant compte des compétences acquises réalisées.



### *La revalorisation de l'indice sommital du corps des administrateurs civils, d'autres corps d'encadrement supérieur et d'emplois de chefs de services déconcentrés*

Dans la perspective d'une plus grande mobilité fonctionnelle entre emplois de direction des administrations centrales et des services déconcentrés et entre fonctions dans le corps, le statut particulier des administrateurs civils a été refondu pour créer un septième échelon en hors échelle B au sommet de la hors-classe (niveau des sous-directeurs). Un certain nombre de corps homologues, tels celui des sous-préfets, et des emplois de chefs de services déconcentrés ont bénéficié de la même mesure.

De même, pour favoriser la mobilité entre les corps d'administration des trois fonctions publiques, l'indice sommital du corps des administrateurs territoriaux, celui des administrateurs de la ville de Paris, et celui des directeurs d'hôpitaux ont été alignés sur celui des administrateurs civils.

### *La nouvelle bonification indiciaire et la remise à plat des régimes indemnitaires*

La nouvelle bonification indiciaire doit être étendue aux postes d'encadrement des ministères et juridictions financières et administratives. Le dispositif prévoit la parité entre les emplois d'administration centrale et les emplois de chefs de services déconcentrés, afin d'encourager la mobilité entre les différents niveaux territoriaux et de renforcer l'encadrement des services déconcentrés. Il valorise les fonctions d'encadrement réservées à des agents ayant une expérience certaine.

L'entrée en vigueur du dispositif envisagé suppose l'adoption de décrets-cadres, pour les postes de direction en administration centrale et dans les services déconcentrés, et pour les juridictions financières et administratives. Des arrêtés pris conjointement par les ministères concernés, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État établiront les tableaux de classement des emplois concernés et les niveaux de NBI attribués à chaque emploi.

## **La gestion des administrateurs civils**

### *L'évaluation des compétences*

Un groupe de travail interministériel sur l'évaluation de l'encadrement supérieur mis en place sous l'égide de la direction générale de l'administration et de la fonction publique a tenu plusieurs réunions de travail sous la présidence de M<sup>me</sup> Bazy-Malaurie, conseiller-maître à la Cour des comptes. Il a rédigé un rapport d'étape portant sur les modalités de notation et d'évaluation des administrateurs civils et un rapport d'ensemble sur les principes dont devrait

procéder une évaluation des compétences de l'ensemble des personnels d'encadrement supérieur. Il a en particulier identifié les principales rubriques devant être prises en compte en vue de l'élaboration d'une grille commune d'évaluation des administrateurs civils.

Sur la base de ces travaux a été élaborée une fiche type d'évaluation destinée à un entretien annuel d'évaluation des administrateurs civils et soumise à la commission paritaire interministérielle des administrateurs civils. Elle pourrait être mise en place en 2000 selon des modalités à définir par circulaire.

*La définition d'une grille de compétences transversales  
correspondant aux emplois occupés par les administrateurs civils*

Le rapport Weiss contenait les éléments d'une grille de compétences repérées par les différents ministères comme nécessaires aux différentes fonctions occupées par les administrateurs civils ; à partir de cette grille, il est possible de mettre en place des profils de poste simplifiés identifiant les dominantes professionnelles des postes et des candidats et facilitant la recherche d'une meilleure adéquation entre le poste et le profil des candidats à un poste, voire de repérer les besoins de formation impliqués par la nomination à une fonction.

Sur cette base une grille de compétences transversales, tant professionnelles que managériales, a été établie par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et soumise à la commission paritaire interministérielle des administrateurs civils. Intégrée à la fiche type d'évaluation des administrateurs civils, elle permet aux départements ministériels de disposer à terme des outils nécessaires à la définition de profils de poste et de profils professionnels.

## Chapitre III

# La rénovation de la gestion publique

### La contractualisation

La contractualisation entre services de l'administration d'État est un axe majeur de la réforme de la gestion publique, porteur d'effets considérables en termes d'efficacité : responsabilisation des acteurs, clarification des objectifs, rénovation de la notion de contrôle, gains de productivité, développement de la qualité du service. En contrepartie, elle demande pour être mise en œuvre des outils de gestion performants : contrôle de gestion, démarches qualité, management par objectifs, globalisation et pluriannualité dans l'allocation des moyens.

La contractualisation peut être examinée en passant en revue les différents types de services concernés.

#### *Relations entre administration centrale et services déconcentrés*

C'est dans ce domaine que les expériences sont les plus nombreuses ; une circulaire du 12 juillet 1996 les organisant a pourtant rencontré un succès limité ; il n'en demeure pas moins que, sous diverses formes et souvent de manière non formalisée consistant essentiellement dans un dialogue de gestion dynamique, une grande partie des ministères ont mis en place les prémices d'une contractualisation.

#### *Relations entre les ministères et les entités résultant de la déconcentration sectorielle*

Elles concernent les services à compétence nationale, les établissements publics, les associations délégataires, etc. ; il s'agit là d'un mode élaboré d'exercice de la tutelle publique qui trouve des points d'application de plus en plus nombreux sous la forme de contrats d'objectifs et de gestion.

Le comité interministériel pour la réforme de l'État de juillet 1999 a fixé pour objectif de développer les expériences dans chaque ministère avant de fixer un cadre normatif interministériel, et cela en utilisant dans un premier temps les outils de gestion dans l'état où ils se trouvent. Un groupe de travail interministériel soutenu par la délégation interministérielle à la réforme de l'État a été lancé à l'automne 1999 et

développe l'échange des bonnes pratiques en matière de contractualisation ; il doit mettre en place des éléments communs de méthodologie.

## Le contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est une démarche complexe qui renvoie à la notion globale de pilotage par objectifs. Il est une condition de la mise en application de la contractualisation entre services. Il suppose de bâtir une base de données fiable dans chaque service, qui rende compte du contexte de l'action de ce service, de l'utilisation de ses moyens en fonction de ses missions, de sa production et de la qualité de celle-ci, des effets de son action sur le milieu, de la satisfaction de ses usagers, de son personnel et de ses donneurs d'ordres. De cette base de données peuvent être extraits des ensembles d'indicateurs (des tableaux de bord) adaptés aux besoins managériaux des différents niveaux hiérarchiques : encadrement local, tutelle centrale, etc. Lesdits niveaux hiérarchiques, disposant ainsi d'outils de mesure, sont en état de fixer des objectifs en relation avec les moyens alloués (démarche qui aboutit à la contractualisation) et de vérifier en cours de gestion et *a posteriori* dans quelle mesure ces objectifs sont atteints, tant pour évaluer la gestion du service et la valeur de ses agents que pour adapter leurs propres politiques.

Cette démarche est mise en œuvre de manière très variable selon les ministères. À peu près tous disposent d'indicateurs traduisant l'activité des services, mais ces indicateurs sont rarement ordonnés dans un corpus cohérent ; ils sont souvent dispersés en fonction d'utilisations partielles ; ils sont d'une fiabilité variable. Il serait illusoire de prétendre dans des délais courts refondre ces systèmes parcellaires pour constituer un ensemble étroitement intégré à la démarche de gestion et généraliser à toute l'administration d'État un véritable contrôle de gestion dont seuls quelques services sont à ce jour dotés. L'expérience montre que la mise en place d'un contrôle de gestion demande un fort investissement conceptuel préalable, une appropriation progressive par les services concernés s'appuyant sur un important effort de formation et des retouches ultérieures pour pallier les dysfonctionnements constatés dans la pratique.

Le comité interministériel pour la réforme de l'État du 13 juillet 1999 a donc décidé que la démarche de généralisation du contrôle de gestion serait menée de façon progressive en axant d'abord l'effort sur la mise en place des indicateurs :

- généralisation des indicateurs de moyens et d'activité au niveau déconcentré en 2001 ;
- diffusion des indicateurs de résultats principalement au niveau national et en liaison avec la réforme des agrégats budgétaires.

Un groupe de travail interministériel sur l'amélioration de la gestion publique a été lancé à cette fin par la délégation interministérielle à la réforme de l'État à l'automne 1999.

## La transparence des rémunérations

La transparence des rémunérations est un des objectifs de la réforme de l'État. S'agissant en particulier des rémunérations accessoires, le Gouvernement a conduit depuis quelques années en matière de transparence, différents types d'actions.

Il poursuit une politique de publication systématique des textes indemnitaires, qui s'applique à l'ensemble des départements ministériels.

Le principe de transparence a été consacré par la circulaire conjointe fonction publique FP 7 n° 1960 – budget 2 B n° 99-846 en date du 1<sup>er</sup> octobre 1999, adressée aux directions chargées du personnel dans les différents ministères afin de leur rappeler notamment les règles de publicité des textes de nature indemnitaire.

Les décrets et arrêtés indemnitaires sont désormais tous publiés au Journal officiel après examen préalable et accord du ministère chargé de la fonction publique et du ministère chargé du budget. À l'occasion de la publication des arrêtés de revalorisation se référant à des décrets non publiés, les administrations concernées sont invitées à y adjoindre un nouveau décret reprenant les dispositions du texte non publié.

En outre, les bornes indiciaires des grades de fonctionnaires et des emplois doivent également figurer dans le tableau annexé au décret n° 48-1148 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels civils et militaires de l'État relevant du régime général des retraites y compris en ce qui concerne les grades et emplois hors échelle.

Enfin, il importe de mieux connaître les montants indemnitaires servis à chacun des grades des fonctionnaires de l'État, ce qui favorise notamment la réflexion sur la mobilité des fonctionnaires et les fusions de corps.

## L'observatoire de l'emploi dans la fonction publique

Les travaux réalisés dans le cadre de la programmation pluriannuelle des effectifs ont montré la nécessité d'approfondir la connaissance des effectifs réellement employés dans la fonction publique.

À cette fin le comité interministériel de la réforme de l'État du 13 juillet 1999 a décidé la création d'un observatoire de l'emploi dans la fonction publique.

Cet observatoire a vocation à réunir, exploiter, synthétiser, étudier et diffuser l'information sur l'emploi en provenance de diverses sources et relatives aux fonctions publiques. Il devra, sous l'autorité du ministre chargé de la fonction publique, associer à ses travaux et études notamment l'Institut national de la statistique et des études économiques, la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la direction du budget.

Sa vocation est de créer les conditions permettant d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information en provenance de diverses sources et relatives aux trois fonctions publiques, en ce qui concerne l'emploi. Ses travaux doivent être confortés par le développement, prévu par ailleurs, des moyens mobilisés par l'INSEE en matière de description des moyens de l'État en vue d'assurer la disponibilité régulière et la correspondance avec les besoins des ministères. L'observatoire sera mis en place à l'été 2000.

## La modernisation des procédures financières

### Procédure budgétaire et nomenclature

La délégation interministérielle à la réforme de l'État participe à l'ensemble des travaux relatifs à l'évolution de la procédure budgétaire, dont la mise en œuvre relève de la compétence du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ces travaux ont porté en 1999 sur les points suivants :

- une réforme de la présentation du projet de loi de finances, qui doit permettre d'associer aux missions ou programmes assurés par les ministères des coûts, des objectifs concrets et surtout des indicateurs reflétant la performance (efficacité socio-économique, efficacité de la gestion et qualité de service) ;
- le développement de pratiques comparatives (fonction informatique, gestion immobilière, administration fiscale) ;
- l'amélioration de l'information du Parlement (accélération du dépôt du projet de loi de finances au mois de septembre, de celui du projet de loi de règlement au mois de juin, publication mensuelle de l'exécution budgétaire) ;
- la simplification de la nomenclature budgétaire (diminution du nombre de chapitres budgétaires du budget civil de 11 % entre le PLF 1999 et le PLF 2000, division par deux depuis 1984) ;
- la modernisation du système d'information budgétaire et comptable avec le lancement en octobre 1999 de la réalisation du projet ACCORD, nouveau support informatique unifié du système central d'information budgétaire qui intègre à la fois les évolutions informatiques les plus récentes et les fonctionnalités de gestion

nécessaires au développement du contrôle de gestion et à la réforme de la comptabilité publique.

### **Réforme des décrets de 1972 et de 1991 relatifs aux crédits d'investissement**

Deux décrets de décembre 1999 ont modifié les procédures financières publiques concernant les investissements afin de les rendre plus transparentes et plus efficaces.

Au terme d'une concertation interministérielle approfondie, le décret de 1972 relatif aux subventions d'investissement a été modifié par un décret du 16 décembre 1999. Le nouveau texte simplifie les procédures en axant la décision sur la notion de projet et en fixant de nouvelles règles générales et homogènes. Notamment des délais ont été déterminés aux termes desquels une décision implicite de l'administration est acquise. Ces dispositions, ainsi que d'autres comme l'autorisation de commencer la réalisation d'une opération sans attendre la décision de l'administration, sont de nature à clarifier les relations du demandeur avec l'administration et à le responsabiliser.

D'autre part le décret de 1991 sur le classement des opérations d'investissement de l'État a été modifié par un décret du 21 décembre 1999 en ce qui concerne la liste des exceptions au principe selon lequel les décisions de gestion sont déconcentrées au niveau des préfets. La liste annexée est simplifiée par rapport à celle de la catégorie I de l'ancien décret et revue pour réduire le nombre des exceptions.

### **La modernisation du cadre juridique de l'ingénierie publique**

L'ingénierie publique est mise en œuvre par les services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche et du ministère de l'équipement, des transports et du logement. Le comité interministériel pour la réforme de l'État a décidé le 13 juillet 1999 que celle-ci serait modernisée.

Elle doit ainsi mieux contribuer à la diffusion des politiques publiques, notamment dans les domaines de l'environnement, de l'aménagement et de l'équipement, et répondre à des objectifs de qualité.

À cet effet, une instance interministérielle a été mise en place le 14 décembre 1999. Elle a déjà mené à bien l'intégration dans le budget de l'État des primes reçues par les agents chargés des missions d'ingénierie, répondant ainsi à la demande de clarification émise par le Parlement.

Elle pilote également, avec le soutien du Fonds pour la réforme de l'État, la conduite de démarches qualité dans trois départements et ce, dans la perspective d'une généralisation des bonnes pratiques en la matière.

Un travail en profondeur est conduit conjointement pour accroître la capacité des services à répondre aux appels à concurrence en application de la réglementation européenne.

Par ailleurs, l'offre d'ingénierie doit être adaptée dans chaque département en fonction des enjeux locaux et en cohérence avec les objectifs des politiques publiques ; les projets territoriaux de l'État intégreront les engagements correspondants.

## L'évaluation des politiques publiques

Conformément à l'article 4 du décret du 18 novembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques, le Conseil national de l'évaluation installé le 16 février 1999 a transmis au Premier ministre sa première proposition de programme d'évaluation interministérielle des politiques publiques.

Ce conseil associe des représentants des diverses catégories d'usagers, des élus, des chefs d'entreprise, des syndicalistes et des experts des sciences économiques et sociales. Il fait des propositions au Premier ministre qui arrête le programme.

Après consultation du conseil interministériel pour la réforme de l'État, le Premier ministre a retenu les cinq projets suivants :

- la politique de lutte contre le sida ;
- la politique du logement social dans les départements d'outre-mer ;
- les aides à l'emploi dans le secteur non marchand ;
- le programme « nouveaux services-emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports ;
- la politique de préservation de la ressource destinée à la production d'eau potable.

Les évaluations retenues doivent être réalisées dans un délai bref, de l'ordre de douze à dix-huit mois après la mise en place des instances qui doivent en assurer le pilotage. Elles doivent permettre d'analyser les mécanismes et les effets des politiques publiques, de tirer les leçons tant des réussites que des échecs constatés, de concevoir des solutions alternatives et de proposer des améliorations.



# Chapitre IV

## L'organisation de l'État

### Les principes concernant la déconcentration et l'organisation territoriale de l'État

À la suite des travaux menés en 1998 sur la modernisation de l'administration territoriale de l'État, le comité interministériel pour la réforme de l'État de juillet 1999 a entériné un certain nombre de décisions visant à permettre une mise en œuvre plus approfondie des principes de la charte de déconcentration de 1992.

Rendre plus cohérente et plus lisible l'action de l'État en la territorialisant, en développant les approches transversales inter-services dès qu'elles sont nécessaires et en renforçant le pouvoir des autorités territoriales (préfets et chefs de service) en matière d'organisation des services, développer l'emploi des nouvelles technologies de l'information notamment en généralisant les systèmes d'information territoriaux (SIT) et simplifier les outils budgétaires en déconcentrant les décisions d'investissements publics et en adaptant le régime des subventions d'investissement, tel est l'ensemble des orientations qui ont été arrêtées.

Pour que l'État déconcentré puisse mettre en œuvre une partie de ces dispositions, les décrets du 10 mai 1982 relatifs aux pouvoirs des préfets ont été modifiés par des décrets du 20 octobre 1999.

Les autres dispositions (projet territorial, directives nationales d'orientation, systèmes d'information territoriaux) ont fait l'objet de mesures d'accompagnement auxquelles la délégation interministérielle à la réforme de l'État a présidé.

### La modification des décrets du 10 mai 1982 relatifs aux pouvoirs des préfets : les décrets du 20 octobre 1999

#### *Une organisation des services adaptée à l'environnement territorial*

Désormais le préfet a compétence pour arrêter conformément aux orientations définies conjointement par les ministres intéressés et le ministre chargé

de la réforme de l'État, et après avoir recueilli les propositions des chefs de service, l'organisation des services déconcentrés de sa circonscription.

Par ailleurs, en complément des dispositions de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, un dispositif encadre toute réorganisation d'ensemble ou fermeture d'une administration civile de l'État ou d'un organisme chargé d'une mission de service public dès lors qu'elle modifie les conditions du service rendu aux usagers.

### *Des capacités renforcées de coopération entre les services*

Aux dispositions déjà existantes regroupées dans les décrets du 10 mai 1982, permettant au préfet de désigner un chef de projet ou de créer un pôle de compétence, s'ajoutent maintenant la possibilité de former une délégation inter-services dont le responsable reçoit délégation de signature et autorité fonctionnelle sur les chefs de service concernés, dans la limite des attributions de la délégation, et pour lequel il peut être ordonnateur secondaire délégué. De plus, la fusion totale ou partielle de services peut être proposée par le préfet ou l'un des ministres concernés.

### *Des procédures budgétaires déconcentrées*

La déconcentration des décisions d'investissements civils exécutés par l'État et de ceux exécutés avec une subvention de l'État est désormais la règle. Le préfet de région fixe la répartition entre les investissements d'intérêt régional et ceux d'intérêt départemental. Les investissements qui demeurent d'intérêt national sont l'exception et sont déterminés par décret.

## Les mesures d'accompagnement des actions déconcentrées

### *Le projet territorial*

Élaboré collégalement par les chefs de service, à l'initiative et sous la responsabilité du préfet, le projet territorial vise à fournir aux services déconcentrés d'un département ou d'une région un cadre d'action commun à partir d'une analyse partagée de la situation locale.

La décision de généralisation de ce dispositif, prise lors du comité interministériel pour la réforme de l'État du 13 juillet 1999, s'appuie sur une expérimentation conduite dans trois départements (Cantal, Doubs, Indre-et-Loire) en début d'année 1999, qui a donné lieu à l'élaboration d'un guide méthodologique.

À la suite de la décision du comité interministériel pour la réforme de l'État, la délégation interministérielle à la réforme de l'État et le ministère de l'intérieur

ont organisé une action d'information auprès des préfets et des chefs de service déconcentrés par le biais de réunions régionales et interdépartementales tenues lors du dernier trimestre 1999.

L'élaboration des projets territoriaux devra être terminée d'ici fin 2000 pour un début de mise en œuvre d'ici début 2001.

### *Les directives nationales d'orientation (DNO)*

Pour permettre aux services déconcentrés d'élaborer un projet territorial qui soit adapté aux spécificités locales tout en respectant les orientations définies par le niveau central, le CIRE du 13 juillet 1999 a décidé que les directives centrales adressées au niveau territorial devraient désormais prendre la forme de « directives nationales d'orientation ». Dans ce cadre, la délégation interministérielle à la réforme de l'État a présidé, début 2000, un groupe de travail interministériel qui a élaboré un projet de circulaire explicitant le dispositif en cours de validation.



# Chapitre V

## L'administration électronique

### Le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information

#### L'administration électronique et les programmes pluriannuels de modernisation

Le programme d'action gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information (PAGSI), décidé en janvier 1998, met en avant l'usage des technologies de l'information et de la communication comme moteur de modernisation des services publics. À ce titre, deux objectifs principaux sont assignés aux technologies de l'information et de la communication (TIC) :

- faciliter l'accès des citoyens à l'administration par internet et mettre en place des services de meilleure qualité ;
- améliorer le fonctionnement interne de l'administration, en rénovant l'organisation des services et celle du travail.

Au cours de l'année 1999 la mise en œuvre du PAGSI s'est poursuivie avec l'enrichissement de l'internet public et le développement d'une administration en réseau. De nombreuses décisions ont été prises au cours d'un comité interministériel pour la société de l'information (CISI) en janvier, puis du comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE) du 13 juillet 1999.

#### L'avancement du programme d'action gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information (PAGSI)

La synthèse des programmes pluriannuels de modernisation des différents ministères a mis en évidence la forte mobilisation de ces derniers sur le thème de l'administration électronique ; cette implication est liée au fait que la gestion des technologies de l'information et de la communication est devenue une condition essentielle au bon exercice des missions du service public.

Toutes les administrations ont manifesté une forte volonté d'enrichir leur site internet par une mise à disposition d'informations plus nombreuses, la mise en

ligne de formulaires et le développement de services nouveaux. Au sein des administrations, les projets d'intranet sont également nombreux, destinés à faciliter une meilleure circulation de l'information, le décroisement entre services et la communication entre agents.

### **La commission Lasserre**

Le rapport sur l'État et les technologies de l'information et de la communication remis en mars 2000 par M. Bruno Lasserre au Premier ministre précise les conséquences, pour l'administration et pour le public, du fonctionnement de l'État en réseau et des nouveaux services qu'il devra apporter aux usagers. Ce rapport est le produit des travaux d'une mission réunie dans le cadre du Commissariat général du Plan, à laquelle la délégation interministérielle à la réforme de l'État a participé activement.

Le rapport insiste sur le fait que l'administration n'est plus en retard par rapport au secteur privé, ni par rapport aux administrations d'autres pays proches. Il comporte en outre un ensemble de propositions visant notamment à mieux intégrer le développement de ces nouveaux outils dans le management global de la modernisation administrative.

## **Le développement de l'internet public**

La présence de l'État sur l'internet s'accroît rapidement ; début 2000, ce sont en effet environ 500 sites internet des services de l'État (ministères, services déconcentrés et établissements publics) qui peuvent être consultés.

### **La circulaire du Premier ministre du 7 octobre 1999 relative aux sites internet des services et des établissements publics de l'État**

Cette circulaire qui annule et remplace plusieurs textes antérieurs fait le point sur les objectifs et les conditions de développement des sites internet publics. Elle insiste sur la nécessité pour chaque ministère de formaliser une politique globale de communication interne, formule différentes recommandations quant aux modalités pratiques et juridiques de développement des sites et allège considérablement les conditions d'ouverture de nouveaux sites publics.

Pour le suivi des sites internet publics, et notamment pour l'ouverture de ces sites, la délégation interministérielle à la réforme de l'État est l'interlocuteur unique des services. Elle est en outre chargée d'assurer une fonction d'observatoire de l'internet public.

## **La circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1999 relative à l'aide aux démarches administratives sur l'internet**

Cette circulaire précise les conditions de mise en ligne des formulaires et des téléprocédures. À ce titre, un objectif de mise en ligne de tous les formulaires au cours de l'année 2000 est affiché avec force.

### **Le nouveau portail internet de l'administration**

La décision de créer ce nouveau portail à partir du site « [www.admi-france.gouv.fr](http://www.admi-france.gouv.fr) » a été annoncée au cours du comité interministériel pour la réforme de l'État du 13 juillet 1999. En août et septembre de la même année, une large consultation publique sur internet a été organisée par la délégation interministérielle à la réforme de l'État ; elle a rassemblé environ 2 500 contributions et a permis de préciser les attentes à l'égard de ce nouveau portail. L'ouverture du nouveau portail est prévue pour l'automne 2000.

### **La fête de l'internet 2000**

Comme en 1999 le Gouvernement a décidé d'associer pleinement les services publics à la fête de l'internet qui s'est déroulée les 18 et 19 mars 2000. La délégation interministérielle à la réforme de l'État et la direction générale de l'administration et de la fonction publique ont à ce titre participé activement à la manifestation nationale qui s'est tenue à la Cité des sciences et de l'industrie.

À l'occasion de cette fête de l'internet, la délégation interministérielle à la réforme de l'État a, en outre, développé un site internet particulier « [www.service-public.gouv.fr](http://www.service-public.gouv.fr) » qui illustre la diversité et la richesse des services publics en ligne, à travers neuf thèmes de la vie quotidienne. Des réponses à des questions pratiques et un choix de plus d'une centaine de sites publics particulièrement intéressants sont ainsi proposés aux internautes.

## **Le développement d'une administration en réseau**

L'équipement des administrations en micro-ordinateurs s'est poursuivi en 1999. Mais cette année a surtout été marquée par la forte augmentation de la proportion des postes de travail mis en réseau, qui a dépassé à la fin de l'année le taux de 70 %. Au-delà de ces investissements propres à chaque administration, de nombreuses actions interministérielles se sont poursuivies.

## **La généralisation des systèmes d'information territoriaux (SIT)**

Un SIT est un projet de modernisation des pratiques de travail inter-services dans un même département ou une même région, grâce à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Sur la base des résultats concluants des premières expériences et afin de développer l'efficacité de l'action interministérielle locale, la généralisation des SIT avant la fin de l'année 2000 a été décidée par le Gouvernement. La délégation interministérielle à la réforme de l'État a été chargée de la mise en œuvre de cette décision.

À ce titre, la délégation interministérielle à la réforme de l'État a mené ou coordonné la mise en place d'un comité de pilotage national, la définition d'une architecture technique type, la rédaction puis la diffusion de 4 000 exemplaires d'un guide de mise en œuvre pratique d'un SIT destiné aux services déconcentrés et organisé douze réunions régionales d'information et d'échanges d'expérience. Cette action volontariste se poursuivra en 2000.

## **Le réseau AdER (administration en réseau)**

Il constituera en 2000 une infrastructure de communication interministérielle, assurant un haut niveau de performance et de sécurité.

## **Anticipation de l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur l'organisation du travail**

Une réflexion sur l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur l'organisation du travail a été engagée à la suite de la remise du rapport Lasserre. Ses conclusions seront connues au cours de l'été 2000.

## **La banque de données inter-fonctions publiques**

Un exemple de préparation de nouvelles pratiques du travail en réseau : la banque de données juridiques inter-fonctions publiques. En accord avec les partenaires du futur groupement d'intérêt public gestionnaire de la base et à la suite de rencontres avec les utilisateurs futurs de la banque de données, une diffusion de celle-ci via internet a été décidée.

Durant l'année 1999, le fonds documentaire a été complété et comporte à présent plus de 2 700 textes, y compris ceux relatifs aux primes et indemnités. Les textes ne figurant pas dans les bases de données juridiques actuellement disponibles (lois et décrets anciens, arrêtés d'échelonnement indiciaire et arrêtés



de composition des commissions administratives paritaires) ont été numérisés. Un volet relatif aux règles et à la jurisprudence communautaire a aussi été constitué, complétant celui concernant la jurisprudence interne.

## L'animation et l'accompagnement du chantier de l'administration électronique

Si la mise en œuvre des décisions du programme d'action gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information relève en premier lieu de la responsabilité de chaque ministère, une coordination des actions d'accompagnement est assurée par la délégation interministérielle à la réforme de l'État.

### Les actions de formation

Conformément aux décisions du comité interministériel sur la société de l'information de janvier 1999, des crédits spécifiques ont été dégagés pour développer les actions de formation des agents publics aux technologies de l'information et de la communication, au niveau des décideurs, des pilotes de projet et des professionnels de la mise en œuvre de ces nouveaux outils.

Au cours du second semestre 1999 et sur la base d'un appel à projets organisé par la délégation interministérielle à la réforme de l'État et par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, des formations interministérielles ont été engagées pour plus de 2 000 agents. Par ailleurs, la délégation interministérielle à la réforme de l'État intervient dans de nombreuses sessions de formation, dans les différents ministères et à l'intention des membres du corps préfectoral.

### La journée d'études du 8 juin

Une journée d'études sur l'utilisation d'internet et d'intranet dans l'administration a été organisée par la délégation interministérielle à la réforme de l'État le 8 juin 1999. Elle a rassemblé environ 250 agents de l'administration centrale et de services déconcentrés.

### Les guides

Des guides méthodologiques et différents documents d'information ont été produits sur les différents sujets suivis à ce titre par la délégation (voir annexe 1).

## La prise en compte de la dimension européenne

### La reconduction du programme IDA

Le programme IDA est le programme d'échanges télématiques de données entre les administrations pour la gestion du marché intérieur. La reconduction de IDA pour cinq ans a été décidée en 1999 par le Conseil et le Parlement européens.

Les objectifs de ce programme sont la mise en œuvre et la gestion de projets de réseaux d'échanges de données entre les administrations européennes : les projets sectoriels (statistiques, agriculture, santé, emploi...) et les projets horizontaux (amélioration de la circulation des documents officiels, architecture de réseaux communs, sécurisation des échanges...). Le budget et le programme de travail de IDA sont élaborés chaque année par la commission et soumis à l'approbation du comité de gestion, au sein duquel la délégation interministérielle à la réforme de l'État représente l'administration française et qui se réunit une fois tous les deux mois.

### L'initiative e-Europe

Une initiative a été lancée récemment par la commission en faveur de la société de l'information. C'est l'initiative e-Europe qui contient parmi ses chantiers une action spécifique en faveur d'une administration publique en ligne. La délégation interministérielle à la réforme de l'État représente l'administration française dans les discussions préparatoires au plan d'action correspondant qui sera soumis au Conseil européen du 20 juin 2000 pour la mise en œuvre des orientations de cette initiative e-Europe.



# Troisième partie

## L'action internationale et la coopération

La coopération administrative internationale de la France, à laquelle le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État concourt avec le ministère des affaires étrangères, présente une dimension stratégique.

Elle est un enjeu de l'influence française dans le monde, qu'il s'agisse des actions de renforcement institutionnel, de la modernisation de l'État, de la construction européenne ou de l'aide à la reconstruction de l'État dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Par ailleurs, elle favorise une indispensable ouverture sur l'extérieur, c'est-à-dire la connaissance d'autres systèmes administratifs que le nôtre.

# Chapitre I

## Les relations au sein de l'Union européenne et avec les pays de l'OCDE

### Les réunions des directeurs généraux de la fonction publique de l'Union européenne et le réseau européen d'experts sur les services publics innovants

#### Les réunions des directeurs généraux de la fonction publique

Les réunions des directeurs généraux de la fonction publique des pays européens constituent des réunions « informelles » : l'organisation des fonctions publiques nationales est régie par le principe de subsidiarité, et chaque État est, par principe, libre d'organiser sa fonction publique comme il l'entend. Depuis 1991, elles sont organisées deux fois par an, dans le pays assurant la présidence de l'Union européenne. Les sujets à l'ordre du jour sont des sujets d'intérêt commun aux participants, traitant pour l'essentiel des questions liées à l'ouverture des fonctions publiques et aux progrès dans la gestion publique.

Deux réunions se sont tenues en 1999, à Munich et Helsinki. En outre, une réunion « extraordinaire » suscitée par le vice-président de la Commission, M. Neil Kinnock, a eu lieu début mars 2000 à Bruxelles, en vue de consulter les directeurs généraux des fonctions publiques nationales sur les projets de réforme de la Commission.

#### *La XXXII<sup>e</sup> réunion des directeurs généraux de la fonction publique des pays membres de l'Union européenne a eu lieu à Munich les 20 et 21 mai 1999*

Outre les dossiers traditionnels relatifs aux progrès dans l'ouverture des fonctions publiques, elle avait à son ordre du jour :

– l'état des travaux du groupe consacré à la formation aux affaires européennes des fonctionnaires nationaux, institué dans le cadre de la direction générale

« personnel et administration » de la Commission à la suite de la réunion des ministres de novembre 1998 ;

– la préparation du colloque de Lisbonne qui, en mai 2000, doit traiter des « meilleures pratiques » de gestion dans les États membres ;

– et un sujet relativement nouveau dans cette instance, le dialogue social européen dans le domaine de la fonction publique.

Sur ce dernier point, l'initiative allemande tenait compte de la montée en puissance de l'Europe sociale, confortée par le traité d'Amsterdam, et du souci de structurer davantage le dialogue social dans le champ des services publics. La construction européenne implique très fortement la fonction publique : libre circulation, égalité professionnelle, pensions, concurrence, travail à durée déterminée... sont des sujets posés au niveau général qui ont des répercussions sur l'organisation des fonctions publiques. Dans ce contexte, les directeurs généraux ont, à Munich, avancé dans la définition des conditions d'un dialogue social européen, et l'Allemagne a proposé deux axes pour « formaliser l'informel » : séminaires avec les partenaires sociaux, rencontres informelles des partenaires sociaux avec les directeurs généraux des fonctions publiques européennes.

### *La XXXII<sup>e</sup> réunion des directeurs généraux s'est tenue à Helsinki les 3 et 4 novembre 1999*

À certains égards, cette réunion a marqué un tournant : un forum sur le dialogue social a permis des échanges avec les représentants de la Fédération syndicale européenne des services publics. Cela représente une avancée significative, dans la mesure où des thèmes concrets – formation professionnelle, hygiène et sécurité, emploi des personnes handicapées – ont été avancés pour un prochain forum, prévu pour le deuxième semestre 2000, sous présidence française.

Par ailleurs, à l'initiative de la présidence finlandaise, les directeurs généraux se sont interrogés sur les conditions d'une meilleure structuration de leurs réunions. Aller au-delà de la formule actuelle instituée en 1991 suppose de surmonter les contradictions entre le caractère informel de ces rencontres, et le souci de les organiser davantage, dans le cadre d'une programmation de leurs thèmes qui implique plusieurs présidences successives ; entre la subsidiarité, de règle s'agissant de l'organisation des fonctions publiques, et le souci d'élaborer des conclusions des travaux menés en commun.

La nécessité est, en tous cas, ressentie par l'ensemble des directeurs généraux, d'apporter plus de continuité et de permanence à leurs travaux. Un consensus s'est dégagé sur le fait que le rôle de la « troïka » (réunion des trois pays qui ont assuré, assurent et vont assurer la présidence) devrait être renforcé, pour inscrire les travaux des directeurs généraux dans une programmation glissante couvrant

trois présidences, ainsi que sur la mise en place d'un secrétariat permanent des réunions des directeurs généraux.

### **Création d'un réseau européen d'experts sur « les services publics innovants »**

Les ministres européens chargés de la fonction publique réunis à Vienne en novembre 1998 ont souhaité développer, outre les discussions sur les fonctions publiques, des collaborations en matière de modernisation administrative à la fois sur le thème de la qualité et sur la comparaison d'indicateurs de performance. Deux groupes d'experts ont été mis en place auxquels ont participé deux représentants de la délégation interministérielle à la réforme de l'État. Il s'agissait d'organiser :

- un colloque sur la qualité dans les administrations publiques (à Lisbonne les 10, 11, 12 mai 2000) qui verrait la présentation par chaque pays de trois administrations exemplaires, l'objectif étant d'échanger des bonnes pratiques à cette occasion ;
- des groupes de travail sectoriels afin d'identifier des indicateurs de performance communs pouvant permettre une comparaison internationale.

L'année 1999 a donc principalement consisté à mettre en place les conditions d'organisation du colloque, mais aussi à identifier les domaines sur lesquels il serait utile d'opérer des comparaisons. Afin de simplifier la gestion des différents travaux, les deux groupes d'experts ont fusionné dès la présidence allemande au premier semestre de 1999 afin de former un comité de pilotage nommé « services publics innovants ». Sous présidence finlandaise (deuxième semestre 1999), le comité de pilotage s'est réuni deux fois et a créé en son sein un groupe de travail de douze pays dans l'objectif d'aider à l'organisation du colloque de Lisbonne. Chaque pays a sélectionné trois bonnes pratiques d'après lesquelles se sont structurées les quatre sessions parallèles du colloque. La réflexion sur les conditions de sélection des administrations selon des critères identiques a conduit le réseau à travailler durant ces deux présidences à l'élaboration d'un référentiel en matière de qualité qui puisse être un élément de dialogue entre les différents pays.

Lors du premier semestre 1999, sous présidence allemande, ont été identifiés les secteurs dans lesquels des comparaisons d'indicateurs pourraient s'effectuer. Dans ce cadre la délégation interministérielle à la réforme de l'État participe à un groupe de travail dont l'objectif est de comparer les conditions d'accessibilité des services publics lors de quatre événements de la vie quotidienne : l'obtention de la retraite, l'aide à l'emploi pour un salarié ayant eu un accident handicapant, le déménagement, le permis de conduire.

La délégation interministérielle à la réforme de l'État a aussi participé pour la première fois à un réseau informel des directeurs généraux européens sur la

qualité de la réglementation réuni à Rome en novembre 2000, afin d'échanger sur des pratiques innovantes en matière de simplification administrative.

## Les relations avec l'OCDE

La délégation interministérielle à la réforme de l'État participe au comité de la gestion publique de l'OCDE, dit « PUMA ». L'année 1999 a été marquée par la discussion menée autour du nouveau mandat du comité. Ces nouvelles orientations devraient intervenir dès l'année 2000. Plusieurs réseaux émanant de ce comité se sont aussi réunis, auxquels participe la délégation interministérielle à la réforme de l'État :

- le réseau sur la qualité de la réglementation s'est réuni deux fois : en juin et en novembre, afin de commenter des études exhaustives concernant quatre pays : le Danemark, l'Espagne, la Hongrie, la Corée ;
- un groupe de travail s'est créé autour de la question du renforcement des relations entre l'administration et le citoyen ; il s'est réuni deux fois dans l'année 1999 : en février et en juin ; il a donné lieu à un travail interministériel important en France afin de répondre à un questionnaire ; la France a aussi présenté une étude de cas sur la relation au citoyen dans le cadre du logement social. Cette étude a été pilotée avec le ministère chargé de l'équipement ;
- le réseau des responsables budgétaires s'est réuni en juin ; un des principaux objectifs de la réunion consistait à évaluer la politique budgétaire canadienne.

## Les échanges de fonctionnaires au sein de l'Union européenne

Les échanges de fonctionnaires prennent la forme de stages, qui se déroulent, sur une base bilatérale, dans plusieurs pays de l'Union européenne. Ainsi, en 1999, trente et un Français ont participé à deux stages organisés par la Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, et huit Français ont participé à deux stages organisés par le Rijks Opvoedingsinstituut des Pays-Bas. Par ailleurs, d'autres échanges ont été initiés du fait d'un réseau de partenaires plus nombreux : c'est ainsi que cinq Français ont participé à un stage en Espagne organisé par l'INAP (Instituto nacional de administracion publica), dix ont participé au premier stage organisé en Finlande par HAUS (Institut finlandais d'administration publique) et trois sont allés en Suède pour le premier stage organisé par Forum Europa. Parallèlement, dix-neuf Suédois ont suivi un stage sur l'administration française au Centre d'études européennes de Strasbourg.

Au titre des séjours de longue durée, quatre fonctionnaires britanniques ont effectué un séjour de un à six mois dans l'administration française (Conseil d'État,



ministère de l'intérieur et ministère de l'agriculture et de la pêche), deux fonctionnaires allemands ont effectué un séjour de un à trois mois dans l'administration française (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, préfecture du Gard) et deux fonctionnaires suédois ont fait un séjour de un à trois mois dans l'administration française (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté).

Un expert de la direction générale de l'administration et de la fonction publique a participé à Brühl en Allemagne à une réunion du réseau des directeurs des écoles administratives de l'Union européenne. Cette réunion a porté sur l'organisation des stages de fonctionnaires dans les différents pays de l'Union européenne, partenaires du réseau.

Des échanges existent également avec le Québec : en 1999, six Français ont effectué un séjour de six mois à un an au Québec et la France a accueilli deux Québécois (ministère des affaires étrangères et ministère de la justice).

Sur une base multilatérale, le programme européen KAROLUS, lancé en 1993, a été prolongé jusqu'au 31 décembre 1999. La direction générale de l'administration et de la fonction publique a mis un accent particulier sur la diffusion dans les administrations françaises de l'information relative aux stages organisés dans le cadre de ce programme. En 1999 a été enregistrée une forte augmentation du nombre de candidatures françaises. La DGAFP a placé quarante-deux fonctionnaires étrangers dans l'administration française et recueilli vingt et une candidatures françaises dont quinze ont été placées dans une administration pour une durée moyenne de deux mois.



## Chapitre II

# L'action de coopération internationale du ministère

### L'accueil des personnalités étrangères

Les actions de coopération bilatérale passent d'abord par l'accueil de personnalités étrangères et de délégations au ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la délégation interministérielle à la réforme de l'État.

En 1999, soixante-neuf personnalités étrangères et délégations venant de trente-cinq pays d'Europe, d'Asie, d'Afrique et d'Amérique ont été reçues au ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation.

On peut noter les visites des ministres ou secrétaires d'État en charge de la fonction publique de Hongrie, Côte d'Ivoire, Italie, Grande-Bretagne ainsi que la visite du ministre chilien du plan. Les directeurs généraux de la fonction publique d'Italie, de Tunisie, du Kazakhstan, de Guinée ont également été reçus.

### Des actions à l'étranger

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation s'est rendu à plusieurs reprises à l'étranger en 1999.

Il a effectué en Chine, du 18 au 25 janvier 1999, le premier voyage d'un ministre français de la fonction publique. Au cours de ce voyage, le ministre a signé avec son homologue chinois, à Pékin le 18 janvier 1999, un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine en matière de coopération dans le domaine de la fonction publique. Cet accord décline les différents types d'actions de coopération qui peuvent être menées entre les deux pays, notamment des visites et missions d'études, des échanges d'experts pour assurer des actions de formation, l'accueil de stagiaires, des échanges de documentation et de publications, dans tous les domaines concernant la fonction publique, l'administration publique, les collectivités locales, la science administrative.

À la suite du voyage du ministre chargé de la fonction publique en Chine, un groupe de travail franco-chinois, prévu par l'accord, s'est réuni à Pékin les 8 et 9 juillet 1999, pour mettre en œuvre l'accord de coopération. Ce groupe était présidé, du côté français, par le directeur général de l'administration et de la fonction publique et du côté chinois par le vice-ministre du personnel. Le groupe mixte a examiné les projets de coopération pour l'année 1999 et formulé quelques principes méthodologiques et orientations pour la coopération administrative à partir de 2000. Une des actions décidées au cours de ce groupe mixte a été l'organisation, en octobre 1999, par le ministère de la fonction publique, en liaison avec le ministère des affaires étrangères, de la visite du conseiller d'État et président de l'École nationale d'administration de Chine accompagné du ministre chinois de la fonction publique et d'une délégation. La délégation chinoise a été reçue par le ministre de la fonction publique, à l'École nationale d'administration, au Conseil d'État, au comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) et au Secrétariat général du Gouvernement avant de partir pour Strasbourg et à l'Institut européen d'administration publique de Maastricht.

Les 10 et 11 juin, le ministre chargé de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation s'est rendu en Finlande pour rencontrer le directeur général de la fonction publique et les responsables des nouvelles technologies de l'information et de la communication, à la suite de la déclaration franco-finlandaise sur la société de l'information.

Le ministre français chargé de la fonction publique s'est enfin rendu au Viêt-nam. Le voyage s'est déroulé du 2 au 8 décembre 1999 et a donné lieu à la signature le 4 décembre 1999 à Hanoi, d'une convention de coopération dans le domaine de la fonction publique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République socialiste du Viêt-nam. Les deux pays s'engagent à développer des actions d'échanges d'information et de coopération dans le domaine de l'organisation de la fonction publique et de la modernisation de l'administration publique, ainsi que dans le domaine de la réforme de l'État en France et au Viêt-nam.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique et la délégation interministérielle à la réforme de l'État participent à des réunions ou des missions à l'étranger de manière systématique ou occasionnelle.

Sur le plan bilatéral, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a organisé la réunion annuelle de programmation administrative franco-allemande à Paris avec ses partenaires de la Bundesakademie für öffentliche Verwaltung. Les écoles administratives sous tutelle du ministère de la fonction publique étaient représentées ainsi que les ministères français de l'intérieur et des affaires étrangères. Cette réunion de bilan et programmation des actions de coopération a été suivie d'une réunion restreinte à Brühl, pour préciser les

modalités des actions envisagées en 2000, notamment l'organisation d'un séminaire franco-allemand plus spécialisé sur les évolutions institutionnelles européennes.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique a participé au comité franco-marocain d'administration publique et de justice, qui s'est déroulé en 1999 à Paris. Plusieurs missions de court terme sur des thèmes relatifs à la fonction publique ont été programmées pour 2000.

En 1999, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a préparé et remporté le premier jumelage avec la Pologne dans le domaine de l'administration publique, en collaboration étroite avec les opérateurs du jumelage, l'École nationale d'administration, le Centre national de la fonction publique territoriale et le Commissariat général au Plan, ainsi que des partenaires irlandais et portugais. Ce travail a occasionné deux voyages en Pologne pour préparer et soutenir ce projet de jumelage, qui devrait commencer à la fin du premier semestre 2000, et donner lieu à des déplacements réguliers en Pologne. L'objectif de ce jumelage est de contribuer au renforcement institutionnel de l'École nationale d'administration polonaise (KSAP), d'améliorer les compétences de l'administration locale dans la perspective de l'adhésion communautaire, et de développer les compétences en stratégie économique du Centre gouvernemental pour les études stratégiques. Un conseiller pré-adhésion français passera un an en Pologne pour mener ce jumelage, en liaison avec les partenaires européens.

Un expert de la direction générale de l'administration et de la fonction publique a participé à la mission en Lituanie organisée par l'Institut international d'administration publique, en vue de préparer une réponse à un projet de jumelage dans le domaine de la formation des fonctionnaires.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique est membre du comité de pilotage du réseau sur internet EFAP, espace francophone d'administration publique entre écoles, instituts et administrations publiques francophones ; à ce titre, elle a participé à ses réunions à Cotonou (Bénin) et à Londres. L'Institut international d'administration publique et l'École nationale d'administration publique du Québec ont signé, à Londres le 17 juillet 1999, une convention de coopération concernant leur maîtrise d'œuvre conjointe du réseau EFAP.

Des experts de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la délégation interministérielle à la réforme de l'État ont participé à plusieurs séminaires de formation de fonctionnaires à l'étranger : séminaire international sur la gestion des ressources humaines à Hong Kong organisé par le Civil Service Training de Hong Kong, visite d'étude au Japon consacrée à la gestion des hauts fonctionnaires, séminaire à l'Institut européen d'administration publique de Maastricht sur la gestion prévisionnelle des effectifs, formation sur l'utilisation

des nouvelles technologies dans l'administration à l'École nationale d'administration de Tunis, formation dans le cadre du plan Eltsine sur la fonction publique à Moscou préparatoire à un voyage d'études en France, animation d'un séminaire consacré à la réforme de l'État au Kenya (Nairobi).

## La coordination des actions de coopération administrative internationale des écoles

La coordination des actions de coopération administrative internationale des écoles – École nationale d'administration (ENA), Institut international d'administration publique (IIAP), instituts régionaux d'administration (IRA), Centre des études européennes de Strasbourg (CEES), s'est poursuivie par l'organisation de réunions thématiques et sectorielles et par la conférence des écoles.

La conférence des écoles s'est réunie deux fois en 1999. Ces conférences annuelles permettent de faire le point sur l'ensemble des activités de coopération administrative des écoles, de coordonner leurs activités et d'évoquer les questions communes. Au cours de ces conférences a été décidé de rédiger un premier rapport annuel des relations internationales et de la coopération administrative du ministère chargé de la fonction publique et des écoles administratives, qui a été publié en novembre 1999.

## Chapitre III

# La participation à des colloques et à des manifestations internationales

Du 21 au 23 juin s'est tenu à Strasbourg, dans les locaux de l'École nationale d'administration, le XV<sup>e</sup> congrès international sur la formation et le perfectionnement des hauts fonctionnaires, qui a réuni des représentants de vingt-quatre pays. La direction générale de l'administration et de la fonction publique était membre du comité de pilotage de ce congrès et a contribué à son organisation et son financement.

Des experts de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et de la délégation interministérielle à la réforme de l'État se sont rendus à Sunningdale (Grande-Bretagne) à une conférence internationale spécialisée de l'Institut international des sciences administratives, à Londres et à Bruxelles dans le cadre d'un séminaire organisé par le Cabinet Office britannique, à Athènes à une conférence organisée par le Conseil de l'Europe sur l'égalité entre hommes et femmes.







# Annexes

## **Annexe 1**

Publications, études et réseaux de la DGAFP-DIRE

## **Annexe 2**

Communiqués du conseil des ministres



## ANNEXE 1

# Publications, études et réseaux de la DGAFP-DIRE

### La revue *Service public*

Tirée à 67 000 exemplaires, huit fois par an en moyenne, la revue *Service public* est diffusée aux membres de l'encadrement, aux syndicats, aux universités, aux élus... Chaque numéro comporte un dossier thématique d'une dizaine de pages, également diffusé sur le site internet du ministère.

### Rapports

- J. Roché, Le temps de travail dans les trois fonctions publiques, 1<sup>er</sup> trimestre 1999.
- A.-M. Colmou, L'encadrement supérieur de la fonction publique : vers l'égalité entre les hommes et les femmes, 2<sup>e</sup> trimestre 1999.
- S. Vallemont, Gestion des ressources humaines dans l'administration, novembre 1999.
- Rapport annuel de la fonction publique et de la réforme de l'État, mars 1998-mars 1999 (français, anglais, allemand), novembre 1999.
- Rapport annuel des relations internationales et de la coopération administrative 1998-1999 (MAEI – français, anglais), novembre 1999.

### Guides

- Bien répondre au courrier électronique des citoyens, (guide de la délégation interministérielle à la réforme de l'État, mission d'utilisation des NTIC par l'administration – DIRE 3).
- Développer un système d'information territorial, (guide de la délégation interministérielle à la réforme de l'État, mission d'utilisation des NTIC par l'administration – DIRE 3).
- Guide pour l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique, (guide du bureau FP4, Affaires sociales).

## Collection « Perspectives » du comité de recherche et de prospective (CRP)

- J. Caillosse et J. Hardy, Droit et modernisation administrative.

## Comptes rendus de journées d'études

- « Comment piloter le changement dans l'administration ? », journée du 27 novembre 1998.
- « Internet, intranet : des leviers pour moderniser l'administration », journée du 8 juin 1999.
- « Gestion des ressources humaines : le cas des informaticiens », journée du 7 octobre 1999.

## Fiches « Points forts »

- « La coopération administrative internationale de la France ».
- « Moderniser le travail interministériel : les systèmes d'information territoriaux (SIT) ».

## Chiffres clefs de la fonction publique de l'État (décembre 1999)

Édition 1999, en français et en cinq langues : anglais, allemand, espagnol, chinois, russe.

## Brochures

- « Les métiers de la fonction publique ».
- Brochures du bureau formation-concours :
  - « Devenir attaché-analyste » ;
  - « Les emplois de la fonction publique » ;
  - « Les concours d'accès aux instituts régionaux d'administration (Ira) » ;
  - « Les recrutements B et C dans les corps administration générale ».

## Rapports statistiques DGAFP

- Les emplois budgétaires 1999, juillet 1999.
- Le rapport formation 1997, avril 1999.
- Les résultats des élections professionnelles 1997-1998-1999, mars 2000.
- Le rapport accidents du travail 1997, avril 1999.
- Le répertoire des établissements publics nationaux, septembre 1999.

### « Point stat »

- L'emploi dans la fonction publique, mai 1999.
- Recrutements par concours de la fonction publique de l'État en 1997, juillet 1999.
- 15 % de femmes titulaires dans la fonction publique de l'État ont choisi le temps partiel, septembre 1999.
- La place des femmes dans l'encadrement supérieur de l'État en progression sensible, décembre 1999.
- Les départs de fonctionnaires devraient atteindre un maximum en 2008 pour retrouver en 2016 le niveau actuel, mars 2000.

## Les études et recherches

L'activité du comité de recherche et de prospective en 1999 a été marquée par un développement des échanges autour de la recherche sous la forme de quatre séminaires de travail : séminaire sur la mobilité, séminaire sur la réorganisation des administrations sous la responsabilité du laboratoire technique, territoire et société, de l'École nationale des ponts et chaussées, séminaire sur « La production et la gestion de la ressource dirigeante », piloté par l'Institut de l'entreprise et Le forum de la GRH organisé par l'École de Paris du management à l'attention d'un large public de responsables des ressources humaines.

Un appel à projets de recherche pour la période 2000-2001 a été lancé en février 2000 par le comité de la recherche et de la prospective. Celui-ci a été réformé dans le souci d'accorder une place plus large aux représentants des services déconcentrés et pour mieux distinguer les fonctions auparavant confondues d'expression de la demande sociale, relevant d'un comité d'orientation et de validation de la qualité scientifique des problématiques proposées par le comité d'orientation, relevant d'un comité scientifique.

Ces deux instances se sont réunies respectivement en septembre et en novembre 1999 pour affiner le programme de recherche défini par le comité antérieur. Les quatre axes de travail définis en 1998 ont été confirmés et précisés : la qualité et l'efficacité du service rendu à l'utilisateur, le redéploiement de l'emploi public, l'encadrement supérieur et la lutte contre l'exclusion.

Un club de chercheurs en sociologie et gestion publique a été créé en décembre 1999 et se réunit deux fois par an, l'administration faisant part de ses projets aux enseignants et aux chercheurs afin de recueillir leurs avis et conseils, les experts présentant ceux de leurs travaux susceptibles d'apporter aux responsables administratifs des éclairages et des questions remontant du terrain.

La création d'un groupe de travail sur les fonctions de prospective dans les administrations centrales chargé de repérer des pratiques et de discerner les grandes tendances des cellules existant dans les différents ministères, en termes de méthodes utilisées, problématiques abordées, activités conduites.

## Les réseaux d'animation et de pédagogie du changement

L'objectif de ces réseaux, outre l'apport d'informations sur les questions et chantiers d'actualité, est de favoriser l'évolution des cultures et des pratiques professionnelles et de contribuer à ancrer les différents ministères dans une dynamique collective de réforme.

Afin de concourir davantage encore à l'atteinte des objectifs de réforme décidés par le Gouvernement, le ministère a amplifié son activité d'animation des réseaux de modernisation, particulièrement à travers le collège des hauts fonctionnaires chargés de la modernisation et de la déconcentration (HFMD), niveau de pilotage stratégique, et le réseau interministériel des modernisateurs (RIM), organe opérationnel jouant un rôle complémentaire au précédent.

### Les réseaux interministériels au service de la modernisation

Le réseau des hauts fonctionnaires chargés de la modernisation et de la déconcentration (HFMD) et le réseau interministériel des modernisateurs (RIM) illustrent particulièrement la démarche adoptée par le ministère chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État pour faire avancer la modernisation dans l'ensemble des ministères. Ces réseaux transversaux et complémentaires, prochainement dotés d'un extranet, ont tous deux pour objectif, outre l'apport d'informations sur les questions d'actualité, de favoriser l'évolution des cultures et des pratiques professionnelles et de contribuer à ancrer les différents ministères dans une dynamique collective de réforme. Le collège des HFMD, qui réunit les pilotes de la modernisation de chaque ministère sous la présidence du délégué interministériel à la réforme de l'État, joue un rôle de conduite stratégique sur l'ensemble des grands chantiers

décidés par le comité interministériel pour la réforme de l'État (CIRE). Le RIM, animé par la délégation interministérielle à la réforme de l'État et composé de responsables opérationnels de haut niveau émanant de l'ensemble des ministères, est un organe régulier et technique de travail et d'échange. Dans son cadre, sont constitués les groupes de travail mettant en œuvre les orientations décidées par le CIRE ; ils ont vocation à produire de la méthodologie, lancer des expérimentations, élaborer des propositions concrètes et des projets de textes, capitaliser les bonnes pratiques.

Le collège des hauts fonctionnaires chargés de la modernisation et de la déconcentration constitue un lieu de cohérence et d'impulsion globale du changement dans l'administration et examine toute proposition susceptible d'être soumise à un nouveau comité interministériel pour la réforme de l'État. Son activité a porté essentiellement sur l'orientation et le suivi de la mise en œuvre des décisions du dernier comité interministériel pour la réforme de l'État.

Le réseau interministériel des modernisateurs a vu ses objectifs et sa composition redéfinis de façon à lui permettre de jouer un véritable rôle de relais dans la mise en œuvre des axes de la réforme de l'État au sein des ministères, son activité se déclinant ainsi :

- échange sur l'actualité de la réforme de l'État et les pratiques administratives ;
- production de documents de référence, élaboration concertée de circulaires ;
- contribution à la capitalisation d'innovations et de bonnes pratiques ;
- participation à la conception des journées d'études organisées par le ministère ;
- repérage des experts et autres personnes-ressources.

C'est dans son cadre qu'ont été constitués les différents groupes de travail correspondant aux grands chantiers décidés par le dernier comité interministériel pour la réforme de l'État et que peuvent également être traités des sujets d'auto-saisine liés à la modernisation et au management public. Les hauts fonctionnaires chargés de la modernisation et de la déconcentration sont régulièrement informés de ses activités.

Ce réseau rénové a tenu sa première réunion plénière en octobre 1999 et a lancé les groupes de travail suivants :

- amélioration de la gestion publique (contrôle de gestion, indicateurs de résultat, contractualisation) ;
- démarches de qualité ;
- directives nationales d'orientation ;
- rapports d'activité des ministères ;
- modifications du travail et des services induites par les NTIC ;
- SIRENE.

Ces groupes spécialisés ont vocation, à partir d'états des lieux, à diffuser de la méthodologie, lancer des expérimentations, élaborer des propositions concrètes et des projets de textes... Leur activité est décrite par ailleurs dans ce rapport.

Après quelques mois de fonctionnement, le réseau interministériel des modernisateurs a trouvé son rythme de croisière ; d'ici la fin de l'année 2000, une enquête de satisfaction sera lancée auprès des ministères de façon à maintenir la dynamique enclenchée et à assurer une meilleure prise en compte de leurs attentes.

## Les journées d'études

Activité traditionnelle du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, les journées d'études, qui contribuent à la pédagogie de la modernisation et à la coopération interadministrative, ont été poursuivies en 1999 dans le cadre de l'ambition plus large qui leur a été assignée courant 1998 et dont les traits essentiels portent sur l'information et les échanges sur les grands chantiers de la réforme de l'État, l'ouverture de l'audience vers l'ensemble des services publics au-delà de l'administration d'État *stricto sensu*, l'intervention de personnalités étrangères.

Ainsi, ont été organisées les journées suivantes :

- « Internet, intranet : des leviers pour modernisation l'administration », 8 juin ;
- « GRH dans l'administration : le cas des informaticiens », 7 octobre ;
- « Les indicateurs de performance et le service à l'utilisateur », 9 décembre 1999 ;
- « La présence française à l'international – promotion des intérêts français, gestion des ressources humaines », 20 avril 2000.

Elles ont réuni chacune entre 100 et 240 participants (la moyenne tournant à 165/170) et obtenu un taux de satisfaction élevé qui, selon les cas, oscille entre 80 et 90 %.

Ces journées ont un apport qui va bien au-delà de la diffusion d'informations ; elles sont aussi l'occasion d'une réflexion collective, d'une mutualisation d'expériences et d'une diffusion de « bonnes pratiques », constituant ainsi un vecteur de recherche de solutions à certaines difficultés et de promotion de la modernisation des services publics.



## ANNEXE 2

# Communiqués du conseil des ministres

### Conseil des ministres du 9 juin 1999

#### Rémunération des fonctionnaires et supplément familial de traitement

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation a présenté un projet de décret portant majoration de certains traitements des fonctionnaires et agents publics, en application de l'accord salarial signé le 10 février 1998.

Cette majoration consiste en l'attribution de points d'indice aux traitements les plus bas, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1999.

Par ailleurs, le projet de décret clarifie les dispositions relatives aux calculs du supplément familial de traitement en cas de recomposition familiale.

### Conseil des ministres du 16 juin 1999

#### Codification

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation a présenté un projet de loi habilitant le Gouvernement à procéder par ordonnances pour la codification de certaines lois.

Le Gouvernement est soucieux de faire progresser l'œuvre de codification de notre droit, telle qu'elle a été engagée en 1989. La codification facilite l'accès des citoyens au droit et répond à un souci de sécurité juridique.

Toutefois, le programme de travail actuel du Parlement ne permet pas d'inscrire rapidement à son ordre du jour la partie législative des codes dont l'élaboration est achevée. À titre exceptionnel, et pour ne pas retarder le processus de codification, le projet de loi habilite donc le Gouvernement à édicter ces codes par ordonnance.

Il s'agit de certains livres du Code rural, des Codes de l'éducation, de la santé publique, de commerce, de l'environnement, de justice administrative, de la route, de l'action sociale et du Code monétaire et financier.

Cette codification s'effectue à droit constant : les dispositions législatives rassemblées dans les codes sont celles en vigueur au moment de leur adoption sous réserve de modifications purement rédactionnelles ou rendues indispensables par le respect de la hiérarchie des normes.

Ces ordonnances, dont certaines dispositions pourront être étendues aux collectivités territoriales et territoriales d'outre-mer, seront soumises à ratification du Parlement.

## Conseil des ministres du 20 octobre 1999

### **Pouvoirs des préfets et action des services et organismes publics de l'État dans les départements et les régions**

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation a présenté deux projets de décret modifiant les décrets du 10 mai 1982 relatifs aux pouvoirs des préfets de département et de région et à l'action des services et organismes publics de l'État dans les départements et les régions.

La qualité du service rendu aux citoyens, l'efficacité des administrations, l'accessibilité et la proximité des services publics sont au cœur de la réforme de l'État conduite par le Gouvernement. La poursuite de la déconcentration contribue fortement à ces objectifs.

Les décrets présentés permettent de franchir une étape supplémentaire dans ce domaine.

- 1) Le préfet arrêtera désormais l'organisation de l'ensemble des services déconcentrés de l'État, sous réserve de ceux exerçant des missions qui ne relèvent pas de son autorité.
- 2) Pour organiser la coopération entre services concourant à la mise en œuvre d'une même politique, il pourra créer une délégation inter-services disposant d'une délégation complète de responsabilités. L'objectif est d'accroître la cohérence et l'efficacité des services de l'État, ainsi que de rendre l'organisation plus accessible à l'utilisateur.
- 3) L'échelon déconcentré sera dorénavant le niveau habituel pour les décisions d'investissement de l'État. Le préfet de région décidera de la répartition des crédits entre les niveaux régional et départemental.
- 4) Le préfet est chargé de conduire une concertation locale lors de tout projet de fermeture ou de réorganisation d'ensemble de services publics. Lorsque plusieurs projets de fermeture de services publics seront envisagés dans un même département, il pourra saisir les ministres concernés en vue de leur réexamen. Cette saisine sera suspensive.

## Conseil des ministres du 10 novembre 1999

### **Revalorisation des traitements des personnels de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux**

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation a présenté un projet de décret portant majoration de la rémunération des fonctionnaires et agents publics.

L'ensemble des agents civils et militaires de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux ainsi que les retraités des trois fonctions publiques bénéficieront de l'attribution d'un point d'indice et d'une revalorisation de leur traitement ou pension de 0,8 % à compter du 1<sup>er</sup> décembre.

Ces mesures sont prises en application de l'accord salarial signé le 10 février 1998 et portent à plus de 1,3 % la revalorisation des traitements et pensions au titre de l'année 1999.





# Bilan social

Budget de l'État

Effectifs réels

Rémunérations

Temps de travail

Recrutement et insertion professionnelle

Retraites

Relations professionnelles

Politique sociale et conditions de travail

Formation continue

Répartition géographique



# Table des matières

<b>Sommaire</b> .....	3
<b>Avant-propos</b> .....	7
<b>Introduction générale</b> .....	9
<b>Première partie</b>	
<b>LA FONCTION PUBLIQUE, LES RELATIONS SOCIALES</b> .....	11
<b>Chapitre I</b>	
<b>L'emploi public</b> .....	13
Présentation de la fonction publique .....	13
• Le champ de la fonction publique .....	13
• Les effectifs dans la fonction publique de l'État .....	14
• La nature des emplois .....	16
• Les emplois aidés .....	17
• Les agents concernés par la jurisprudence « Berkani » .....	17
L'emploi précaire .....	19
L'emploi des personnes handicapées .....	20
L'égalité entre hommes et femmes .....	21
Les sorties de la fonction publique .....	22
• Des sorties liées au vieillissement nombreuses d'ici 2010 .....	22
• Les retraites .....	23
• Les départs vers le secteur privé : la commission de déontologie .....	24
Les grandes masses budgétaires .....	25
• Les masses budgétaires .....	25
• Mesure de l'augmentation moyenne des rémunérations des fonctionnaires .....	27
• Encadrement des cumuls d'activités et de rémunérations .....	29
<i>La réglementation actuelle</i> .....	29
<i>Les régimes dérogatoires</i> .....	29
<i>Les évolutions envisagées</i> .....	29
<b>Chapitre II</b>	
<b>L'aménagement et la réduction du temps de travail</b> .....	31
La réglementation .....	31
La mise en œuvre .....	32
• Un dialogue au plus près des réalités du terrain .....	32
<b>Chapitre III</b>	
<b>Le dialogue social et l'action sociale</b> .....	33
Le dialogue social interministériel .....	33
• Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État .....	33
• La commission des statuts .....	34
• La commission permanente de modernisation des services publics .....	34

• La commission de recours .....	35
<i>Bilan quantitatif</i> .....	35
<i>Bilan qualitatif</i> .....	35
• La commission centrale d'hygiène et de sécurité .....	36
• La commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale .....	36
L'action sociale interministérielle .....	37
• Les travaux du comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'État (CIAS) .....	37
• Le fonctionnement des sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS) .....	39

## Chapitre IV

Le recrutement et la formation .....	41
Le recrutement dans la fonction publique .....	41
La formation dans les écoles administratives .....	41
• L'École nationale d'administration (ENA) .....	42
<i>La réforme des concours d'entrée</i> .....	42
<i>Le reclassement des élèves issus du concours interne et du troisième concours</i> .....	42
<i>Les pistes proposées pour une réforme de la scolarité</i> .....	42
• Les instituts régionaux d'administration (IRA) .....	44
• L'Institut international d'administration publique (IIAP) .....	45
• Le Centre des études européennes de Strasbourg (CEES) .....	45
La formation continue .....	46
• L'accord-cadre sur la formation continue .....	46
• Les actions de formation sous la responsabilité du ministère chargé de la fonction publique .....	46

## Deuxième partie

LA RÉFORME DE L'ÉTAT .....	49
----------------------------	----

### Chapitre I

L'État au service des citoyens .....	51
La loi relative aux relations des citoyens dans leurs relations avec les administrations .....	51
• L'accélération du traitement des demandes du public par les administrations .....	51
• L'amélioration de l'accès au droit et de la transparence administrative .....	52
• Le renforcement du rôle du médiateur de la République .....	52
• La création de maisons des services publics .....	52
La codification .....	53
Le développement des démarches qualité et les engagements de service .....	53
Le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics .....	54
Les rapports d'activité .....	55

### Chapitre II

La gestion des ressources humaines .....	57
La charte de la gestion des ressources humaines .....	57
La déconcentration .....	58
Les fusions de corps .....	59



Les frais de déplacement . . . . .	60
La mobilité . . . . .	61
Les mesures résultant du comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 .	62
<i>Renforcer la présence et la qualité des services publics . . . . .</i>	62
<i>Favoriser la présence durable, dans les quartiers, zones ou établissements</i>	
<i>difficiles, d'agents publics compétents et motivés . . . . .</i>	62
<i>Instaurer au profit des habitants des quartiers une véritable égalité des chances</i>	
<i>pour l'accès à la fonction publique . . . . .</i>	63
La protection fonctionnelle des agents publics . . . . .	64
L'encadrement . . . . .	64
• L'encadrement supérieur de l'État . . . . .	64
<i>Le classement des postes par niveau de responsabilité . . . . .</i>	65
<i>La réforme du décret de 1955 relatif aux emplois de direction d'administration</i>	
<i>centrale par le décret 2000-143 du 21 février 2000 . . . . .</i>	65
<i>La création d'un statut de directeur de projet . . . . .</i>	65
<i>La redéfinition des missions et de l'organisation des inspections générales . . . . .</i>	66
<i>Les projets de déclouonnement des viviers d'accès aux emplois de direction en</i>	
<i>administration centrale et en services déconcentrés . . . . .</i>	66
<i>La revalorisation de l'indice sommital du corps des administrateurs civils,</i>	
<i>d'autres corps d'encadrement supérieur et d'emplois de chefs de services</i>	
<i>déconcentrés . . . . .</i>	67
<i>La nouvelle bonification indiciaire et la remise à plat des régimes indemnitaires . . . . .</i>	67
• La gestion des administrateurs civils . . . . .	67
<i>L'évaluation des compétences . . . . .</i>	67
<i>La définition d'une grille de compétences transversales correspondant aux</i>	
<i>emplois occupés par les administrateurs civils . . . . .</i>	68
<b>Chapitre III</b>	
<b>La rénovation de la gestion publique . . . . .</b>	<b>69</b>
La contractualisation . . . . .	69
<i>Relations entre administration centrale et services déconcentrés . . . . .</i>	69
<i>Relations entre les ministères et les entités résultant de la déconcentration</i>	
<i>sectorielle . . . . .</i>	69
Le contrôle de gestion . . . . .	70
La transparence des rémunérations . . . . .	71
L'observatoire de l'emploi dans la fonction publique . . . . .	71
La modernisation des procédures financières . . . . .	72
• Procédure budgétaire et nomenclature . . . . .	72
• Réforme des décrets de 1972 et de 1991 relatifs aux crédits d'investissement . . . . .	73
La modernisation du cadre juridique de l'ingénierie publique . . . . .	73
L'évaluation des politiques publiques . . . . .	74
<b>Chapitre IV</b>	
<b>L'organisation de l'État . . . . .</b>	<b>75</b>
Les principes concernant la déconcentration et l'organisation territoriale de l'État	75
La modification des décrets du 10 mai 1982 relatifs aux pouvoirs des préfets : les	
décrets du 20 octobre 1999 . . . . .	75
<i>Une organisation des services adaptée à l'environnement territorial . . . . .</i>	75
<i>Des capacités renforcées de coopération entre les services . . . . .</i>	76

<i>Des procédures budgétaires déconcentrées</i> .....	76
Les mesures d'accompagnement des actions déconcentrées .....	76
<i>Le projet territorial</i> .....	76
<i>Les directives nationales d'orientation (DNO)</i> .....	77

## Chapitre V

L'administration électronique .....	79
Le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information .....	79
• L'administration électronique et les programmes pluriannuels de modernisation ...	79
• L'avancement du programme d'action gouvernemental pour l'entrée de la France dans la société de l'information (PAGSI) .....	79
• La commission Lasserre .....	80
Le développement de l'internet public .....	80
• La circulaire du Premier ministre du 7 octobre 1999 relative aux sites internet des services et des établissements publics de l'État .....	80
• La circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1999 relative à l'aide aux démarches administratives sur l'internet .....	81
• Le nouveau portail internet de l'administration .....	81
• La fête de l'internet 2000 .....	81
Le développement d'une administration en réseau .....	81
• La généralisation des systèmes d'information territoriaux (SIT) .....	82
• Le réseau AdER (administration en réseau) .....	82
• Anticipation de l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur l'organisation du travail .....	82
• La banque de données inter-fonctions publiques .....	82
L'animation et l'accompagnement du chantier de l'administration électronique ..	83
• Les action de formation .....	83
• La journée d'études du 8 juin .....	83
• Les guides .....	83
La prise en compte de la dimension européenne .....	84
• La reconduction du programme IDA .....	84
• L'initiative e-Europe .....	84

## Troisième partie

L'ACTION INTERNATIONALE ET LA COOPÉRATION .....	85
---	----

### CHAPITRE I

Les relations au sein de l'Union européenne et avec les pays de l'OCDE .....	87
Les réunions des directeurs généraux de la fonction publique de l'Union européenne et le réseau européen d'experts sur les services publics innovants ...	87
• Les réunions des directeurs généraux de la fonction publique .....	87
<i>La XXXII<sup>e</sup> réunion des directeurs généraux de la fonction publique des pays membres de l'Union européenne a eu lieu à Munich les 20 et 21 mai 1999</i> .....	87
<i>La XXXIII<sup>e</sup> réunion des directeurs généraux s'est tenue à Helsinki les 3 et 4 novembre 1999</i> .....	88
• Création d'un réseau européen d'experts sur « les services publics innovants » ...	89
Les relations avec l'OCDE .....	90

Les échanges de fonctionnaires au sein de l'Union européenne.....	90
<b>Chapitre II</b>	
L'action de coopération internationale du ministère.....	93
L'accueil des personnalités étrangères .....	93
Des actions à l'étranger .....	93
La coordination des actions de coopération administrative internationale des écoles .....	96
<b>Chapitre III</b>	
La participation à des colloques et à des manifestations internationales.....	97
<b>ANNEXES</b> .....	99
<b>Annexe 1</b>	
Publications, études et réseaux de la DGAFP-DIRE.....	101
La revue <i>Service public</i> .....	101
Rapports .....	101
Guides .....	101
Collection « Perspectives » du comité de recherche et de prospective (CRP).....	102
Comptes rendus de journées d'études .....	102
Fiches « Points forts » .....	102
Chiffres clefs de la fonction publique de l'État (décembre 1999) .....	102
Brochures .....	102
Rapports statistiques DGAFP .....	103
« Point stat ».....	103
Les études et recherches .....	103
Les réseaux d'animation et de pédagogie du changement .....	104
Les journées d'études.....	106
<b>Annexe 2</b>	
Communiqués du conseil des ministres.....	107
Conseil des ministres du 9 juin 1999.....	107
• Rémunération des fonctionnaires et supplément familial de traitement.....	107
Conseil des ministres du 16 juin 1999.....	107
• Codification.....	107
Conseil des ministres du 20 octobre 1999.....	108
• Pouvoirs des préfets et action des services et organismes publics de l'État dans les départements et les régions.....	108
Conseil des ministres du 10 novembre 1999.....	109
• Revalorisation des traitements des personnels de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux.....	109

<b>Bilan social</b> .....	111
<b>I. BUDGET DE L'ÉTAT</b> .....	115
<b>A. Budget</b> .....	116
Tableau I-1 : Les grandes masses du budget de l'État d'après les lois de finances initiales (yc budgets annexes et compte d'affectation spéciale – CAS –) .....	116
Graphique I-1 : Évolution du budget de l'État et des budgets annexes .....	117
Tableau I-2 : Évolution des grandes catégories de dépenses du budget général de l'État. ....	118
Graphique I-2 : Évolution des grandes catégories de dépenses du budget général de l'État .....	119
<b>B. Dépenses induites</b> .....	120
Tableau I-3 : Évolution des principales composantes des dépenses induites par la fonction publique de l'État .....	120
Graphique I-3 : Évolution des dépenses induites en pourcentage du PIB .....	121
Tableau I-4 : Les principales composantes des dépenses induites par la fonction publique de l'État pour 1999 .....	122
Tableau I-5 : Répartition des crédits votés et des fonds de concours par élément de rémunération d'activité en 1999 .....	123
Tableau I-6 : Répartition des rémunérations d'activité par ministère en 1999 .....	124
Tableau I-7 : Répartition par nature des primes et indemnités en 1999 .....	125
<b>C. Effectifs budgétaires</b> .....	126
Graphique I-4 : Évolution des emplois budgétaires par statut (indice base 100 en 1991) .....	126
Tableau I-8 : Les emplois budgétaires par statut depuis 1991 .....	127
Tableau I-9 : Évolution 2000/1999 des emplois budgétaires .....	128
Tableau I-10 : Répartition des emplois budgétaires par section budgétaire et par catégorie statutaire en 1999 .....	129
Tableau I-11 : Emplois budgétaires d'administration centrale y compris les emplois d'inspection générale en 1999 .....	130
Tableau I-12 : Répartition des emplois budgétaires de titulaires civils par section budgétaire et par catégorie hiérarchique en 1999 .....	131
Tableau I-13 : Emplois budgétaires de titulaires civils dans les principaux corps en 1999 .....	132
<b>II. EFFECTIFS RÉELS</b> .....	135
<b>A. Fonction publique au sens large</b> .....	137
Tableau II-1 : Effectifs réels de la fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière .....	137

Tableau II-2 : Effectifs réels dans la fonction publique de l'État depuis le 31.12.92 par sexe . . . . .	138
Tableau II-3 : Effectifs réels dans la fonction publique de l'État depuis le 31.12.92 par statut . . . . .	139
Tableau II-4 : Effectifs des établissements publics nationaux au 31 décembre 1996 par nature juridique d'établissement et par statut et niveau hiérarchique des agents . . . . .	140
Tableau II-5 : Établissements publics nationaux les plus importants . . . . .	141
<b>B. État : structure par ministère . . . . .</b>	<b>143</b>
Tableau II-6 : Effectifs réels par catégorie de fin 1992 à fin 1998 . . . . .	143
Tableau II-7 : Effectifs réels selon la catégorie et le sexe au 31 décembre 1998 . . . . .	143
Graphique II-1 : Évolution des effectifs réels des principaux ministères civils – Base 100 au 31.12.90 . . . . .	144
Tableau II-8 : Effectifs réels des agents de l'État par ministère et par statut au 31 décembre 1998 . . . . .	145
Graphique II-2 : Les agents de l'État au 31-12-1998 : part des femmes . . . . .	146
Tableau II-9 : Répartition des agents de l'État au 31 décembre 1998 selon le ministère, l'âge et le sexe . . . . .	147
Graphique II-3 : Les agents de l'État selon la catégorie socioprofessionnelle au 31 décembre 1998 : part des femmes . . . . .	148
Tableau II-10 : Répartition des agents de l'État selon la catégorie socioprofessionnelle et le sexe au 31 décembre 1998 . . . . .	149
Graphique II-4 : Niveau des effectifs réels des titulaires civils des ministères selon la catégorie hiérarchique . . . . .	150
Tableau II-11 : Effectifs réels des titulaires civils par ministère et par catégorie hiérarchique au 31 décembre 1998 . . . . .	151
Tableau II-12 : Effectifs réels des agents non titulaires par ministère et par catégorie hiérarchique au 31 décembre 1998 . . . . .	152
Graphique II-5 : Pyramide des âges des titulaires civils de l'État . . . . .	153
Graphique II-6 : Pyramide des âges des titulaires civils de l'État de catégorie A Âge révolu au 31 décembre 1998 . . . . .	154
Graphique II-7 : Pyramide des âges des titulaires civils de l'État de catégorie A Hors Éducation nationale – Âge révolu au 31 décembre 1998 . . . . .	154
Graphique II-8 : Pyramide des âges des titulaires civils de l'État de catégorie B Âge révolu au 31 décembre 1998 . . . . .	155
Graphique II-9 : Pyramide des âges des titulaires civils de l'État de catégorie C, D – Âge révolu au 31 décembre 1998 . . . . .	155
Tableau II-13 : Les titulaires civils de l'État selon l'âge et le sexe . . . . .	156
Graphique II-10 : Les titulaires civils de l'État par catégorie hiérarchique et par âge au 31 décembre 1998 . . . . .	157
Tableau II-14 : Répartition des positions statutaires par catégorie hiérarchique au 31 décembre 1998 . . . . .	158

<b>C. Emplois de direction et d'inspection générale</b> .....	159
Tableau II-15 : Part des femmes dans les emplois de direction et d'inspection générale de la fonction publique de l'État. ....	159
Tableau II-16 : Les effectifs des grands corps de l'État au 1 <sup>er</sup> juin 1999 .....	160
Tableau II-17 : Répartition entre hommes et femmes, selon les ministères, des emplois de direction d'administration centrale au 1 <sup>er</sup> juin 1999. ....	161
Tableau II-18 : Répartition entre hommes et femmes, par ministère, des emplois de chef de service déconcentré au 1 <sup>er</sup> juin 1999 .....	162
<b>III. RÉMUNÉRATIONS</b> .....	165
Tableau III-1 : Bilan des augmentations générales des fonctionnaires depuis 1982	166
Graphique III-1 : Échelonnement des indices caractéristiques de la fonction publique au 1 <sup>er</sup> décembre 1999 .....	168
Tableau III-2 : Traitements caractéristiques de la fonction publique au 1 <sup>er</sup> décembre 1999 .....	169
Tableau III-3 : Valeur du traitement annuel brut afférent à l'indice 100 .....	170
Graphique III-2 : Évolution comparée des prix et des traitements de la Fonction Publique depuis 1993 – en glissement. ....	171
Graphique III-3 : Facteurs d'évolution du salaire moyen par tête (SMPT) et de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) de la fonction publique de l'État depuis 1993 .....	172
Tableau III-4 : Évolution comparée des prix et des rémunérations publiques depuis 1982 .....	173
Tableau III-5 : Répartition indiciaire des titulaires civils selon le sexe au 31 décembre 1998 .....	174
Graphique III-4 : Répartition indiciaire des titulaires civils selon le sexe au 31 décembre 1998 .....	175
Tableau III-6 : Distribution des salaires nets des agents titulaires civils de l'État en 1998. ....	176
Tableau III-7 : Salaire net annuel moyen par catégorie socioprofessionnelle et statut des agents des services civils de l'État en 1998 .....	177
Tableau III-8 : Rémunération nette annuelle moyenne par catégorie socioprofessionnelle en 1998 (agents titulaires des ministères civils employés à temps complet en métropole) .....	178
<b>IV. TEMPS DE TRAVAIL</b> .....	181
Tableau IV-1 : Emploi à temps partiel et cessation progressive d'activité (CPA) par statut, par sexe et selon la quotité de travail au 31 décembre 1998 .....	182
Tableau IV-2 : Temps partiel et cessation progressive d'activité des agents titulaires par sexe et par ministère au 31 décembre 1998 .....	183
Tableau IV-3 : Temps partiel et cessation progressive d'activité des agents titulaires par sexe et par catégorie hiérarchique au 31 décembre 1998 .....	184
Tableau IV-4 : Répartition par catégorie statutaire et par sexe des bénéficiaires de la cessation progressive d'activité au 31 décembre 1998. ....	185

Graphique IV-1 : Évolution du nombre de bénéficiaires du régime de la cessation progressive d'activité . . . . .	186
--	-----

**V. RECRUTEMENT ET INSERTION PROFESSIONNELLE . . . . . 189**

**A. Concours . . . . . 190**

*1. Total fonction publique de l'État . . . . . 190*

Tableau V-1 : Ensemble des concours de la fonction publique de l'État : Évolution du nombre de postes, de candidats présents et admis sur liste principale . . . . .	190
--	-----

Graphique V-1 : Ensemble des concours de la fonction publique d'État : Évolution du nombre de postes, de candidats présents et admis sur liste principale . . . . .	191
---	-----

Tableau V-2 : Concours externes : Évolution du nombre de postes, de candidats présents et admis sur liste principale . . . . .	192
--	-----

Graphique V-2 : Concours externes : Évolution du nombre de postes, de candidats présents et admis sur liste principale . . . . .	193
--	-----

Tableau V-3 : Concours internes : Évolution du nombre de postes, de candidats présents et admis sur liste principale . . . . .	194
--	-----

Graphique V-3 : Concours internes : Évolution du nombre de postes, de candidats présents et admis sur liste principale . . . . .	195
--	-----

Tableau V-4 : Examens professionnels : Évolution du nombre de postes, de candidats présents et admis sur liste principale . . . . .	196
---	-----

Tableau V-5 : Concours uniques : Évolution du nombre de postes, de candidats présents et admis sur liste principale aux concours uniques . . . . .	196
--	-----

Graphique V-4 : Concours externes et internes : évolution de la sélectivité et du nombre de postes offerts . . . . .	197
--	-----

Tableau V-6 : Ensemble des concours en 1998 : Nombre d'inscrits, de candidats présents, admis sur liste principale et effectivement recrutés (par catégorie et par sexe) . . . . .	198
--	-----

Tableau V-7 : Concours externes en 1998 : Nombre d'inscrits, de candidats présents, admis sur liste principale et effectivement recrutés (par catégorie et par sexe) . . . . .	199
--	-----

Tableau V-8 : Concours internes en 1998 : Nombre d'inscrits, de candidats présents, admis sur liste principale et effectivement recrutés (par catégorie et par sexe) . . . . .	200
--	-----

Tableau V-9 : Examens professionnels en 1998 : Nombre d'inscrits, de candidats présents, admis sur liste principale et effectivement recrutés (par catégorie et par sexe) . . . . .	201
---	-----

Tableau V-10 : Concours uniques en 1998 : Nombre d'inscrits, de candidats présents, admis sur liste principale et effectivement recrutés (par catégorie et par sexe) . . . . .	202
--	-----

Tableau V-11 : Titularisations en 1998 : Répartition du nombre de postes, d'inscrits, de candidats présents et admis, par sexe . . . . .	203
--	-----

Tableau V-12 : Taux de présence et sélectivité par type de concours et par catégorie hiérarchique en 1998 . . . . .	204
---	-----

Tableau V-13 : Ensemble des concours de la fonction publique de l'État – Nombre d'inscrits, de candidats présents et admis sur liste principale et recrutés en 1998 (par administration) . . . . .	205
Tableau V-14 : Répartition par administration des postes offerts et des candidats admis par type de concours en 1998 . . . . .	206
Tableau V-15 : Répartition par administration des candidats effectivement recrutés par type de concours en 1998 . . . . .	207
Tableau V-16 : Ensemble des concours 1998 dont le nombre de candidats admis sur liste principale est supérieur à 200 . . . . .	208
Tableau V-17 : Concours externes 1998 dont le nombre de candidats admis sur liste principale et/ou effectivement recrutés est supérieur à 200 . . . . .	209
Graphique V-5 : Origine statutaire des candidats effectivement recrutés aux concours externes en 1998. . . . .	210
Tableau V-18 : Origine statutaire des candidats effectivement recrutés aux concours externes en 1998. . . . .	211
Tableau V-19 : Niveau de diplôme des candidats effectivement recrutés par type de concours et par catégorie en 1998 . . . . .	212
Tableau V-20 : Niveau de diplôme des candidats effectivement recrutés par type de concours et par catégorie (hors Éducation nationale) en 1998. . . . .	213
Tableau V-21 : Niveau de diplôme des candidats effectivement recrutés, par sexe, par type de concours et par catégorie en 1998. . . . .	214
<i>2. Instituts Régionaux d'Administration</i> . . . . .	215
Tableau V-22 : Évolution du nombre d'inscrits, de présents, d'admis depuis 1995	215
Graphique V.6 : Évolution du pourcentage de femmes admises aux concours des instituts régionaux d'administration . . . . .	216
Tableau V-23 : Concours des instituts régionaux d'administration : part des femmes dans les candidats admis . . . . .	217
Tableau V-24 : Concours externes des instituts régionaux d'administration : taux de réussite selon le type de diplôme des candidats admis en 1998. . . . .	218
Graphique V.7 : Concours externes des instituts régionaux d'administration : niveau de formation des candidats admis . . . . .	219
Graphique V.8 : Évolution de la sélectivité (présents/admis) aux concours des IRA. . . . .	220
Tableau V-25 : Concours internes des instituts régionaux d'administration : répartition des candidats admis selon le niveau de formation. . . . .	221
Tableau V-26 : Troisième concours d'accès aux instituts régionaux d'administration : niveau de diplôme des candidats admis. . . . .	221
Tableau V-27 : Concours des instituts régionaux d'administration : candidats admis en 1999 selon l'origine géographique. . . . .	222
<i>3. École nationale d'administration</i> . . . . .	223
Tableau V-28 : Les candidats admis aux concours d'entrée à l'École nationale d'administration : part des femmes, âge moyen . . . . .	223
Tableau V-29 : Origine socioprofessionnelle des élèves de l'École nationale d'administration – Promotion « Avernoès » 1998/2000 . . . . .	224



Tableau V-30 : Origine géographique des élèves reçus aux concours d'entrée à l'École nationale d'administration en 1999. ....	224
<b>B. Insertion professionnelle</b> .....	225
<i>1. Handicapés</i> .....	225
Tableau V-31 : Bénéficiaires de la loi « handicapés » par ministère et par catégorie de bénéficiaires (y compris quelques établissements publics) au 31 décembre 1997 .....	225
Tableau V-32 : Bénéficiaires de la loi « handicapés » par ministère (y compris quelques établissements publics) au 31 décembre 1997.....	226
Tableau V-33 : Flux de nouveaux bénéficiaires en 1997 selon le statut. ....	227
Tableau V-34 : Flux de nouveaux bénéficiaires par ministère en 1997 .....	228
<i>2. Emplois jeunes, CES, CEC, CEV</i> .....	229
Tableau V-35 : Les emplois aidés .....	229
<b>VI. RETRAITES</b> .....	233
Tableau VI-1 : Nombre annuel de pensions en paiement .....	234
Tableau VI-2 : Pensions civiles de retraite – Répartition par administration au 31 décembre 1998 .....	235
Tableau VI-3 : Pensions civiles de retraite – Ventilation par tranche d'âge des fonctionnaires retraités et de leurs ayants cause au 31 décembre 1998 .....	236
Graphique VI-1 : Ayants droit titulaires de pensions civiles de retraite en paiement au 31 décembre 1998 : ventilation par tranche d'âge et par sexe .....	237
Graphique VI-2 : Flux annuels de mises à la retraite .....	238
Tableau VI-4 : Nombre annuel de mises à la retraite (ayants droit) .....	239
Tableau VI-5 : Pensions civiles de retraite – Ventilation des pensions attribuées aux fonctionnaires admis à la retraite en 1998 par administration, par catégorie statutaire et par sexe .....	240
Tableau VI-6 : Pensions civiles de retraite : ventilation par âge, par sexe et par catégorie de services des fonctionnaires admis à la retraite en 1998 (en distinguant les pensions d'ancienneté et les pensions attribuées pour invalidité) ..	241
Tableau VI-7 : Montant des pensions de retraite en paiement en 1997, 1998 et 1999 .....	242
Tableau VI-8 : Évolution de l'indice et du taux de liquidation moyens des fonctionnaires civils de l'État et des militaires .....	243
Tableau VI-9 : Évolution des effectifs gérés par l'IRCANTEC.....	244
Tableau VI-10 : Évolution des effectifs gérés par la CNRACL.....	245
Tableau VI-11 : Le Congé de Fin d'Activité en 1999.....	246
<b>VII. RELATIONS PROFESSIONNELLES</b> .....	249
<b>A. Relations professionnelles</b> .....	251
Tableau VII-1 : Ensemble des trois fonctions publiques : Résultats des élections professionnelles .....	251

Tableau VII-2 : CAP de la ville de Paris du 30/03/98 .....	251
Tableau VII-3 : Résultats d'ensemble .....	252
Graphique VII-1 : Pourcentage d'électeurs par fédération syndicale .....	252
Tableau VII-4 : Résultat des élections des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires centrales – Période du 01-01-97 au 31-12-99 <i>Participation électorale par catégorie hiérarchique</i> .....	253
Tableau VII-5 : Résultat des élections des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires centrales – Période du 01-01-97 au 31-12-99 <i>Participation électorale toutes catégories</i> .....	254
Tableau VII-6 : Résultat des élections des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires centrales – Période du 01-01-97 au 31-12-99 <i>Nombre d'électeurs – Toutes catégories</i> .....	255
Graphique VII-2 : Résultat des élections des représentants du personnel aux CAP – Période du 01-01-97 au 31-12-99 – <i>Nombre d'électeurs – Toutes catégories</i> ...	256
Tableau VII-7 : Résultat des élections des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires centrales – Période du 01-01-97 au 31-12-99 <i>Pourcentage du nombre d'électeurs – Toutes catégories</i> .....	257
Tableau VII-8 : Résultat des élections des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires centrales – Période du 01-01-97 au 31-12-99 <i>Nombre de sièges – Toutes catégories</i> .....	258
Tableau VII-9 : Résultat des élections des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires centrales – Période du 01-01-97 au 31-12-99 <i>Pourcentage du nombre de sièges – Toutes catégories</i> .....	259
Tableau VII-10 : Résultat des élections des représentants du personnel aux commissions administratives paritaires centrales – Période du 01-01-97 au 31-12-99 <i>Résultats en voix et sièges par catégorie</i> .....	260
<b>B. Commission de recours du CSFPE</b> .....	261
Tableau VII-11 : Évolution de l'activité de la commission de recours du conseil supérieur de la fonction publique de l'État .....	261
Graphique VII-3 : Évolution du nombre de recours déposés auprès de la commission de recours du conseil supérieur de la fonction publique de l'État ...	261
Tableau VII-12 : Sanctions disciplinaires et mesures prises pour insuffisance professionnelle en 1999 .....	262
<b>C. Grèves</b> .....	263
Tableau VII-13 : Cessations collectives et concertées du travail des agents de l'État depuis 1992 .....	263
Graphique VII-4 : Évolution du nombre de journées perdues pour fait de grève ..	263
<b>VIII. POLITIQUE SOCIALE ET CONDITIONS DE TRAVAIL</b>	267
<b>A. Crédits sociaux</b> .....	269
Tableau VIII-1 : Taux des prestations d'action sociale à réglementation commune en 2000 .....	269

Tableau VIII-2 : Répartition des crédits sociaux par type d'action en 1999 . . . . .	270
Tableau VIII-3 : Évolution par ministère des crédits budgétaires consacrés à l'action sociale . . . . .	271
Tableau VIII-4 : Financement des opérations d'action sociale interministérielle . .	272
 <b>B. Accidents de travail</b> . . . . .	 274
Tableau VIII-5 : Les accidents de travail et de trajet en 1998 . . . . .	274
Tableau VIII-6 : Les accidents de travail en 1998 . . . . .	275
Tableau VIII-7 : Les accidents de trajet en 1998 . . . . .	276
 <b>IX. FORMATION CONTINUE</b> . . . . .	 279
Tableau IX-1 : La formation initiale et continue par administration . . . . .	280
Tableau IX-2 : La formation initiale par administration . . . . .	281
Tableau IX-3 : La formation continue (congrés spécifiques compris) par administration . . . . .	282
Tableau IX-4 : Nombre de jours de formation rapporté aux effectifs en fonction . .	283
Tableau IX-5 : Dépenses totales de formation par rapport à la masse salariale . . .	284
Graphique IX-1 : Dépenses de formation par rapport à la masse salariale par administration en 1998 . . . . .	285
 <b>X. RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE</b> . . . . .	 289
Tableau X-1 : Effectifs réels des agents de l'État par région et par ministère au 31 décembre 1998 . . . . .	291
Tableau X-2 : Effectifs des agents de l'État par région et par département au 31 décembre 1998 . . . . .	292
Figure X.1 : Les agents de l'État par région au 31 décembre 1998 . . . . .	293
Tableau X-3 : Répartition par âge et par région des agents de l'État au 31 décembre 1998 . . . . .	294
Figure X.2 : Âge médian des agents de l'État par région au 31 décembre 1998 . . .	295