

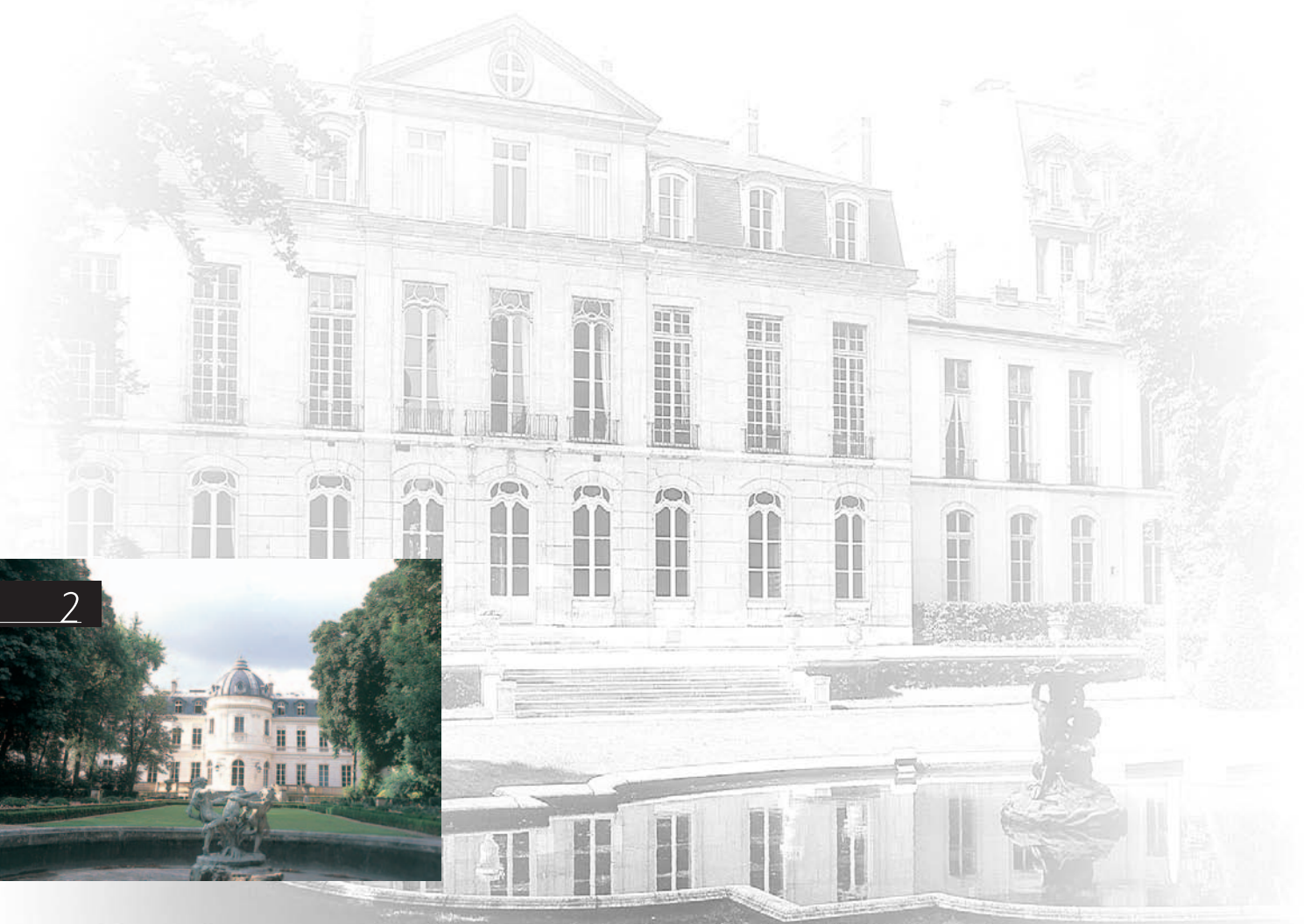


En raison de son poids et afin de faciliter son téléchargement, le rapport a été découpé en deux fichiers. Pour permettre la navigation entre les fichiers, utilisez la table des matières active (signets) à gauche de l'écran.

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE,
DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



*Rapport d'activité
ministériel
2003*



2

Éditorial

Au cours de l'année 2003, les services assurant le pilotage de la réforme de l'État, des ressources humaines des différentes administrations et de l'aménagement du territoire étaient regroupées au sein d'un même ministère. Ce regroupement a permis de disposer d'une vision consolidée des politiques mises en œuvre pour conduire la modernisation du service public en prenant en compte leur triple dimension humaine, technique et spatiale.

Les hommes et les femmes qui composent les services des administrations regroupées au sein du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire proviennent d'horizons divers. Ils représentent une large palette de compétences issues des différents services de l'État, mais également des collectivités territoriales, illustrant ainsi toute la valeur d'un principe de mobilité facteur de renouvellement et de professionnalisme. L'animation du travail interministériel, la conception, après dialogue avec les différents partenaires concernés, de propositions de simplification et de modernisation de l'État et de la gestion publique, le suivi et l'assistance dans la mise en œuvre des réformes constituent les principes directeurs de l'activité d'un ministère au service de l'ensemble des administrations, de leurs usagers et des citoyens.

Le rapport d'activité de l'année 2003 illustre concrètement cette activité, à la fois cohérente et très riche, qui s'inscrit pleinement dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme présentée au Premier ministre.

Il donnera aux observateurs de l'action administrative, aux organisations syndicales représentatives des fonctionnaires et agents de la fonction publique, aux parlementaires et à l'ensemble des citoyens, juges suprêmes de l'action des administrations, des indications utiles leur permettant de comprendre le sens des politiques menées et de formuler à leur rencontre un jugement libre car éclairé. ■



Jean-Paul Delevoye
Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État
et de l'Aménagement du territoire



Sommaire

<i>Éditorial</i>	3
------------------------	---

Les grands événements	8
------------------------------------	---

Les orientations stratégiques	11
--	----

Piloter la cohérence de la politique de GRH

Le cadre général de la gestion des ressources humaines (GRH)	13
---	----

Faire évoluer le statut	13
-------------------------------	----

L'évolution de la politique indemnitaire	16
--	----

La réforme de la notation et de l'évaluation	18
--	----

Adapter la fonction publique au droit communautaire	18
---	----

La politique de recrutement et de formation	20
--	----

Améliorer le recrutement par concours	20
---	----

La formation postconcours	21
---------------------------------	----

Réflexion sur l'évolution de la formation continue	22
--	----

Améliorer la gestion de la carrière	23
--	----

Réformer l'encadrement supérieur et la gestion des administrateurs civils	23
---	----

Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes	25
--	----

La réforme des retraites	26
---------------------------------------	----

L'action sociale, l'hygiène et la sécurité	27
---	----

Le suivi de la gestion des prestations interministérielles d'action sociale	27
---	----

Une expérimentation : le « titre emploi-service »	28
---	----

Mieux prendre en compte la prévention médicale et sociale	28
---	----

L'insertion des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État	29
---	----

La réflexion sur le dialogue social	31
--	----

Moderniser la gestion et l'emploi publics

Pour une meilleure connaissance de l'emploi public	35
---	----

Observer les fonctions publiques	35
--	----

Une base de données statistique pour les trois fonctions publiques	36
--	----

Un système d'information interministériel sur la fonction publique de l'État	36
--	----

Vers une gestion anticipée et plus efficace des personnels	38
Le suivi de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les ministères	38
Le projet interministériel « Systèmes d'information des ressources humaines »	39
Fusion des corps, déconcentration et mutualisation de la gestion des personnels	40
Pour une gestion publique renouvelée	41
La modernisation de la gestion publique	41
Loi organique relative aux lois de finances (Lof) et GRH	44
Le pilotage des établissements publics nationaux	46
La culture du compte rendu : les rapports d'activité ministériels	46

Améliorer le service rendu aux usagers par la simplification 47

Simplifier le droit	47
La loi du 2 juillet 2003	47
La préparation du second projet de loi d'habilitation	48
Le Conseil d'orientation de la simplification administrative (Cosa)	49
Simplifier le langage administratif	49
Le Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif	49
La qualité réglementaire	50
Agir pour la qualité du service rendu à l'utilisateur	51
Le développement de l'administration électronique au service des usagers	53
Un plan stratégique pour le développement de l'administration électronique et le plan d'action 2004-2007	54
La conduite de projets prioritaires	55

Moderniser les structures et le fonctionnement de l'administration 59

Accompagner les stratégies ministérielles de réforme (SMR)	59
Travailler plus efficacement	60
Les textes d'organisation	60
La contribution de l'Adae à la réforme de l'État et des services publics	60
Permettre l'accès aux textes	65
Les actions de soutien à la modernisation de l'État	65
Le Fonds pour la réforme de l'État	65
Animer la réflexion	67
Le développement durable	69
Pour un meilleur équilibre des territoires	70
La réforme de l'administration territoriale	70
Évolution des missions de la Datar	70
La réorganisation territoriale des services publics : expériences pilotes	75
Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux	76

L'action européenne et internationale

77

L'action de la MAEI	77
Les actions de coopération bilatérale	77
Les actions de coopération multilatérale	79
La coordination en matière européenne et internationale	79
L'ingénierie de la coopération institutionnelle	80
L'information en matière européenne et internationale	80
La formation aux questions européennes et internationales	81
Participation de la DGAFP aux travaux des instances communautaires	82
La participation des délégations aux activités européennes et internationales	82
Action européenne et coopération internationale de la Datar	87
Mise en œuvre de la politique régionale européenne	87
Règles de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises	90
Coopération internationale	90

Bilans sociaux

93

Les moyens de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique	93
Les moyens de la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE)	98
Les moyens de la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (Dusa)	98
Les moyens de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (Adae)	99
Les moyens de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar)	100

Annexe

103

Les grands événements

janvier

- 1^{er} janvier : entrée en vigueur de la circulaire du 19 décembre 2002 relative au congé de fin d'activité
- 24 janvier : installation de la commission sur la réforme de l'Ena et la formation des hauts fonctionnaires présidée par Yves-Thibault de Silguy
- 29 janvier : remise au Premier ministre du rapport de la Datar sur l'aménagement du territoire

février

- 3 février : ouverture du portail gouvernemental sur les retraites (retraites.gouv.fr)
- 4 février : réunion du Conseil d'orientation de l'Observatoire de l'emploi (OEP)
- 13 février : 40^e anniversaire de la Datar
- 21 février : décret portant création de services interministériels pour la réforme de l'État remplaçant la DIRE
- 25 février : remise du rapport sur les aides à la mobilité des agents de l'État dans l'intérêt du service du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics
- 28 février : clôture des Assises des libertés locales

mars

- Remise du rapport de Pierre de la Coste sur *L'Hyper-République : bâtir l'administration en réseau autour du citoyen*
- 20 mars : réunion des experts linguistes du Cosla
- 26 mars : journée d'étude de l'Observatoire de l'emploi public sur le thème « L'approche "métier" dans le respect d'une fonction publique de carrière »
- 28 mars : loi constitutionnelle 2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République

avril

- 6 avril : ouverture au grand public du site internet de la Banque de données juridiques interfonctions publiques (BIFP)
- 3 avril : assemblée générale du Réseau des écoles de service public (RESP)
- 22 avril : remise du rapport d'Yves-Thibault de Silguy : *Moderniser l'État : le cas de l'Ena*

mai

- Remise du rapport de J. M. Lemoyne de Forges sur *L'adaptation de la fonction publique française au droit communautaire*
- Consultation des conseils supérieurs des trois fonctions publiques sur le projet de loi portant réforme des retraites
- 13 mai : installation de la commission « Qualité des services publics » présidée par Yves Cannac
- 26 mai : Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire

juin

- Préparation de la seconde loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à simplifier le droit par ordonnance
- 3 juin : Comité interministériel pour le développement durable
- 6 juin : réunion à Rhodes, sous Présidence grecque, des ministres européens de la fonction publique
- 8 et 9 juin : réunion à Rhodes, sous Présidence grecque, des directeurs généraux européens de la fonction publique
- 25 juin : remise des Trophées de la qualité dans l'administration

juillet

- Remise au cabinet du Premier ministre du rapport Boucher sur *La mobilisation de l'expertise publique sur les actions de coopération institutionnelle internationale*
- 1^{er} juillet : remise du rapport Courtial sur *La réforme de la fonction publique territoriale*
- 2 juillet : – loi n° 2003-591 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit
– circulaire relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public
- 12 juillet : présentation du rapport annuel 2002 sur la fonction publique d'État au CSFPE par le ministre
- 21 juillet : accord national pour la conduite d'expériences pilotes sur de nouvelles formes d'accès aux services publics dans les territoires
- 24 juillet : circulaire relative aux conditions d'attribution d'une prestation d'aide à domicile par titres emploi-service

août

- 5 août 2003 : publication des dispositions de la circulaire du 30 juillet 2003 relative à la mise en œuvre des retenues sur la rémunération des agents publics de l'État en cas de grève
- 21 août 2003 : loi portant réforme des retraites

septembre

- 1^{er} septembre : remise des Stratégies ministérielles de réforme (SMR) au Premier ministre
- 3 septembre : Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire
- 8 septembre : mise en place du Conseil de prospective et de dynamique des territoires de la Datar
- 9 septembre : arrêt Burbaud de la Cour de justice des Communautés européennes
- 18 septembre : – journée d'étude de la DMGPSE, « Piloter les services publics pour une meilleure performance »
– publication au *Journal officiel* de la circulaire du Premier ministre relative au développement de l'administration électronique
- 3-24 septembre : examen de la France à l'OCDE sur la qualité réglementaire
- 26 septembre : 30^e anniversaire de l'Ira de Metz
- 30 septembre : – réunion de l'Observatoire de l'emploi public
– cinquantenaire des tribunaux administratifs

octobre

- Parution du rapport de la Datar : *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*
- Participation de la Dusa aux réunions du groupe de travail sur la qualité réglementaire dans l'Union européenne (suites du rapport Mandelkern)
- 3 octobre : 30^e anniversaire de l'Ira de Nantes
- 9 et 10 octobre : séminaire à Ermenonville des directeurs de personnel et des hauts fonctionnaires chargés de la modernisation et de la déconcentration
- 22 octobre : – communication en Conseil des ministres sur l'encadrement supérieur, par le ministre
– commission de suivi du protocole du 8 octobre 2001 sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la FPE
- 27 octobre : colloque organisé par le Conseil d'État sur « Les perspectives pour la fonction publique »

novembre

- Remise du rapport de Bernard Candiard sur *L'amélioration de l'accueil des usagers dans l'administration* et présentation de la « Charte Marianne »
- Remise du premier rapport d'activité de la mission interministérielle de suivi de la gestion des administrateurs civils (Misgac)
- 3 novembre : lancement à Orléans de la Charte Marianne sur la qualité de l'accueil dans l'administration
- 10 novembre : réunion du RESP
- 13 novembre : – ouverture du site service-public.fr « professionnel »
– journée PUMA de l'OCDE
- 18 novembre : – débat à l'Assemblée nationale sur les stratégies ministérielles de réforme
– lancement de l'expérimentation du numéro unique d'appel pour les services publics (le 39 39) en Rhône-Alpes
- 20 novembre : décret 2003-1099 portant création d'un Conseil d'orientation de la simplification administrative (Cosa)

décembre

- Remise du rapport Dreyfus sur la réforme de la fonction publique territoriale
- 1^{er} décembre : réunion à Rome, sous Présidence italienne, des ministres européens de la fonction publique
- 2 et 3 décembre : réunion à Rome, sous Présidence italienne, des directeurs généraux européens de la fonction publique
- 3 et 4 décembre : examen de la France à l'OCDE sur la qualité réglementaire (fin)
- 9 décembre : réunion du conseil d'orientation de l'Observatoire de l'emploi public
- 13 décembre : Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire
- 15 décembre : réunion plénière du Cosla (Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif), présentation des avancées sur la réécriture des formulaires et les outils de simplification du langage administratif
- 15-16 décembre : forum « gestion publique » des *Échos*
- 18 décembre : Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
- 26 décembre : publication de sept décrets et un arrêté « retraites » au *Journal officiel*
- 29 décembre : circulaire sur les conditions d'attribution du chèque-vacances aux agents actifs et fonctionnaires retraités de la fonction publique de l'État
- 31 décembre : avis du Conseil de la concurrence relatif à un abus de position dominante de la Mutualité fonction publique sur le marché des prestations sociales destinées aux agents publics



Les orientations stratégiques

Au cours de l'année 2003, le ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire a poursuivi la politique de réforme de l'État sur la base des objectifs définis au cours du second semestre de l'année 2002, précisés et formalisés dans sa stratégie ministérielle de réforme arrêtée à l'été 2003 :

- l'amélioration du service rendu aux usagers par une politique volontariste de simplification ;
- la modernisation des structures et du fonctionnement de l'administration par un suivi attentif de l'état d'avancement des projets ministériels et un appui technique aux réformes, notamment dans le domaine du développement de l'administration électronique ;
- la territorialisation de l'action publique ;
- la mise en place d'une nouvelle gestion des ressources humaines (GRH) qui requiert une simplification du cadre de gestion mais également une évolution du rôle de l'administration chargée du pilotage global de la GRH de l'État.

La traduction de ces orientations stratégiques a donné lieu à quelques événements ou réformes majeurs qui ont marqué l'actualité de l'année 2003. Elle prend également la forme de multiples actions d'animation de réseau ou de coordination interministérielle qui, pour moins médiatisées qu'elles soient, n'en jouent pas moins un rôle essentiel dans le processus permanent de modernisation de notre État.

Sous l'impulsion de la délégation aux usagers et aux simplifications administratives, la simplification du droit s'est traduite par la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à

simplifier le droit par voie d'ordonnances. Le premier train d'ordonnances a permis de simplifier nombre de démarches de la vie quotidienne (vote par procuration par exemple), de moderniser les relations entre l'administration et les citoyens (diminution du délai de réponse des administrations, réduction du nombre de commissions administratives...), de simplifier la vie des entreprises (guichet unique pour certaines professions, création d'un titre emploi entreprise), d'alléger les procédures de la commande publique et de moderniser l'organisation et le fonctionnement du système de santé.

La loi portant réforme des retraites a également donné lieu à un travail considérable de concertation, d'élaboration de textes et d'information. Outre la préparation technique de dispositions complexes et la participation active à la discussion parlementaire, le ministère a élaboré des documents largement diffusés permettant d'explicitier les nouvelles règles de calcul de la retraite.

En ce qui concerne le volet de la modernisation de la gestion des ressources humaines, la direction générale de l'administration et de la fonction publique, tout en continuant à jouer son rôle de pilotage de la cohérence des règles statutaire, s'est orientée vers une activité de « DRH groupe » en multipliant les échanges avec les ministères sur les principaux aspects d'une gestion des ressources humaines modernes : gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, fusions de corps, déconcentration de la gestion et mutualisation des actions de recrutement, de formation et de politique sociale.

À ces grands champs d'intervention spécifiques de l'année 2003, il convient d'ajouter l'ensemble des activités des structures composant le ministère, notamment en matière de modernisation de l'administration électronique et de la gestion publique (contrôle de gestion par exemple), pour définir la cohérence d'une action entièrement consacrée à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du service public.

Enfin, la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a arrêté en 2003

une véritable stratégie de rupture pour passer d'une politique essentiellement redistributive à un aménagement du territoire résolument orienté vers la création de richesse.

L'objectif fédérateur du travail réalisé par l'ensemble des pôles du ministère est clair : préparer l'administration à une culture et une logique de performance afin de répondre aux immenses et légitimes attentes de nos concitoyens à l'égard d'un État qu'ils veulent à la fois plus proche, plus disponible et plus efficace. ■

Piloter la cohérence de la politique de GRH

■ ■ ■ Le cadre général de la GRH

■ Faire évoluer le statut

En 2003, la DGAFP et plus particulièrement son bureau FP2 (coordination statutaire) et son bureau FP6 (encadrement supérieur) ont participé à la mise en chantier de réformes d'envergure comportant un volet statutaire particulièrement développé. Ces réformes, dont l'élaboration devrait se poursuivre en 2004, voire au-delà, concernent de nombreux corps et cadres d'emploi des trois fonctions publiques. Les fusions de corps, la déconcentration des actes de gestion, l'ouverture des viviers de recrutement sont les principes à l'œuvre pour l'instruction et la conduite des réformes statutaires.

La fonction publique de l'État

Les réformes de 2003

Parmi les réformes statutaires ayant vu leur aboutissement en 2003, la plus notable est sans doute l'achèvement de la publication de l'ensemble des textes réglementaires pris en application de la loi relative à la résorption de l'emploi précaire (loi « Sapin » de 2001)¹. L'ensemble des administrations dispose aujourd'hui des bases juridiques nécessaires à la stabilisation des agents non titulaires concernés par cette loi. Un nouveau comité de suivi se réunira au premier semestre 2004 pour un bilan d'étape, à un an du terme de l'application.

Parmi les autres dossiers statutaires qui ont trouvé un aboutissement en 2003, on notera la sortie de l'ensemble des textes concernant la redéfinition des corps de l'Office national des forêts, pris dans le cadre de l'accord pluriannuel signé au sein de cet établissement.

Le corps des greffiers judiciaires a fait l'objet d'un statut permettant à ses membres d'être reclassés en CII.

Enfin, la réforme concernant le corps des infirmiers et infirmières de l'État a fait l'objet d'une publication permettant à ces fonctionnaires de bénéficier d'une carrière à deux grades au lieu de trois et d'une amélioration de la prise en compte des services effectués antérieurement à leur entrée dans ce corps.

Les réformes en cours

Par ailleurs, des réformes statutaires majeures lancées en 2003 devraient aboutir en 2004, voire au-delà.

Refonte de la catégorie A type

Compte tenu des demandes parfois contradictoires d'un certain nombre de ministères, le ministère de la Fonction publique a conduit une réflexion sur l'évolution des corps de catégorie A type. Cette réflexion porte sur les attachés d'administration centrale et des services déconcentrés d'un nombre significatif de ministères (Intérieur, Équipement, Culture, Défense, Agriculture) et sur certains corps d'ingénieurs

1. Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique.

(Intérieur, Équipement, Défense, Agriculture). Outre les considérations de carrière, la DGAFP mène ce projet de réforme dans un objectif de modernisation de l'administration en incluant des améliorations de gestion des ressources humaines très ciblées : fusion de corps de fonctionnaires, réduction de grades, accent mis sur la mobilité, introduction de nouvelles modalités d'avancement de grade, valorisation des emplois fonctionnels, notamment pour les fonctionnaires expérimentés et mobiles.

Seconde carrière des enseignants

L'article 77 de la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 prévoit la mise en place d'une deuxième carrière pour les personnels enseignants des ministères chargés de l'Éducation nationale et de l'Agriculture. Le bureau FP2 a élaboré, avec les deux ministères concernés, les textes fixant les modalités et les procédures d'accès à cette deuxième carrière : deux projets de décrets devraient aboutir au printemps 2004.

Projets de réforme concernant les statuts spéciaux

Corps de la police nationale

Au début de l'été 2003, le ministre chargé de l'Intérieur a proposé au Premier ministre une vaste réforme des corps de la Police nationale. Ce projet, qui s'inscrit dans la suite de la loi d'orientation pour la sécurité intérieure votée en 2002, concerne tous les corps de la police, en termes de carrières, de recrutement, de formation, de gestion des ressources humaines, de redéfinition des tâches et des fonctions de sécurité. Cette réforme de vaste ampleur, qui a des conséquences dans d'autres secteurs proches, fait l'objet de négociations interministérielles particulièrement poussées. Un certain nombre de mesures ont déjà été inscrites au budget 2004 ; des décisions complémentaires devraient intervenir avant la fin du premier semestre 2004.

Statut des militaires

Le Gouvernement a chargé au printemps 2003 le vice-président du Conseil d'État, Renaud Denoix de Saint-Marc, d'une mission

sur la réforme de la loi de 1972. Renaud Denoix de Saint-Marc a remis son rapport à la rentrée 2003 et des négociations interministérielles ont commencé. L'objectif est de permettre aux forces armées de bénéficier d'un statut rénové et plus adapté à la professionnalisation décidée par le chef de l'État. Le projet de loi devrait être déposé au Parlement à la fin du printemps 2004, et à l'issue du vote, des négociations techniques vont commencer pour chaque statut particulier, grade par grade.

Intégration des agents publics de Mayotte dans les fonctions publiques

Une loi d'orientation pour l'Outre-mer, publiée en septembre 2003, comporte une disposition prévoyant l'intégration de l'ensemble des agents publics de la collectivité départementale de Mayotte dans l'une des trois fonctions publiques, en fonction de la nature des missions qu'ils exercent. Les décrets de mise en œuvre de cette loi fixent, ministère par ministère, les modalités de reclassement dans les différents corps ou cadres d'emplois dans lesquels seront reclassés ces personnels, à partir du 2^e semestre 2004.

Réforme du statut général

La DGAFP participe depuis le printemps 2003 aux négociations interministérielles concernant le titre II du statut général. La partie la plus sensible concerne une remise à plat de la situation des agents non titulaires, notamment au regard des directives et de la jurisprudence européenne. Le projet porte essentiellement sur la nécessité de limiter le maintien, en contrat à durée déterminée, par des renouvellements successifs, des agents non titulaires de droit public.

La fonction publique territoriale

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales

La DGAFP a été associée dès le début 2003 aux réunions de travail animées par le ministre chargé de l'Intérieur et qui ont conduit le Gouvernement à décider de la décentralisation d'un certain nombre de missions assurées

aujourd'hui par les services de l'État, entraînant le transfert des personnels concernés auprès des collectivités territoriales. C'est ainsi que le transfert des personnels ouvriers et techniciens du ministère chargé de l'Éducation nationale a fait l'objet de négociations interministérielles et de concertations avec les organisations syndicales, afin de mettre en place les meilleures conditions du transfert. Il en a été de même pour le transfert des personnels techniques du ministère chargé de l'Équipement.

Au-delà de la situation des personnels transférés, la DGAFP a participé à la réflexion engagée sur la réforme du statut général de la fonction publique territoriale, marquée notamment fin 2003, par la publication du rapport de Bernard Dreyfus¹. Les évolutions envisagées, en particulier sur les institutions de formation et de gestion, aboutiront à un projet de loi en 2004.

Réformes statutaires territoriales

Plusieurs cadres d'emplois territoriaux ont fait l'objet d'évolutions importantes. La plus mar-

quante a concerné la filière médico-sociale que le bureau FP2 a souhaité mener de manière coordonnée avec les projets équivalents concernant la fonction publique de l'État. Parmi les autres réformes, on peut noter celle concernant les sapeurs pompiers territoriaux, tant professionnels que volontaires.

La fonction publique hospitalière

La DGAFP, en liaison avec la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du ministère chargé de la Santé, a suivi un certain nombre de réformes statutaires s'inscrivant dans la poursuite du protocole pluriannuel signé en 2001 avec les organisations syndicales. Celles qui ont abouti en 2003 concernent notamment des corps classés en catégorie A (ex : directeur d'école de sages femmes) et le corps des adjoints techniques hospitaliers dont la carrière a été revalorisée et alignée sur les corps et cadres d'emplois de techniciens supérieurs.

► Politique statutaire : chiffres 2003

58 réunions interministérielles ont donné lieu à 39 « bleus »* du cabinet du Premier ministre. 152 décrets statutaires ont été mis au contreseing et publiés.

* Comptes rendus d'une discussion interministérielle et formalisation de la décision du cabinet du Premier ministre (projet de texte arbitré). Ces documents sont imprimés sur des papiers de couleur bleue.

Une année active pour le CSFPE

Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) présidé par le ministre chargé de la Fonction publique est composé à part égale de représentants de l'administration et des organisations syndicales. Il est en particulier consulté sur tous les textes généraux concernant la fonction publique (projets de lois, de décrets...).

En 2003, il s'est réuni neuf fois pour examiner 60 textes, dont plusieurs projets de loi importants :

- assistants d'éducation ;
- réforme des retraites (et projet de décret relatif à la mise en œuvre du temps partiel et de la cessation progressive d'activité) ;
- droit d'auteur et droits voisins dans la société de l'information ;
- évolution des conditions d'attribution des missions de service public universel des télécommunications, emploi des fonctionnaires de France Télécom et statut de France Télécom ;
- décentralisation ;
- recrutement et titularisation dans les corps du ministère de la Culture et de la Communication des agents de la RMN (Réunion des musées nationaux) ;
- dispositif de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

1. *Rapport sur la mise en œuvre du dispositif législatif sur la fonction publique territoriale*, Bernard Dreyfus, La Documentation française, 2003.

La Commission des statuts

La Commission des statuts, l'une des formations spéciales du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) *, a notamment examiné lors de ses réunions de 2003 :

- en septembre, le projet de décret relatif aux modalités particulières de détachement des fonctionnaires de France Télécom ;
- en novembre, le projet de décret modifiant le décret relatif à la commission administrative paritaire interministérielle et aux commissions administratives paritaires ministérielles compétentes à l'égard du corps des administrateurs civils et le projet de décret portant statut du corps des architectes et urbanistes de l'État.

* Avec la commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale, la commission de recours (voir plus loin, page 33) et la commission centrale de l'hygiène et de la sécurité (voir plus loin, page 33).

Un projet de loi pour la fonction publique

Le ministère chargé de la Fonction publique s'est engagé dans une démarche de modernisation de la fonction publique dont l'importance appelle des dispositions de nature législative. C'est dans ce cadre que le second semestre de l'année 2003 a été consacré à la préparation d'un projet de loi concernant les trois fonctions publiques.

Plusieurs thèmes ont été étudiés, parmi lesquels on peut citer :

- la modernisation des procédures de recrutement ;
- la mobilité en cours de carrière, y compris entre les fonctions publiques ;
- le régime des agents non titulaires compte tenu du droit communautaire ;
- le contrôle déontologique des départs vers le secteur privé ;
- les règles de cumuls d'activité et de rémunération ;
- la position statutaire des fonctionnaires détenant un mandat électif à plein temps.

Les travaux de préparation ont donné lieu à une concertation avec le ministère chargé des Libertés locales et le ministère chargé de la Santé pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, poursuivie par plusieurs réunions interministérielles.

■ **L'évolution de la politique indemnitaire**

La rémunération au mérite

Le statut général des fonctionnaires fait depuis l'origine (1946) explicitement référence à la notion de « valeur professionnelle ». Dans cette acception, c'est le mérite qui est pris en considération, au sens de la valeur de l'agent et non des résultats mesurables qu'il obtient. La dynamisation de la politique de gestion des ressources humaines passe donc par la mise

en place de dispositifs de rémunération à la performance reposant sur des indicateurs mesurant la performance intrinsèque et permettant des comparaisons.

Cette mise en place comporte en outre des préalables qui devraient progressivement s'affirmer dans le cadre de la Lolf : une définition et une programmation des objectifs service par service, associés à des indicateurs permettant d'en mesurer la réalisation et qui devraient figurer dans les projets et les rapports annuels de performance (PAP et RAP)

Politique indemnitaire : les progrès de la transparence Textes indemnitaires publiés et non publiés depuis 1993

Année	Décrets			Arrêtés		
	Publiés	Non publiés	(non publiés en %)	Publiés	Non publiés	(non publiés en %)
1993	66	4	6,06 %	232	36	15,52 %
1994	43	6	13,95 %	235	40	17,02 %
1995	77	17	22,08 %	244	35	14,34 %
1996	32	0	0,00 %	218	6	2,75 %
1997	43	1	2,33 %	79	0	0,00 %
1998	60	2	3,33 %	110	1	0,91 %
1999	53	0	0,00 %	162	1	0,62 %
2000	87	0	0,00 %	274	0	0,00 %
2001	83	0	0,00 %	179	3	1,68 %
2002	107	0	0,00 %	302	4	1,32 %
2003	86	0	0,00 %	162	2	1,23 %
Total	651	30	4,61 %	2 035	126	6,19 %

Depuis la parution de la circulaire « fonction publique » du 1^o octobre 1999, relative à l'élaboration et à la publicité des textes relatifs à la rémunération des fonctionnaires, le nombre de textes indemnitaires non publiés au *Journal officiel* a diminué de manière drastique.

associés aux lois de finances. Le cheminement des deux démarches (Lolf et rémunération de la performance) doit être simultané et convergent.

Au cours de l'année 2003, la rémunération au mérite ou à la performance individuelle ou collective a fait l'objet de plusieurs études de cas. Des projets de primes au mérite, à la performance ou au résultat ont été élaborés. Une analyse des précédents existant dans le secteur public a été conduite et les textes réglementaires approchant l'idée de rémunération au mérite ou à la performance ont été étudiés, afin de nourrir la réflexion.

La transparence des rémunérations

La politique de transparence conduite depuis plusieurs années par le Gouvernement se traduit par la publication systématique des textes indemnitaires qui rend réguliers les paiements effectués au plan juridique et comptable : au 31 décembre 2003, 203 textes (60 décrets et 143 arrêtés) ont ainsi été publiés.

La DGAFP et plus particulièrement son bureau FP7 (rémunérations, pensions et temps de travail) a joué un rôle décisif en ce sens. Elle a également préparé un projet de dispositif interministériel instituant une indemnité complémentaire de fonctions (ICF), en faveur des personnels exerçant en administration centrale, afin de régulariser des déplafonnements de taux indemnitaires accordés par le ministère de l'Économie et des Finances.

Pour ce faire, elle a participé à de nombreuses réunions techniques tant avec la direction du Budget qu'avec chacun des ministères concernés, afin de soumettre le projet de dispositif à la validation du cabinet du Premier ministre.

Ce projet permettra de fonder juridiquement les montants indemnitaires versés au-delà des plafonds réglementaires, qui se calculent en cumulant les versements maxima autorisés de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, ou de l'indemnité d'administration et de technicité, et de la prime de rendement.

Au-delà, il permettra aussi de mettre en place un régime indemnitaire qui ne réponde plus simplement à une logique de grade, mais à une logique de fonctions et de responsabilité.

■ La réforme de la notation et de l'évaluation

La notation des fonctionnaires de l'État a fait l'objet en 2002 d'une vaste réforme mettant fin au décret du 14 février 1959, devenu largement obsolète, pour faire évoluer le système vers une meilleure reconnaissance de la valeur professionnelle. La réforme s'est traduite par la publication d'un décret¹. Ce texte entend faire de l'évaluation et de la notation les outils d'une gestion renouvelée des ressources humaines. Il a généralisé en particulier l'entretien d'évaluation des fonctionnaires, déjà mis en place dans plusieurs départements ministériels. Il a par ailleurs simplifié les procédures de notation et d'avancement d'échelon en récompensant mieux les fonctionnaires dont la valeur professionnelle se distingue : ceux-ci recevront des bonifications plus conséquentes en ce qui concerne l'ancienneté requise pour l'avancement d'échelon.

En 2003, la DGAFP a veillé à préparer les conditions de la meilleure mise en application possible de ce nouveau dispositif prévu pour entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2004. En effet, une bonne appropriation de ce texte par les services gestionnaires et les agents est essentielle à sa réussite. À cette fin, il a été prévu que chaque département ministériel définirait, en concertation avec les organisations syndicales, les conditions d'application du texte dans un ou plusieurs arrêtés ministériels. À l'issue d'échanges interministériels menés depuis 2002 sous l'égide de la DGAFP pour favoriser la compréhension des enjeux, des modalités et des objectifs de la réforme, les ministères ont définis des orientations sur le système d'évaluation et de notation qu'ils souhaitent mettre en œuvre à compter de 2004.

Des contacts plus rapprochés entre la DGAFP et les départements ministériels ont eu lieu sur cette question tout au long de l'année 2003. Au cours du second semestre 2003, les premiers arrêtés ministériels d'application ont été publiés. Ces textes devraient permettre d'effectuer l'exercice de notation de l'année 2004 suivant les nouvelles règles instituées par le décret du 29 avril 2002.

■ Adapter la fonction publique au droit communautaire

Le système français de fonction publique doit prendre de plus en plus en compte les conséquences du droit communautaire, qu'il s'agisse de directives du Conseil et du Parlement ou de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes. Les sujets concernés sont vastes :

- champ des emplois accessibles aux ressortissants communautaires car ne participant pas à l'exercice de la puissance publique ;
- équivalences de diplômes et devenir des écoles d'application qui dispensent une formation postérieurement au concours de recrutement ;
- dérogations en faveur des femmes dans les procédures de recrutement ;
- règles de renouvellement des contrats dont bénéficient les agents non titulaires ;
- situation des agents travaillant dans une structure reprise en régie par un service public ;
- modalité de représentation des contractuels de droit privé dans les instances de dialogue social, etc.

Sur l'ensemble de ces sujets, la DGAFP a engagé une réflexion approfondie afin de bien mesurer la portée exacte des règles communautaires et les questions que soulève son articulation avec les principes régissant la fonction publique française, dans plusieurs de ses dimensions essentielles : nature des missions confiées aux agents, place des agents non titulaires par rapport aux fonctionnaires, modalités de recrutement, formation, dialogue social.

1. N° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Cette réflexion a pu s'appuyer en cours d'année sur l'étude réalisée par le professeur Lemoyne de Forges¹ concernant les questions où une adaptation du droit national apparaît nécessaire. Plusieurs points ont également été précisés par la Cour de justice dans deux séries d'arrêts rendus à la rentrée. Le premier, l'arrêt *Burbaud* du 9 septembre 2003, concerne le cas d'une ressortissante portugaise désirant accéder sans concours aux fonctions de directeur d'hôpital. Deux autres arrêts (*Anker* et *Anave*), rendus le 30 septembre 2003 à l'occasion d'un litige concernant des capitaines de navire de pêche, ont donné lieu à une interprétation plus restrictive des critères permettant de réserver certains emplois aux nationaux.

Cette actualité très riche des thématiques communautaires a été l'occasion d'évoquer ces sujets au niveau interministériel avec le concours du SGCI et de sensibiliser les administrations à ces problématiques de plus en plus

prégnantes. Celles-ci ont été abordées également au niveau international notamment lors de la réunion du réseau des écoles de service public, dans lequel le ministère est représenté.

Cet important travail d'échange et de concertation a été prolongé par un approfondissement de nature juridique. Un certain nombre de textes statutaires ont été réexaminés, plusieurs options juridiques ont été expertisées et des solutions ont ainsi pu être proposées, impliquant des modifications de nature législative et réglementaire.

L'année 2003 aura ainsi fait progresser la réflexion et contribué à une prise de conscience de la part des administrations : le droit communautaire est en effet apparu comme une composante essentielle du cadre dans lequel évolue la fonction publique. L'année 2004 devrait permettre au ministère d'en tirer les conséquences pour concilier au mieux le vecteur de modernisation qu'il peut représenter avec la nécessité d'en maîtriser les effets.

Le changement de statut de France Télécom

Au cours de l'année 2003, le statut de l'entreprise France Télécom a été modifié, l'entreprise devenant une société anonyme. Ce changement de régime s'est cependant accompagné d'un maintien de la qualité de fonctionnaire pour ceux qui travaillent au sein de l'entreprise. La contribution du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire à cette étape importante s'est opérée en deux temps. Tout d'abord, la sous-direction des statuts et des rémunérations de la DGAFP a participé aux travaux du ministère chargé de l'Économie sur le projet de loi relatif au changement de statut de France Télécom. À cette occasion, la DGAFP a notamment contribué, lors de nombreuses réunions de concertation, à ce que soient précisées certaines dispositions relatives aux personnels fonctionnaires de l'entreprise. Elle a également participé à l'élaboration du dispositif qui permet aux fonctionnaires qui le souhaitent de quitter France Télécom pour rejoindre l'une des trois fonctions publiques. Ces différents travaux ont été concrétisés par le vote de la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom.

Dans un second temps, la DGAFP a apporté son concours, pour les sujets qui relèvent de sa compétence, à la préparation des futurs décrets d'application de ce texte (aspects indemnitaires et statutaires concernant le dispositif de retour dans la fonction publique ; décrets statutaires des corps de fonctionnaires de l'entreprise ; décrets relatifs à la gestion du personnel...).

1. Jean-Michel Lemoyne de Forges, *L'adaptation de la fonction publique française au droit communautaire*, Dalloz, 2003.

La politique de recrutement et de formation

■ Améliorer le recrutement par concours

Harmoniser, diversifier et simplifier les modalités de recrutement

Garant de la régularité juridique des opérations de recrutement par concours et conseil des administrations employeuses (avec le contrôle de plus de 800 arrêtés chaque année, soit environ 700 arrêtés d'ouverture de concours et une centaine d'arrêtés de modalités), le ministère de la Fonction publique est chargé de promouvoir auprès de ses partenaires ministériels une politique de recrutement en deux axes principaux.

- *La diversification du recrutement* : depuis la publication de la loi dite « Sapin »¹, près d'une trentaine de statuts particuliers ont été modifiés afin de mettre en place des « troisièmes concours » (ouverts à des candidats justifiant d'une expérience dans l'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur privé ou associatif, ou en qualité d'élu), ou des concours sur titres.

La politique de diversification du recrutement se traduit aussi par l'assouplissement des conditions de diplômes requises pour se présenter aux concours. Des commissions d'équivalence ont été mises en place, depuis plusieurs années, pour permettre, d'une part, la prise en compte des diplômes européens, d'autre part, l'ouverture des concours aux candidats justifiant d'une formation, ou, dans certains cas, d'une expérience professionnelle, conduisant à un niveau de qualification équivalent à celui du diplôme requis. Les différentes commissions auxquelles participe le ministère chargé de la Fonction publique ont représenté en 2003 plus de 50 réunions et l'examen de plus de 4 000 demandes d'équivalence.

- *La simplification des procédures* : il s'agit d'abord de simplifier l'inscription des candidats

par l'utilisation des téléprocédures. Le ministère chargé de la Fonction publique peut s'appuyer sur sa propre expérience, puisqu'il a mis en place dès 2002 une téléprocédure d'inscription via internet pour les candidats aux concours d'accès aux Ira, qui a été utilisée pour la session 2003 par 77 % des candidats.

Il s'agit aussi, plus largement, d'une réflexion sur l'ensemble des phases des concours, avec pour objectif le raccourcissement des délais et la recherche d'une meilleure efficacité.

À ce titre, l'année 2003 a été marquée par la publication du décret du 18 juin 2003 relatif à l'établissement et à l'utilisation des listes complémentaires d'admission aux concours d'accès aux corps de la fonction publique de l'État, qui vise à clarifier et à harmoniser les possibilités d'utilisation de ces listes.

Par ailleurs, la DGAFP a mis en place en avril un groupe de travail, présidé par Thierry Drack, sous-directeur du recrutement et de la formation au ministère chargé de l'Intérieur, qui a été chargé d'étudier les mesures de simplification des procédures de concours. L'une des mesures phares préconisées par ce groupe de travail, qui a remis son rapport à la rentrée 2003, concerne l'allègement de la procédure d'ouverture des concours par la suppression du contre-seing du ministre de la Fonction publique. Afin de répondre à cette demande, sans compromettre la sécurité juridique des opérations ni renoncer au niveau d'information sur les volumes de recrutement opérés par chaque ministère, la DGAFP a imaginé une nouvelle procédure de validation des arrêtés d'ouverture de concours ; cette validation, qui se traduira par une procédure d'avis conforme enfermé dans des délais très courts (de l'ordre de quelques jours), pourra s'accompagner d'une dématérialisation des transmissions, permettant ainsi aux ministères de faire l'économie des délais de circulation et de signature des arrêtés, estimés à

1. Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique.

plus de deux semaines. Un projet de décret destiné à la mise en place de cette nouvelle procédure a été élaboré en fin d'année 2003 ; sa publication devrait intervenir dans le courant de l'année 2004.

Informer sur les concours

Garant du principe d'égalité d'accès aux emplois publics, le ministère chargé de la Fonction publique, par le biais du bureau FP5 (recrutement et formation), joue un rôle-clé dans la diffusion de l'information sur le recrutement dans la fonction publique.

L'année 2003 a été marquée par la publication d'une douzaine de fiches pratiques destinées au grand public et qui complètent les outils traditionnels d'information dont le ministère a la charge (base de données sur les concours disponible sur le site www.fonction-publique.gouv.fr, calendrier prévisionnel des concours publié par le *Journal officiel*). Ces fiches ont été diffusées sur le stand du ministère au Salon de l'éducation et mises en ligne sous la rubrique « travailler dans la fonction publique » du site internet.

Par ailleurs, des actions plus directes à l'intention des candidats potentiels ont également été lancées. Un partenariat a été noué avec l'AFIJ (Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés).

Préparer aux concours

Le respect du principe d'égalité aux emplois publics appelle aussi des actions spécifiques

auprès de certaines cibles qui pour des raisons sociales ou culturelles, ne sont pas suffisamment représentées parmi les candidats. Le Comité interministériel à l'intégration a décidé de mettre en place dès 2003 dix centres de préparation aux concours plus spécifiquement destinés aux jeunes des zones d'éducation prioritaire. Ces dix centres, mis en place dans certains Greta, ont bénéficié du soutien du ministère chargé de la Fonction publique pour organiser, dans un premier temps, des journées d'information et de sensibilisation.

■ La formation postconcours

Les écoles interministérielles

Les modalités de formation dans les écoles interministérielles placées sous la tutelle du ministère (l'École nationale d'administration – Ena –, voir plus loin, et les cinq Instituts régionaux d'administration – Ira) font actuellement l'objet d'une réflexion nourrie.

Les Ira, qui ont formé 675 élèves en 2003, sont appelés à voir leur rôle évoluer profondément dans les prochaines années ; l'évolution des besoins en recrutement et en formation d'attachés, autant sur le plan quantitatif que qualitatif, les contraignent en effet à accroître leurs capacités d'accueil tout en adaptant et en diversifiant leurs modules de formation. En 2003, ils ont donc lancé – ou achevé – les travaux nécessaires pour faire face à l'augmentation des besoins en formation aux métiers des attachés.

Sur le plan qualitatif, une réflexion a été engagée sur l'adaptation du dispositif de formation constitué par ces instituts et sur la définition d'une nouvelle étape de professionnalisation de la formation initiale des futurs cadres.

Sur le plan de la gestion, le dialogue de gestion entre la tutelle et les établissements s'est renforcé. Ils se sont engagés dans des projets de service et dans une démarche de contractualisation comme opérateur de l'État.

La formation continue interministérielle

Le ministère de la Fonction publique a poursuivi les actions traditionnellement menées en

► Inscriptions par Internet

L'inscription par internet aux concours de recrutement des Ira a été lancée en 2002.

Dès la première année, pour le concours généraliste, 55 % des inscrits avaient fait l'option de la téléprocédure : en 2003, ils étaient 77 %.

matière de formation interministérielle. L'essentiel de ces actions est mis en œuvre au niveau déconcentré. Ces actions représentent un volume d'activité considérable (plus de 46 000 jours/stagiaires en 2002, dernière année statistiquement documentée). En 2003, la circulaire du 13 janvier, cosignée par le ministère chargé de l'Intérieur et par le ministère chargé de la Fonction publique, a déterminé quatre axes de formation prioritaires : la rénovation de la gestion publique, la gestion des ressources humaines, la sécurité publique et la gestion de crise.

Chaque année, la DGAFP lance en outre un programme de formation pour l'encadrement supérieur, en partenariat avec la direction de la formation permanente de l'Ena. En 2003, six actions, dont les thèmes s'inscrivent dans le cadre de la gestion des ressources humaines (Gpeec, dispositif d'évaluation et de notation, retraite des fonctionnaires, conduite de projet) ou initient à de nouveaux sujets (développement durable, management des connaissances) ont été organisées pour 146 participants.

■ Réflexion sur l'évolution de la formation continue

L'année 2003 a tout d'abord été marquée par l'achèvement des travaux sur l'évaluation de la formation continue des agents de l'État conduite par le Conseil national de l'évaluation. Ces travaux ont permis de mieux cerner l'organisation de la formation continue dans l'administration (comparaison statistique avec le secteur privé, rôle des différents « acteurs », réglementation et accords-cadres...). Dans le nouveau contexte créé par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, l'instance d'évaluation recommande de mieux intégrer la formation continue à la gestion des ressources humaines et d'en faire un outil au service du management des agents : plus grande implication de l'encadrement, diversification des méthodes pédagogiques, évaluation raisonnée des formations, prise en compte des acquis professionnels dans la carrière.

Ces considérations, combinées avec l'impact des grandes réformes législatives de l'année (projet de loi de décentralisation, projet de loi relative à la formation tout au long de la vie et au dialogue social), ont permis d'initier une réflexion sur la refonte du système de formation professionnelle dans la fonction publique.

Les travaux ont d'abord porté sur une refonte des dispositions législatives relatives à la formation des agents publics et figurant au Livre IX du Code du travail. Il s'agit d'élargir et d'unifier le champ d'application de ces dispositions. Il s'agit également de donner une base législative à l'appareil de formation des collectivités publiques et d'étendre les compétences de ces dernières à des publics ou chargés d'une mission de service public, ou qui ont vocation à rentrer dans la fonction publique.

Enfin, dans le contexte de la loi organique relative aux lois de finances précédemment évoqué, il s'agit, pour l'essentiel, de maintenir et d'enrichir un espace et une compétence budgétaire en matière de formation interministérielle.

En second lieu, les travaux ont porté sur la transposition aux agents publics, compte tenu des spécificités de la fonction publique, du protocole d'accord signé à l'unanimité par les partenaires sociaux le 20 septembre 2003. Il s'agit d'inscrire la formation des agents publics dans une perspective de formation tout au long de la vie, notamment par :

- la création d'un droit individuel à la formation ;
- la mise en place d'un contrat de professionnalisation pour favoriser l'insertion des jeunes et la mise en œuvre d'une période de professionnalisation pour les agents, notamment ceux qui sont en seconde partie de carrière ou en situation de reconversion professionnelle ;
- la possibilité, dans certaines conditions, de se former en dehors du temps de travail ou en franchise du quota légal d'heures supplémentaires ;
- l'amélioration des dispositifs d'information, d'orientation et de reconnaissance des acquis professionnels des personnes tout au long de la vie.

► L'information sur les concours et les métiers en chiffres

En 2003, au Salon de l'Éducation, le bureau FP5, avec le soutien éditorial et logistique de la mission communication, a diffusé environ 10 000 exemplaires des plaquettes d'information sur les métiers et concours. Pas moins de 630 personnes ont été accueillies sur le stand ; la base de données « concours » du site fonction-publique.gouv.fr a enregistré 1 397 284 consultations. Par ailleurs, 31 800 plaquettes d'information ont été envoyées aux partenaires de la DGAFP.

Il s'agit enfin de donner une base législative aux congés pour validation des acquis de l'expérience et pour bilan professionnel.

L'ensemble de ces projets de textes législatifs et réglementaires sera précisé au début 2004

en faisant l'objet d'un dialogue avec les organisations syndicales et d'une concertation interministérielle avant d'être présentés au Gouvernement et au Parlement au cours du second semestre 2004.

■■■ Améliorer la gestion de la carrière

■ Réformer l'encadrement supérieur et la gestion des administrateurs civils

Dans le sillage du rapport de Francis Beck (1997) sur la réforme des corps d'inspection générale, dans celui aussi de la restructuration de corps recrutés par la voie de l'Éna sur le modèle de celle du corps des administrateurs civils (conseillers commerciaux du corps de l'expansion économique à l'étranger, sous-préfets), les actions de réforme de l'encadrement supérieur et de gestion des administrateurs civils en 2003 peuvent être regroupées autour de trois axes principaux :

- la réforme des statuts d'emplois ;
- la mobilité active des administrateurs civils ;
- les orientations d'une réforme d'ampleur de l'encadrement supérieur.

La réforme des statuts d'emplois

Elle s'affirme depuis qu'un décret du 18 juin 2001 (relatif aux conditions d'accès aux emplois de direction des services déconcentrés de l'État), a favorisé le recours à cette construction statutaire, en valorisant les emplois fonctionnels et en décloisonnant leurs conditions d'accès. Depuis, les départements ministériels ont souhaité harmoniser les dispositions existantes avec celles de ce décret (viviers et niveaux de rémunération qui en sont issus) et, aussi, construire ou modifier d'autres statuts d'emplois chaque fois que des emplois de direction étaient nécessaires (en particulier au sein des établissements publics administratifs). Plus d'une vingtaine de statuts d'emplois (de direction) ont donc été instruits ou transmis à la DGAFP pour avis.

Augmentation de la mobilité des administrateurs civils

En 2003, le nombre d'actes concernant les administrateurs civils soumis à la signature du Premier ministre (changement de position, mobilité statutaire, changement d'affectation) a augmenté de près de 10 %. Au-delà des données relatives à la seule mobilité statutaire, cette augmentation montre un fort turn-over qui n'est cependant pas unique à ce corps. Dans le rapport remis fin 2003 au ministre chargé de la Fonction publique, la mission interministérielle de suivi de la gestion des administrateurs civils (Misgac) créée par arrêté du Premier ministre du 16 avril 2002 estime que ce turn-over peut certes être interprété comme une sorte « d'instabilité fonctionnelle », mais qu'il résulte sans doute aussi d'une transition progressive entre le management traditionnel des carrières et un management plus innovant, « par objectifs » plus exigeant.

La réintroduction d'un délai (deux ans) préalable à un départ en mobilité statutaire, dans le cadre de la réforme de l'encadrement supérieur dont les orientations ont fait l'objet d'une communication en conseil des ministres le 22 octobre 2003 ¹, va probablement faciliter une programmation plus fine des tâches confiées.

Vers une réforme globale de l'encadrement supérieur

La réforme annoncée de l'encadrement supérieur tient, à l'évidence, une place majeure dans les réflexions menées en 2003, à la suite

1. Consultable sur le site fonction-publique.gouv.fr.

en particulier de la mission confiée en début d'année à Yves-Thibault de Silguy sur la réforme de l'Ena et l'encadrement supérieur, ces deux thèmes devant être étudiés dans le cadre plus global de la modernisation de l'État.

Dans le cadre plus large d'une profonde rénovation de la scolarité de l'Ena, la réforme des concours d'entrée a été mise en œuvre pour permettre le recentrage du concours interne sur la sélection de jeunes fonctionnaires de bon niveau (dont le cursus n'a pas permis qu'ils s'orientent vers la voie externe) et, aussi, en application du principe de la libre circulation des travailleurs dans l'Union européenne (pour permettre l'accès à ces concours aux ressortissants communautaires, sous réserve des emplois de souveraineté qui ne pourront leur être ouverts).

En parallèle, une réflexion approfondie a été engagée aux fins d'élargir le recrutement par la voie du tour extérieur dans tous les corps recrutant à la sortie de l'Ena, sur la base d'une sélection professionnelle favorisant les débouchés.

Plusieurs autres points de la communication du 22 octobre 2003, comme les modalités nouvelles de désignation, de formation ou de rémunération des directeurs d'administration centrale et la création d'une mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur, ont fait l'objet de traductions concrètes dès la fin de l'année ou doivent être mis en œuvre en 2004.

L'action en faveur de l'encadrement supérieur

La fonction « encadrement supérieur », en 2003, a connu une activité forte et diversifiée. Elle illustre l'évolution en cours de la DGAFP vers une action de « DRH Groupe » des ressources humaines de la fonction publique.

Identification des principaux enjeux concernant l'encadrement supérieur des fonctions publiques

L'équipe de projet de la DGAFP dédiée à cette fonction « encadrement supérieur » a pris à ce titre une part active aux différentes réflexions sur la réforme de l'Ena qui ont conduit à la com-

munication du 22 octobre 2003 du ministre et à la réforme de l'institution elle-même. Elle s'est efforcée de rassembler l'ensemble de l'information disponible sur les 19 corps de l'encadrement supérieur issus de l'Ena et de l'École polytechnique et a fait procéder à une étude sur la mobilité statutaire qui a permis d'orienter la révision des textes en vigueur.

Participation aux principales instances de réflexion sur le sujet

Le chargé de mission a coordonné l'organisation du travail de la commission présidée par Yves-Thibault de Silguy, dont il était l'un des deux rapporteurs. Il a, à ce titre, directement contribué à la rédaction de ses deux rapports (*Moderniser l'État : le cas de l'Ena*, avril 2003, *Moderniser l'État : l'encadrement supérieur*, décembre 2003, parus à la Documentation française).

Il a aussi assuré le secrétariat de la mission interministérielle de suivi de la gestion des administrateurs civils (Misgac) qui a rédigé son premier rapport d'activité en novembre 2003.

Animation d'un réseau interministériel

La mise en place de ce réseau s'est faite en trois temps :

- détermination, en accord avec le directeur de l'administration et/ou le directeur des ressources humaines de chaque ministère concerné, d'un correspondant unique « encadrement supérieur » ;
- mise en place du réseau autour d'un transfert d'information en temps réel et de l'organisation d'une réunion tous les deux mois dans chaque administration partie prenante ;
- élargissement progressif du réseau aux juridictions et au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Le but est de pérenniser des mesures d'amélioration de l'efficacité du suivi et de la gestion qui seront adoptées en 2004.

Le réseau échange sur les postes à pourvoir et sur les profils en attente de poste mais aussi sur les réformes spécifiques en cours dans chaque administration membre. Il permet également d'élargir le champ des bonnes pratiques en matière de recours à des partenaires extérieurs

Les travaux sur les droits d'auteur

Le conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique travaillait depuis plusieurs années sur la question difficile du droit d'auteur des agents publics. Le ministère chargé de la Culture a donné à ces travaux une traduction législative dans un projet abondamment discuté au niveau interministériel. En 2003, le ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire a fait valoir son point de vue lors de cette réflexion. Il a notamment souligné la nécessité de concilier le droit légitime des agents à recueillir les fruits de leurs œuvres avec la nécessité pour l'administration de disposer des droits de propriété intellectuelle nécessaires à son action. Le texte de loi sera soumis au Parlement en 2004.

ou dans le dialogue à établir avec les services en charge de ressources humaines dans le secteur privé. Il constitue une intéressante instance de réflexion d'amont sur les textes susceptibles de connaître une rapide évolution. Il donne ainsi une réalité aux souhaits unanimement partagés de voir l'interministérialité prendre une place de plus en plus importante dans l'identification des compétences et le suivi précis et personnalisé des carrières.

Ébauche d'un centre de ressources sur l'encadrement supérieur

En menant de très nombreux entretiens individuels de conseil « encadrement supérieur » et d'orientation, et en encourageant les membres du réseau à en mener d'autres, la mission a affiné sa connaissance des parcours de carrière. Elle a parallèlement commencé l'identification et la mise en place d'une base de compétences. Ces deux activités lui ont permis de répondre aux demandes de profils particuliers souhaitées par certaines administrations. Elle a ainsi pu jouer un rôle non négligeable de centre interministériel de ressources.

Elle a par ailleurs représenté la DGAFP dans plusieurs instances de sélection et de suivi de corps de l'encadrement supérieur, comme, par exemple, le conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTA), la commission de vérification d'aptitude aux fonctions de sous-préfet ou le conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature.

Communication des actions du ministère dans son domaine

Tant à l'intérieur de la fonction publique (rédaction d'articles, nombreuses participations à des séminaires internes) qu'à l'extérieur et même à l'étranger (ex : séminaire « encadrement supérieur » de Kiev de décembre 2003), la mission a également contribué à la communication sur les travaux en cours concernant l'encadrement supérieur.

■ Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Rapport du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques

Le Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, présidé par Anicet Le Pors, a publié son deuxième rapport annuel le 2 octobre 2003¹. Ce rapport précise le constat sur la place des femmes dans la haute fonction publique, présente les résultats des études réalisées (femmes et hommes face aux épreuves des concours d'accès à l'Ena et à Polytechnique ; égalité des chances dans les études doctorales ; cas des étudiantes et étudiants inscrits à l'Ipag de Brest en vue de préparer les concours administratifs de catégorie A ; les Ira, leurs élèves femmes et leurs anciennes élèves face à leur accès à la haute fonction publique),

1. Anicet Le Pors, Françoise Milewski, *Promouvoir la logique paritaire : deuxième rapport du Comité de pilotage sur l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques*, La Documentation française, 2003.

prône la nécessité de l'action publique pour l'égalité et, au final, élabore seize propositions.

Plans pluriannuels

Dans chaque ministère, des plans pluriannuels fixent pour une durée de trois à cinq ans, des objectifs en termes de taux de féminisation à atteindre par catégorie d'emplois de direction et d'encadrement. Élaborés en 2000-2001, ces plans ont été renouvelés ou poursuivis au cours de l'année 2003.

Réunions interministérielles

Enfin, toujours en 2003, deux réunions d'échanges sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique ont été organisées avec les correspondants chargés de la place des femmes dans l'administration. Ils ont exposé les actions entreprises au sein de leur ministère et leur bilan. C'est dans ce cadre que le ministère chargé de l'Équipement a présenté une étude sur les freins à l'accès des femmes aux postes d'encadrement supérieur au sein de son département.

La réforme des retraites

Même si la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites est loin de ne concerner que les fonctionnaires, ceux-ci occupent une place importante dans le nouveau dispositif. Leur situation a été au cœur du débat public.

Ces nouvelles dispositions législatives ont donné lieu, en ce qui les concerne, à sept décrets et un arrêté du 26 décembre 2003 publiés au *Journal officiel* du 30 décembre : parties réglementaires du Code des pensions, Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, temps partiel et cessation progressive d'activité, rachat des périodes d'études et son barème, revalorisation des pensions et régime de retraite complémentaire de l'Ircantec pour les agents non titulaires.

Le calendrier de réforme fixé par le Gouvernement a pu être respecté : la loi devait être publiée avant le 1^{er} septembre et ses textes d'application avant le 1^{er} janvier 2004, afin de permettre la mise en œuvre de la réforme au 1^{er} janvier 2004. Maître d'ouvrage de ce dispositif réglementaire, la DGAFP a fait en sorte que ce calendrier soit respecté.

Dans une première phase, de janvier à mars 2003, la concertation interministérielle a demandé la préparation de dossiers de synthèse : documents préparatoires, documents d'arbitrage, outils de simulation...

Dans une deuxième phase, d'avril à août 2003, les différentes étapes d'élaboration de la loi ont nécessité de nombreux projets successifs d'écriture de chaque disposition, accompagnés de leurs exposés des motifs et études d'impact : consultation des conseils supérieurs des fonctions publiques, délibération en conseil des ministres, consultation du Conseil d'État, discussion et amendements par l'Assemblée nationale et par le Sénat (plusieurs milliers d'amendements ont été déposés par les députés et les sénateurs), contrôle de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel.

Dans une troisième phase, de septembre à décembre 2003, la préparation des textes

► La préparation de la loi « retraite » en chiffres :

- 1 loi, 7 décrets, 1 arrêté : soit, pour le bureau FP7, environ 140 réunions pour la phase législative et 60 pour la phase réglementaire ;
- performance : publication de la loi avant le 1^{er} septembre, publication de ses textes d'application avant le 1^{er} janvier 2004, mise en œuvre de la réforme au 1^{er} janvier 2004 ;
- élaboration de guides de gestion et d'outils de communication ;
- organisation, le 2 juin 2003, d'un séminaire des responsables des services de pension des ministères, suivi de réunions techniques avec les gestionnaires des services de personnel.



réglementaires d'application de la loi et celle des guides de mise en œuvre et des outils de communication se sont poursuivies parallèlement, afin de permettre une mise en œuvre de la réforme dès le 1^{er} janvier 2004.

Au total, pour l'ensemble de l'année 2003, la préparation des textes législatifs et réglementaires relatifs à la réforme des retraites des fonctionnaires a donné lieu à environ 140 réunions interministérielles pour la phase législa-

tive et 60 pour la phase réglementaire. Le Code des pensions civiles et militaires de retraites a été très largement réécrit.

Au cours de ces différentes phases, la réforme a donné lieu à une implication forte et systématique du ministère chargé de la Fonction publique, qui a pu ainsi animer activement et assurer le pilotage de bout en bout du processus.

■ ■ ■ L'action sociale, l'hygiène et la sécurité

■ Le suivi de la gestion des prestations interministérielles d'action sociale

Les prestations à réglementation commune

Chaque ministère, sur son chapitre 33-92, finance des prestations d'action sociale (prestation repas, prestations séjours d'enfants, allocation pour enfants infirmes etc.), dites « à réglementation commune ». Si les crédits permettant le financement de ces prestations sont inscrits sur les budgets ministériels, les conditions d'attribution ainsi que les taux sont fixés par la DGAFP (bureau FP4) du ministère chargé de la Fonction publique et par le ministère chargé du Budget.

L'action sociale strictement interministérielle

Par ailleurs, la DGAFP dispose de moyens budgétaires propres (à hauteur de 134 M € en 2003) pour développer des actions sociales spécifiquement interministérielles ainsi que des actions en faveur des travailleurs handicapés.

Parmi les actions sociales spécifiquement interministérielles, on compte en particulier l'aide ménagère à domicile (AMD), pour les retraités, et le chèque-vacances. En 2003, d'importantes modifications sont intervenues dans ces deux domaines. Concernant l'aide ménagère à domicile, la diminution du nombre de prestations servies s'explique par la mise en œuvre de l'aide personnalisée à l'autonomie (APA). En effet, si jusqu'en 2002 les retraités classés en « groupe Iso-ressources 4 » (GIR 4)¹ bénéficiaient de l'AMD, ils sont désormais éligibles à l'APA, financée par les conseils généraux. Par ailleurs, l'année s'est traduite par une hausse de plus de 10 % des taux horaires (de rémunération de l'aide ménagère) à la suite de la mise en place de l'ARTT. Cette évolution de 10 %, combinée avec une baisse du nombre de dossiers, explique que le coût total de l'AMD enregistre une progression de 1,22 %.

La prestation chèque-vacances, elle, avait connu une baisse sensible du nombre de dossiers servis en 2001 et 2002. Les mesures adoptées pour revaloriser cette prestation (revalorisation de 7 % du revenu fiscal de réfé-

1. Ces classements du ministère de la Santé, basés sur le degré de dépendance de la personne, ouvrent droit à un certain nombre de prestations des Caf. La fonction publique intervient en complément dans certains cas. Il existe six groupes, allant de la dépendance totale (le 1) à une dépendance légère (le 6). Le groupe 4 inclut « les personnes âgées n'assumant pas seules leurs transferts mais qui, une fois levées, peuvent se déplacer à l'intérieur de leur logement. Elles doivent parfois être aidées pour la toilette et l'habillement. Ce groupe s'adresse également aux personnes âgées n'ayant pas de problèmes locomoteurs mais devant être aidées pour les activités corporelles et pour les repas ».

rence) ont eu un effet positif en 2003 qui voit, après deux années difficiles, une augmentation du nombre de dossiers servis. Il progresse de 8,4 % et le montant de la dépense de 12,7 %.

■ Une expérimentation : le « titre emploi-service »

En 2003, la DGAFP a procédé, à la suite d'une demande du CIAS (Comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'État), au pilotage de l'expérimentation d'une nouvelle prestation d'action sociale, l'ADTES (prestation d'aide à domicile par titres emploi-service).

Prévue pour durer deux ans, cette expérimentation est limitée aux régions Auvergne et Franche-Comté et s'appuie sur les deux Srias (sections régionales interministérielles d'action sociale) compétentes.

L'ADTES vise à alléger les contraintes personnelles ou familiales des agents de l'État qui rencontrent des difficultés momentanées ou sont confrontés à des sujétions professionnelles. Elle ne peut être accordée que pour les services portant sur la garde d'enfants, le soutien scolaire des enfants de moins de seize ans ou sur les tâches ménagères. Elle est accessible aux agents lorsqu'ils se trouvent personnellement en congé de maternité ou d'adoption, hospitalisés dès le deuxième jour d'alitement, en cas de participation à une action de formation, en cas d'horaires atypiques de l'agent ayant au moins un enfant à charge de moins de seize ans et dont l'éventuel conjoint, concubin ou partenaire travaille, ainsi qu'aux agents reconnus handicapés par la Cotorep (catégories de handicap B ou C).

Le titre emploi-service (TES) est un titre de paiement du montant de sa valeur faciale (13 €), utilisé pour la rétribution d'activités exécutées exclusivement par des prestataires de services agréés aux niveaux départemental et régional qui se chargent eux-mêmes de la gestion de leur personnel.

Le taux de participation du bénéficiaire à l'achat de TES est calculé selon le revenu fiscal de référence. Une réduction d'impôt égale à 50 % de la valeur faciale du titre est accordée aux bénéficiaires. Les agents non imposables bénéficient d'un taux de participation de l'État supérieur à celui des agents imposables qui peuvent bénéficier de la réduction d'impôt. La gestion du TES est déconcentrée. Le préfet de région, en liaison avec la Srias, gère les crédits délégués à cet effet. Il propose, en liaison étroite avec la Srias, toute modalité d'organisation de la gestion adaptée aux possibilités et aux besoins locaux. Il contracte avec un émetteur de TES, au terme d'une mise en concurrence des émetteurs présents sur le marché. Selon le dispositif retenu, les agents adressent leurs demandes à la Srias (une proposition de la Franche-Comté), au service chargé de l'action sociale dont ils relèvent, à l'administration coordinatrice ou au pôle de compétence que le préfet de région aura créé. En Franche-Comté, l'instruction des dossiers sera effectuée au sein des services d'action sociale. En Auvergne, cette instruction sera assurée par le prestataire : ainsi, lors du bilan de l'expérimentation, deux expériences différentes éclaireront le choix de l'administration sur les suites à donner à l'expérience.

La procédure de mise en concurrence des prestataires a nécessité la préparation d'un cahier des charges adressé aux deux régions expérimentatrices en juillet 2003. Sa rédaction s'est faite en liaison avec le CIAS et ses commissions permanentes ainsi qu'avec les services du ministère chargé des Finances.

Les appels d'offres seront réalisés en 2004 et un bilan d'étape est prévu après deux ans de mise en œuvre.

■ Mieux prendre en compte la prévention médicale et sociale

Hygiène et sécurité

Au titre de l'année 2003, la DGAFP a tenu une réunion de la Commission centrale

d'hygiène et de sécurité (CCHS) du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE), qui a examiné le bilan d'application des règles relatives à l'hygiène et à la sécurité ainsi que la prévention médicale dans la fonction publique en 2002. Les membres de la CCHS se sont vus également remettre un document inédit retraçant, dans une dynamique pluriannuelle, la mise en œuvre du décret hygiène et sécurité n° 82-453 du 28 mai 1982. Cette réunion a enfin permis d'examiner le bilan sur les accidents du travail sur les deux années antérieures et de débattre des éléments présentés dans le rapport sur l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique de l'État en 2001.

La médecine de prévention

Par ailleurs, en liaison avec le ministère chargé des Affaires sociales et le ministère chargé de l'Éducation, la DGAFP a participé à l'élaboration du décret d'octobre 2003 sur la médecine du travail¹ cosigné par le ministre de la Fonction publique. En effet, afin de faire face au déficit en médecins de prévention dans la fonction publique de l'État, et, d'une manière générale, de médecins diplômés en médecine du travail, l'article 194 de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a prévu la mise en place d'un dispositif transitoire offrant la possibilité aux personnes titulaires d'un diplôme en médecine et ayant exercé pendant cinq ans au moins de se reconvertir en tant que médecin du travail ou médecin de prévention après une formation universitaire prise en charge par l'employeur. Un arrêté du 14 novembre 2003, cosigné par le ministre de la Fonction publique, est venu compléter le dispositif par la création d'une capacité en médecine de santé au travail et de prévention des risques professionnels.

La DGAFP a par ailleurs élaboré une circulaire² pour assurer dans les meilleures conditions possibles la confidentialité des mentions médicales figurant sur le premier volet des certificats médicaux d'arrêts de travail. Il s'agit, en outre, d'adapter les strictes préconisations du Conseil constitutionnel en matière de secret médical à l'organisation administrative, en veillant à ce que les services du personnel ne soient pas destinataires de ce document confidentiel conservé par le fonctionnaire.

L'action du bureau des affaires sociales de la DGAFP s'est aussi déployée dans le domaine de la médecine agréée (participation à l'enseignement dispensé dans le cadre du diplôme universitaire de médecine statutaire et de médecine agréée mis en place par l'université Pierre et Marie Curie), et il a collaboré à l'ouverture de la session de formation des inspecteurs en hygiène et sécurité en septembre 2003. Enfin, le bureau a poursuivi son rôle traditionnel, et important, d'interprétation de la réglementation et de soutien juridique aux travaux des autres ministères.

■ L'insertion des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État

L'action de la DGAFP en faveur de l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique est, par nature, avant tout dirigée vers les départements ministériels afin d'impulser une dynamique, d'apporter des financements complémentaires (fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique de l'État) et de fournir un appui juridique. Le bureau des affaires sociales (FP4) est donc intervenu en 2003 pour, d'une part, favoriser l'emploi et l'intégration au milieu de travail des personnes handicapées, d'autre part, sensibiliser l'ensemble des agents et faire évoluer les représentations

1. Décret n° 2003-958 du 3 octobre 2003 pris pour l'application de l'article L. 241-6-1 du Code du travail et relatif à la mise en place d'un dispositif de reconversion vers la médecine du travail et la médecine de prévention.

2. Circulaire FP/4 n° 2049 du 24 juillet 2003 relative aux modalités de traitement des certificats médicaux d'arrêt de travail pour maladie des fonctionnaires.

du handicap. Trois orientations ont été poursuivies : l'augmentation du taux d'emploi des personnes handicapées et du flux de recrutement, l'information et la sensibilisation des acteurs sur le handicap et enfin le soutien à l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés. Le bureau a également réuni les correspondants handicap ministériels. Ce réseau de correspondants, animé par la DGAFP, a pour finalité de permettre l'échange d'expériences et de bonnes pratiques.

Par ailleurs, le bureau a étudié un projet de bourse des emplois publics pour les personnes handicapées sur internet et a participé à différentes manifestations sur le sujet (salon de l'éducation, journée thématique à l'Ira de Metz). Enfin, les efforts de comptabilisation des personnels handicapés dans la fonction publique ont été poursuivis, en partenariat avec l'observatoire de l'emploi public, afin d'intégrer dans les systèmes d'information sur les ressources humaines des informations concernant cette catégorie d'agents.

Suivi du protocole de 2001

Le protocole sur l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique de l'État signé le 8 octobre 2001 prévoyait de réunir un groupe de suivi ainsi qu'une commission de suivi. L'année 2003, proclamée année européenne des personnes handicapées, a été l'occasion de réunir ces deux instances afin de faire un point sur la mise en œuvre de ce protocole. Une commission de suivi s'est donc tenue le 22 octobre 2003 en présence des organisations syndicales pour présenter les plans ministériels d'insertion des travailleurs handicapés, dresser un bilan d'étape de la mise en place du protocole et présenter les principaux points qui feront l'objet d'un décret portant application de ce document de cadrage, notamment en ce qui concerne le recrutement contractuel des personnes handicapées.

Un projet de loi

Surtout, dans le cadre de la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1975 (qui avait pour ambition de former un ensemble de droits, de services, de prestations, de procédures et d'institutions couvrant les principaux aspects de la vie des personnes handicapées, et avait donné force à cet ensemble en passant d'une prise en charge basée sur la notion d'assistance à une obligation nationale de solidarité à leur égard), le bureau des affaires sociales a préparé tout au long de l'année 2003 un projet de loi pour *l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées*. En effet, malgré les efforts déployés depuis près de trente ans, des insuffisances subsistent pour tous les types de handicap. Ce projet de loi constitue ainsi un ensemble de mesures cohérentes pour concrétiser l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées, en leur garantissant le libre choix de leur projet de vie et en leur permettant de participer effectivement à la vie sociale.

L'un des objectifs du projet consiste en particulier à donner la priorité à l'insertion professionnelle, en réaffirmant le principe de non-discrimination à l'emploi et en facilitant l'accès aux métiers de la fonction publique. Le travail inter-services et la préparation des articles de loi relatifs à l'emploi public ont donc constitué un des moments forts de l'année 2003 pour le bureau des affaires sociales. Parmi les aménagements proposés, il faut noter le projet de création d'un fonds commun aux trois fonctions publiques reposant sur un système contributif analogue à celui existant dans le secteur privé.

Parallèlement à ce travail de rédaction, la DGAFP s'est engagée à développer un programme d'actions concrètes pour développer l'insertion des personnes handicapées (formation dans les instituts régionaux d'administration, élaboration d'un guide à destination des gestionnaires publics, animation des réseaux de correspondants...).

III La réflexion sur le dialogue social

Le dialogue social représente l'une des dimensions importantes de l'action du ministère en 2003. S'il est pratiqué très régulièrement, à l'occasion des instances de concertation internes ou du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, par exemple, il doit prendre toute sa dimension, au-delà d'un formalisme aisé. Responsable des règles interministérielles relatives aux différents organismes participatifs (commissions administratives paritaires pour les questions individuelles et comités techniques paritaires pour le fonctionnement des services), le ministère chargé de la Fonction publique a engagé une réflexion sur l'évolution de ces règles.

Pour progresser, il s'est appuyé naturellement sur les informations recueillies auprès des ministères, qui le saisissent fréquemment de difficultés d'interprétation ou d'application des textes et lui

donnent une vision interministérielle du sujet, mais aussi sur le rapport remis par Jacques Fournier en 2002¹, tandis que la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (Lof) a donné lieu à une importante réflexion. Il faut en effet tenir compte à la fois des limites observées dans l'application de textes datant de plus de vingt ans et du nouveau cadre de gestion des ressources humaines issu de la loi organique et, à plus long terme, des perspectives tracées par le rapport du Conseil d'État sur la fonction publique de mars 2003.

Des études ont ainsi été menées pour approfondir l'interaction de ces différents paramètres vers une rénovation du dialogue social. Elles ont préparé un travail interministériel important sur ces questions ainsi qu'une nécessaire concertation syndicale. ■

Un groupe de travail métiers/handicapés

Pour permettre une meilleure connaissance de l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique, avec en particulier des comparaisons avec le secteur privé, l'OEP a engagé en 2003 une réflexion pour améliorer les outils statistiques de mesure du taux d'emploi de ces travailleurs dans la fonction publique.

Si les résultats consolidés pour 2001 sont ainsi disponibles, ceux-ci restent partiels. En effet, l'Éducation nationale a rencontré quelques difficultés à faire remonter toutes les informations de ses nombreux établissements. Pour les surmonter, un groupe de travail réunissant l'OEP, les bureaux FP4 et FP9 et les organisations syndicales s'est proposé de mettre au point un dispositif de collecte fiable et exhaustive de l'information. À terme, la mise en place dans les ministères de système d'information harmonisé des ressources humaines devrait améliorer ce recensement.

1. Jacques Fournier, *Le dialogue social dans la fonction publique : livre blanc*, La Documentation française, 2002.

Bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État *

	Nombre de bénéficiaires	Taux d'emploi
<i>À champ constant (hors Agriculture et Inrets)</i>		
2000	39 834	4,29
2001	40 489	4,39
<i>Y compris Agriculture et Inrets</i>		
2001	41 426	4,33
<i>Hors anciens militaires non titulaires d'une PMI</i>		
2001	34 674	3,62

* Hors Éducation nationale.

Source : enquête auprès des directions de personnel, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

L'action sociale 2003 en chiffres

	Budget	Nombre d'actions
Prestations d'action sociale interministérielle		
AIP/PIP	3 800 000 €	3 379 dossiers
AAHR	1 700 132 €	749 dossiers
AMD	20 516 000 €	33 967 dossiers
Chq Vac.	33 500 000 €	141 195 dossiers
PSC (crèches)	55 520 000 €	23 000 enfants accueillis (environ)
<i>Financement des sections régionales interministérielles d'action sociale (Srias)</i>	1 524 490 €	
FFAPA	1 829 388 €	6 700 dossiers environ
Revalorisation PIM	489 697 €	
Opérations d'action sociale		
Résa. Logements CIAS ⁽¹⁾	3 482 174 €	187 logements réservés
Crèches	287 729 €	29 berceaux réservés
RIA	4 842 551 €	32 RIA ont bénéficié d'un concours interministériel pour extension ou construction (étude et réalisations)
Ex-FARIF ⁽²⁾	6 524 203 €	194 logements réservés
Total Action sociale	134 016 364 €	

(1) À ces réservations, il faut ajouter 160 logements réservés en Guyane à partir de crédits attribués en 2002 pour des opérations qui n'ont pas pu aboutir.

(2) À ces crédits, il faut ajouter 896 881 € attribués les années précédentes et utilisés pour participer à la réservation des 194 logements réservés en 2003.

Sigles : voir annexe.

La répartition des crédits d'action sociale : les crédits budgétaires ministériels d'action sociale sont inscrits sur le chapitre 33-92 des différents ministères. S'agissant de l'action sociale interministérielle, une grande majorité des crédits est inscrite sur les chapitres 33-94 et 34-94 des services généraux du Premier ministre. S'agissant des opérations interministérielles, les crédits sont inscrits sur le chapitre 57-06 des services généraux du Premier ministre.

La Commission de recours

Créée par décret *, la Commission de recours constitue l'une des formations spéciales du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Elle est compétente dans plusieurs domaines (contestations de retenues ou de déchéance de droit à pension, de diverses mesures de licenciement, de certaines sanctions...).

En 2003, son activité s'est essentiellement exercée sur les contestations de sanctions des trois premiers groupes prononcées à la suite d'un manquement aux obligations statutaires **. Réunie à treize reprises, la Commission a examiné 65 requêtes, présentées majoritairement par les agents de La Poste et de France Télécom (53,8 %), dans une moindre mesure par les agents du ministère chargé de l'Intérieur (18,4 %) et du ministère chargé de l'Éducation nationale (13,8 %), plus rarement par les agents des ministères de la Justice, des Finances, de l'Agriculture, des Affaires sociales ou de la Défense (entre 1,5 % et 4,7 %).

Les requêtes concernaient des décisions de révocation et de mise à la retraite d'office (60 %), d'exclusions temporaires de fonctions (30,7 %), de rétrogradation ou de déplacement d'office (entre 3 % et 4 %) et, très rarement, de licenciement pour insuffisance professionnelle (1,5 %).

Dans 50 % des dossiers, la Commission a confirmé la sanction prononcée par l'administration, notamment pour les cas de fautes constitutives d'atteinte à la probité ou d'atteinte à l'intégrité physique des personnes, qu'elles aient été commises dans le cadre ou en dehors du service. Dans 40 % des cas elle a recommandé l'abaissement de la sanction en tenant compte de circonstances d'ordre professionnel ou social entourant la faute, mais n'a été suivie que dans 9 % de ces cas.

* N° 82-480 du 28 mai 1982 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

** Dans les conditions prévues par l'article 10 du décret 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux agents de l'État.

La Commission de déontologie

Les Commissions de déontologie * ont pour rôle de contrôler le départ des agents publics, titulaires ou non, en disponibilité, en congé sans rémunération ou ayant cessé définitivement leurs fonctions, qui souhaitent exercer une activité dans le secteur privé. Elles examinent à cette fin si les activités privées qu'ils envisagent d'exercer ne sont pas incompatibles avec leurs précédentes fonctions.

Par ailleurs, la loi sur la recherche de 1982 ** prévoit l'examen par les Commissions des demandes d'autorisation de départ des chercheurs vers des entreprises valorisant leurs travaux de recherche ou de collaboration avec celles-ci.

Au cours de l'année 2003, la Commission de déontologie compétente pour la fonction publique de l'État s'est réunie à dix-sept reprises et a rendu 942 avis, dont 825 au titre du dispositif général (hors recherche) et 117 au titre du dispositif sur l'innovation et la recherche.

En ce qui concerne l'application de la loi de 1982, la Commission a rendu 3 avis favorables, 99 avis favorables sous réserve, 10 avis défavorables, 2 avis défavorables en l'état et 3 sursis à statuer.

En ce qui concerne l'application du dispositif général, les avis se répartissent comme indiqué dans le tableau ci-joint. Ces saisines, qui ont pour origine principale le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (20 %) et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (19,5 %) concernent essentiellement des agents de catégorie A (48,2 %) et des fonctionnaires en disponibilité (72,9 %).

Une réforme des textes est en cours afin d'améliorer le dispositif de contrôle des départs des agents publics vers le secteur privé, dans le souci de protéger les agents publics contre le risque de mise en cause pénale.

Les avis de la Commission de déontologie pour le dispositif général (hors recherche), en 2003

Avis	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Contractuels	Total	Pourcentage
Incompétence	21	5	11	6	43	5,21
Irrecevabilité	1	1	0	0	2	0,25
Compatibilité	282	74	190	85	631	76,48
Compatibilité sous réserve	85	16	7	24	132	16,00
Incompatibilité	6	2	0	3	11	1,33
Incompatibilité en l'état	3	3	0	0	6	0,73
Total	398	101	208	118	825	100,00
Pourcentage	48,24	12,24	25,21	14,30	100,00	

En 2003, la commission de déontologie a rendu plus de 76 % d'avis favorables (de « compatibilité ») aux requérants sollicitant un départ vers le secteur privé, mais aussi 16 % d'avis favorables assortis de réserves.

* Instituées 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.

** 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.