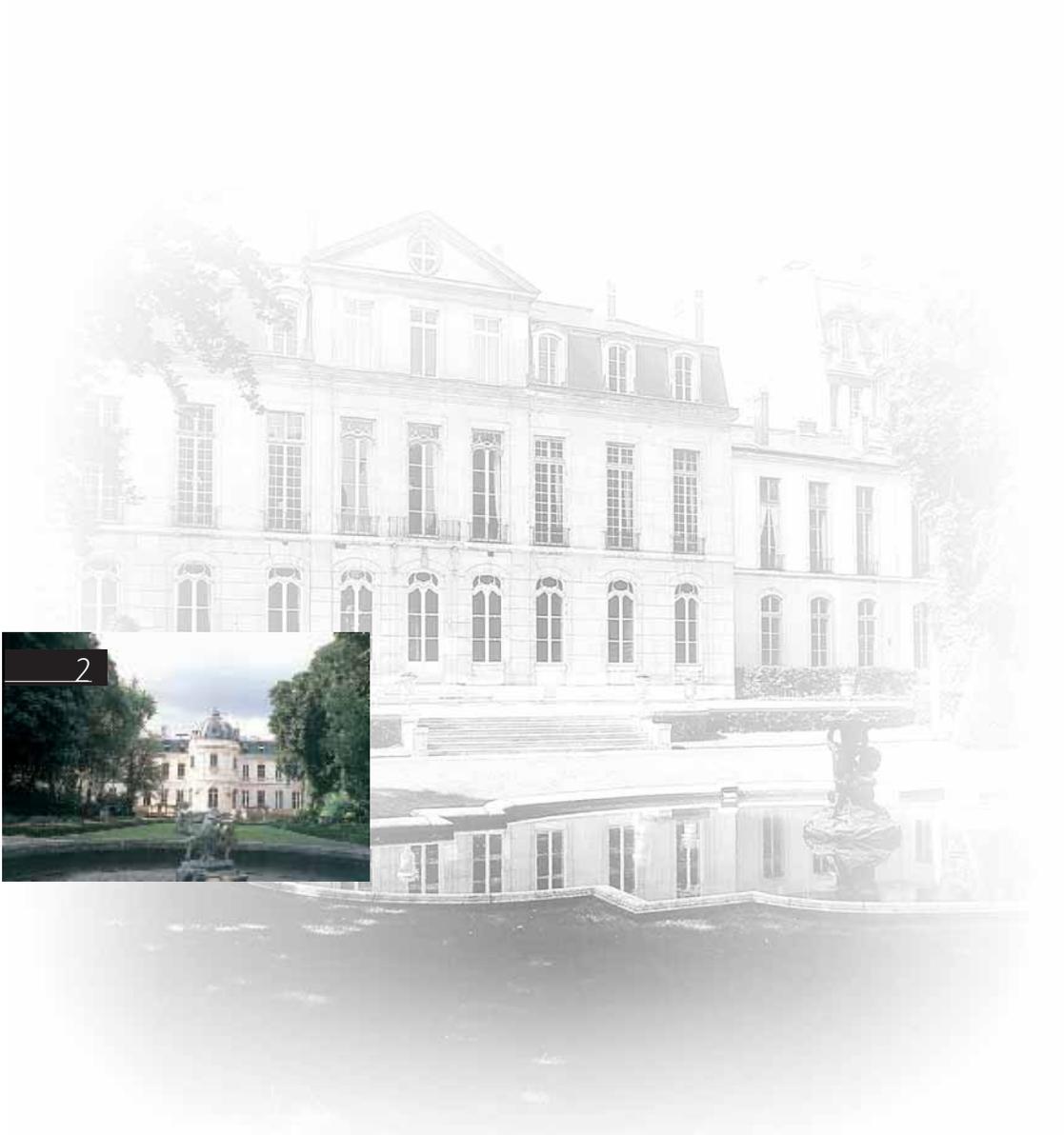


MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE,
DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT



*Rapport d'activité
ministériel
2004*



Éditorial

Avec cette quatrième édition, l'élaboration du rapport d'activité ministériel du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État est désormais bien établie. Au-delà d'une présentation de l'activité et des moyens des services qui composent ce ministère, il s'agit, avant tout, d'exercer un devoir qui s'impose à toute organisation publique : celui de rendre compte publiquement de ses résultats, de la façon la plus lisible possible. Le présent rapport témoigne également du changement profond qui traverse la fonction publique et, d'une façon plus générale, les services publics français. Les grands chantiers du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État en attestent :

- les stratégies ministérielles de réforme, mises en place en 2003 et relancées en juin 2004 sous une forme entièrement renouvelée, constituent un outil de pilotage stratégique de l'État. En effet, d'une part, elles fixent les objectifs chiffrés des réformes et d'amélioration de la performance, tout en définissant, les missions de chaque ministère et en déterminant les structures et les moyens nécessaires ; d'autre part, elles garantissent, autour de la notion de « résultat », le lien avec les nouvelles règles de présentation du budget définies par la Lolf ;*
- la rénovation de la gestion des ressources humaines : sans elle, pas d'amélioration possible des résultats. Le travail accompli, que ce soit en matière de réforme de l'encadrement supérieur, (notamment par l'introduction de la rémunération au mérite) ou de concertation avec les partenaires sociaux sur la modernisation du dialogue social, doit être poursuivi. Il faut construire une nouvelle architecture statutaire pour décloisonner la fonction publique et offrir aux agents de meilleures possibilités de mobilité volontaire et d'évolution de carrière. Ces réformes ne sauraient s'engager sans un important travail d'animation interministérielle et sans une relation constructive avec les partenaires sociaux ;*
- l'administration électronique : l'emploi des nouvelles technologies et la mise en place d'une véritable administration électronique sont les outils nécessaires pour accompagner la modernisation du travail administratif. La mise en place et le déploiement du plan Adèle en sont un élément clé.*
- la simplification administrative : c'est le pendant de la modernisation. Simplifier la vie des familles, des petites entreprises, des maires, des fonctionnaires et des investisseurs nationaux est un impératif. La deuxième loi de simplification du droit (loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004) poursuit le travail entamé en modernisant et en allégeant certaines règles de portée générale.*

L'ensemble de ces actions ne prend pourtant sens que si l'État, à qui s'impose un devoir particulier d'intégration et de promotion sociale, s'emploie à refléter la diversité. Il faut poursuivre et renforcer les actions engagées, qu'il s'agisse de l'insertion des personnes handicapées ou de la parité entre les hommes et les femmes ; mais aussi s'ouvrir à une véritable diversité sociale et culturelle, en cohérence avec les principes de développement durable déclinés dans la stratégie nationale de développement durable. ■



Jacky Richard

*Directeur général de l'administration
et de la fonction publique*



Sommaire

<i>Éditorial</i>	3
Les grands événements	8
Les documents et rapports 2004	11
Les principaux textes de 2004	12
Piloter la cohérence de la politique de GRH	15
Le cadre général de la GRH	15
Vers une nouvelle architecture statutaire	15
Déconcentration de la gestion	16
Transferts des personnels dans le cadre de la décentralisation	16
L'évolution de l'indemnitare	18
La rénovation de la notation et de l'évaluation	19
La réforme des retraites	20
Adapter la fonction publique au droit communautaire	22
La politique de recrutement et de formation	23
Améliorer le recrutement	23
La formation postconcours	28
L'évolution de la formation continue	31
Améliorer la gestion de la carrière de l'encadrement supérieur	31
Réformer l'encadrement supérieur et la gestion des administrateurs civils	31
Mieux former l'encadrement supérieur	34
L'action sociale, l'hygiène et la sécurité	35
L'action sociale interministérielle	35
La restauration interministérielle administrative	38
Vers une amélioration de la prévention des risques	39
L'insertion des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État	40
Les instances de concertation	41
Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État	41
Les CAP et les CTP	43
La commission de déontologie compétente pour la fonction publique de l'État	44

Moderniser la gestion et l'emploi publics 45

Pour une meilleure connaissance de l'emploi public	45
Observer les fonctions publiques	45
Une base de données statistiques pour les trois fonctions publiques	46
Un système d'information interministériel sur la fonction publique de l'État	47
Vers une gestion anticipée et plus efficace des personnels	49
Le suivi de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (Gpeec) dans les ministères	49
Le projet interministériel SIRH (systèmes d'information des ressources humaines)	51
Pour une gestion publique renouvelée	53
La modernisation de la gestion publique	53
L'olf et gestion des ressources humaines	56
Le pilotage des établissements publics nationaux (EPN)	57
La culture du compte rendu : les rapports d'activité ministériels	58

Simplifier et améliorer pour un meilleur service rendu aux usagers 61

Simplifier le droit	61
Les lois d'habilitation	61
La simplification des procédures	63
La qualité des normes et du langage	64
La qualité du service rendu à l'utilisateur	65
Le développement de l'administration électronique au service des usagers	67
Le programme Adèle	67
Services prioritaires : le 39 39, les cartes de vie quotidienne, le portail personnalisé, le changement d'adresse en ligne, etc.	68
L'animation de réseaux et l'accompagnement concret des acteurs	70

Moderniser les structures et le fonctionnement de l'administration 73

Accompagner les stratégies ministérielles de réforme (SMR)	73
Travailler plus efficacement	74
Les textes d'organisation	74
Permettre l'accès aux textes	75
Les actions de soutien à la modernisation de l'État	75
Le Fonds pour la réforme de l'État	75
Animer la réflexion	77
Le développement durable	78

L'action européenne et internationale	81
L'action de la MAEI	81
Les actions de coopération bilatérale	81
Les actions de coopération multilatérale	85
La coordination en matière européenne et internationale	87
L'ingénierie de la coopération institutionnelle	88
L'information et la formation en matière européenne et internationale	89
Participation aux travaux des instances communautaires	89
Statut des fonctionnaires communautaires, mobilité européenne, veille juridique	89
La participation des délégations aux activités européennes et internationales	90
Bilans sociaux	93
Les moyens de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique	93
Les moyens de la DMGPSE	97
Les moyens de la Dusa	98
Les moyens de l'Adaé	99
Annexe : Liste des sigles et acronymes	101

Les grands événements

-
- Janvier**
- **1^{er}** : – entrée en vigueur de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003, portant réforme des retraites, et de ses principaux décrets d'application concernant la fonction publique
– début des expérimentations de la « charte Marianne » dans six départements (Dusa)
-
- Février**
- **4** : installation du Cosa (Conseil d'orientation de la simplification administrative) par le secrétaire d'État à la Réforme de l'État Henri Plagnol
 - **9** : lancement à Lyon par le Premier ministre du programme gouvernemental Adèle (Administration électronique) pour la période 2004/2007
 - **13** : signature de la convention DGAFP/Institut de formation à l'environnement (Ifore) sur la formation des agents publics au développement durable
 - **20** : ordonnance n° 2004-164 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs
-
- Mars**
- **4** : séminaire des directeurs de personnel et des hauts fonctionnaires chargés de la modernisation sur la Lolf
 - **31** : nominations de Renaud Dutreil, ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, et de Eric Woerth, secrétaire d'État à la Réforme de l'État (l'Aménagement du territoire (Datar) rejoint le ministère chargé de l'équipement.)
-
- Avril**
- **1^{er}** : signature de la convention-cadre de coopération entre les Instituts régionaux d'administration (Ira), les Écoles nationales d'application des cadres territoriaux (Enact) et les délégations régionales du CNFPT
 - **21** : adoption par le Parlement et le Conseil européens du programme IDABC (*Interchange of Data Between Administrations, Businesses and Citizens*) relatif à la fourniture de services paneuropéens d'administration en ligne aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens
 - **27 et 28** : séminaire d'Ermenonville des directeurs de personnel
 - **29** : journée d'étude de la DMGPSE sur le thème : « Déconcentration et réforme de l'État : une nouvelle dynamique »
-
- Mai**
- **12** : séminaire DGAFP sur l'attractivité de la fonction publique
 - **12 et 13** : conférence à Dublin des « Directors of best regulation » sur l'échange des bonnes pratiques pour une meilleure réglementation
 - **13** : – remise du Trophée de l'emploi public
– commission de suivi du protocole sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État
 - **25** : réunion du ministre avec les organisations syndicales sur la proposition de loi Poignant relative aux limites d'âge pour l'entrée dans la fonction publique
 - **27** : réunion des hauts fonctionnaires chargés de la qualité de la réglementation : présentation du système britannique
 - **27 et 28** : 42^e réunion des directeurs généraux européens de la fonction publique à Dublin
-
- Juin**
- **1^{er} au 3** : salon de l'Emploi public
 - **2** : remise des trophées de la qualité des services publics au ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État
 - **2 et 3** : assises des ressources humaines de la FPT (fonction publique territoriale)
 - **16-23** : semaine nationale du développement durable
 - **16 au 18** : participation de la DGAFP au salon Autonomic
 - **21 et 22** : comité des fonctionnaires internationaux
 - **22** : séminaire des DRH sur la refondation de la politique salariale
 - **28** : – remise au ministre, par la DGAFP, d'un projet sur la réforme des corps et cadres statutaires
– négociation conduite par le ministre chargé de la fonction publique avec les organisations syndicales sur le départ anticipé en retraite des fonctionnaires ayant eu une carrière longue
-
- Juillet**
- **2** : mise en ligne sur le site Dusa de la liste des ordonnances prises en application de la loi n° 2003-591
 - **5** : signature de la convention d'objectifs et de gestion entre le directeur général de l'Administration et de la Fonction publique et les cinq directeurs des Instituts régionaux d'administration (Ira)
 - **7** : présentation en Conseil des ministres par Renaud Dutreil d'un décret portant revalorisation du minimum de traitement des personnels de la fonction publique
 - **16** : présentation du Pacte junior par Renaud Dutreil

Août

- remise aux parlementaires du rapport sur les simplifications dans les administrations (article 37 de la loi du 2 juillet 2003)

Septembre

- 7 : séminaire des directeurs chargés des ressources humaines sur le thème Lolf et GRH
- 8 : début des concertations entre Renaud Dutreil et les partenaires sociaux sur la modernisation du dialogue social
- 14 : comité d'évaluation des stratégies ministérielles de réforme sous la présidence de Francis Mer
- 14 au 17 : 3^e conférence « Qualité des services publics européens » à Rotterdam
- 17 : séminaire annuel de la DGAFP
- 28 : réunion des préfets de région sur la déconcentration de l'action sociale interministérielle

Octobre

- 4 : extension du numéro unique 39 39 au territoire national
- 11 : intervention du Premier ministre devant les directeurs d'administration centrale à l'Ena
- 12 : colloque Ena « Conduire le changement de la haute fonction publique »
- 14 : – assemblée générale du RESP à Strasbourg
– installation de la mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur (Mipes) par le directeur de cabinet du Premier ministre
- 19 : – Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (9^e rapport au Parlement sur les mesures prises dans la fonction publique pour assurer l'application du principe d'égalité des sexes)
– réunion de clôture du mandat du premier Cosla (2001/2004) : présentation de formulaires réécrits et des versions finales des outils d'aide à la rédaction administrative
- 21 et 22 : séminaire des DRH à Ermenonville
- 26 : réunion de concertation avec les représentants des usagers à l'occasion du bilan des expérimentations de la charte Marianne

Novembre

- 8 : début des réunions avec les organisations syndicales présidées par le ministre sur le dossier salarial
- 10 : 2^e réunion des chefs de projet départementaux « charte Marianne » : présentation du guide méthodologique actualisé à la suite du bilan des expérimentations
- 12 : nomination de François-Daniel Migeon à la Délégation de la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État
- 15 : installation du comité de pilotage sur le droit à l'information sur les retraites par la DGAFP et le secrétaire général du ministère des Finances
- 18 : – adoption définitive de la seconde loi de simplification du droit par le Sénat
– colloque « Management et handicap », organisé par le secrétariat d'État aux Personnes handicapées, avec la participation du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État
- 22 et 23 : conférence des directeurs généraux européens de la fonction publique à Maastricht

Décembre

- 6 : – présentation au CSFPE du projet de loi portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique
– lancement du concours de réécriture d'une vingtaine de formulaires administratifs par les instituts d'études politiques. Le jury est composé des experts et membres du Cosla
- 9 : – signature d'un protocole de partenariat entre l'Adaé et le réseau Échangeur
– journée de l'administration électronique au service des PME, PMI, TPE et des collectivités locales (Paris, Alençon, Bordeaux, Morlaix, Mont-Saint-Aignan, Marseille et Villeneuve-d'Ascq)
– loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 sur la simplification du droit parue au JO n° 185 du 10 décembre 2004
- 15 et 16 : forum e-administration de La Villette
- 16 : conférence de presse pour présenter les réalisations du Cosla : formulaires réécrits et outils



Les documents et rapports 2004

■ Janvier

Les Ram, mémoire vive des ministères, rapport DMGPSE (www.dmgpse.gouv.fr).

Moderniser l'État : l'encadrement supérieur, rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire (second rapport de Silguy sur la réforme de l'Ena), Yves-Thibault de Silguy, La Documentation française.

■ Mars

Remise au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire du rapport *La rémunération au mérite de l'encadrement supérieur*, rapport, Jean-Ludovic Silicani, La Documentation française.

■ Mai

Guides de mise en œuvre de la réforme des retraites des fonctionnaires (publication sur le site internet du ministère de la Fonction publique).

Remise au Premier ministre (25 mai) du rapport *La qualité des services publics*, Yves Cannac, La Documentation française.

■ Juillet

Remise à la DGAFP du rapport (12 juillet) sur le dialogue social en Europe (Comité recherche et prospective de la DGAFP, non publié).

■ Août

Parution du *Rapport d'activité ministériel 2003* du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire (La Documentation française).

■ Octobre

Présentation de formulaires réécrits et des versions finales des outils d'aide à la rédaction administrative : le **lexique administratif** ainsi que le **logiciel Lara** (en ligne sur le site www.dusa.gouv.fr).

■ Novembre

Parution du rapport *Décentraliser et gérer. Analyse rétrospective et prospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales*, de Nicole Montricher et Patrick Le Lidec, réalisé pour le Comité de recherche et prospective de la DGAFP (La Documentation française).

■ Décembre

Présentation à la Commission centrale de l'hygiène et de la sécurité (CCHS) du CSFPE (5 décembre) du bilan annuel sur la mise en œuvre des règles en matière d'hygiène et de sécurité ; du rapport sur les accidents du travail et les maladies professionnelles ; du rapport annuel sur l'insertion des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État.

Remise au ministre du *Rapport sur la diversité dans la fonction publique* (16 décembre), de Dominique Versini

Nota bene : les rapports publiés à La Documentation française sont consultables en ligne sur http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp_pages/index.shtml



■ ■ ■ Les principaux textes de 2004

■ Janvier

Décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant Code des marchés publics, dont l'article 56 relatif à la dématérialisation des procédures.

Circulaire du 7 janvier 2004 portant manuel d'application du Code des marchés publics.

■ Février

Circulaire FP4 n° 2067/DB-2B n° 04-61 du 2 février 2004 relative aux prestations d'action sociale (taux 2004).

Circulaire FP4 n° 2085/DB n° 5BJPM05-550 du 6 février 2004 relative à la revalorisation des conditions d'attribution du chèque-vacances.

Circulaire DGEFP/DGAFP/DGCL/DHOS/DB n° 2004-05 du 6 février 2004 relative à l'indemnisation du chômage des agents du service public.

Circulaire FP/4 n° 2058/DB-2B n° 03-5314 du 16 février 2004 relative à l'attribution du chèque-vacances aux assistants d'éducation.

Circulaire FP4 n° 2068 du 18 février 2004 relative à l'aide ménagère à domicile pour les fonctionnaires civils de l'État retraités et leurs ayants cause : modification du barème des ressources prises en compte pour l'accès à la prestation.

Ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs.

Circulaire FP9 n° 20 du 24 février 2004 relative aux résultats des élections aux CAP et situation respective des femmes et des hommes dans les organismes consultatifs de l'État.

Circulaire FP4 n° 2072 du 26 février 2004 relative aux opérations d'actions sociales interministérielles pour l'année 2004 (première tranche).

■ Mars

Circulaire FP7 n° 2069 du 1^{er} mars 2004 relative à la situation des fonctionnaires stagiaires.

Circulaire FP/4 n° 2070 du 2 mars 2004 relative au respect du secret médical dans le cadre de l'activité des comités médicaux.

Circulaires du Premier ministre du 2 mars 2004 relatives à la charte de l'accueil des usagers (l'une adressée aux ministres, l'autre adressée aux préfets).

Circulaire FP7 n° 2071 du 19 mars 2004 relative aux modalités d'application de l'article L. 12 b bis du Code des pensions civiles et militaires de retraite, issu de l'article 48-I de la loi du 21 août 2003.

Circulaire du Premier ministre n° 4980/SG du 24 mars 2004 relative à la rénovation de la gestion des ressources humaines et examen des projets de réformes statutaires et indemnitaires.

■ Avril

Circulaire FP5 n° 2073 du 8 avril 2004 relative à la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable (SNDD), programme d'actions « Vers un État exemplaire », dans le domaine de la formation des agents publics.

Circulaire FP/5 n° 000419 du 19 avril 2004 relative au programme interministériel de formation organisé par la DGAFP pour l'année 2004.

Circulaire FP/4 n° 2074 du 26 avril 2004 relative aux prestations d'action sociale à réglementation commune et nouvelles dispositions relatives aux organismes de tourisme social et familial.

Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

■ Mai

Circulaire FP/4 n° 2075 du 27 mai 2004 relative à l'aide à l'amélioration de l'habitat des fonctionnaires civils et militaires retraités de l'État : montants et barèmes d'attribution ; rémunération des centres PACT.

■ Juin

Circulaire du 2 juin 2004 du Premier ministre relative aux SMR.

Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

■ Juillet

Ordonnance n° 2004-437 du 1^{er} juillet 2004 sur l'homologation des formulaires.

Circulaire DGEFP n° 2004-021 du 7 juillet 2004 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public.

Circulaire FP4 n° 2076 du 12 juillet 2004 relative à l'aide ménagère à domicile pour les fonctionnaires civils de l'État retraités et leurs ayants cause : modification du barème des ressources prises en compte pour l'accès à la prestation et de la participation de l'État.

Circulaire FP7 n° 2077 du 15 juillet 2004 relative aux facilités d'horaires accordées aux pères ou mères de famille, fonctionnaires et employés des services publics, à l'occasion de la rentrée scolaire 2004.

Décret n° 2004-708 du 16 juillet 2004 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration.

Décret n° 2004-738 du 26 juillet 2004 instituant un dispositif de détachement-intégration des agents de France Télécom vers la fonction publique.

■ Août

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dont le

titre V précise les modalités de transferts de personnels aux collectivités locales.

Circulaire FP/4 n° 2078 du 23 août 2004 relative au transfert aux caisses d'allocations familiales du service des prestations familiales dues aux agents de l'État allocataires en métropole.

Circulaire FP/7 n° 2079 du 23 août 2004 relative aux fonctionnaires détachés (application de l'article 71 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites).

Circulaires FP4 n° 2080 et 2081 du 26 août 2004 relatives aux opérations d'action sociale interministérielle pour l'année 2004 (deuxième et troisième tranches).

■ Octobre

Décret n° 2004-1081 du 13 octobre 2004 portant création de la Mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur de la fonction publique (Mipes).

Décret n° 2004-1082 du 13 octobre 2004 relatif à l'indemnité de fonction et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales.

Décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 sur la délégation de gestion dans les services de l'État.

Circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'État (création de pôles régionaux – organisation des préfetures de région).

Décret n° 2004-1105 du 19 octobre 2004 relatif à l'ouverture des procédures de recrutement.

■ Décembre

Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 sur la simplification du droit parue au JO n° 185 du 10 décembre 2004.

Décret n° 2004-1349 du 9 décembre 2004 portant création de la commission commune de suivi des transferts de personnels entre l'État et les collectivités territoriales.

Circulaire FP7 n° 2083 du 18 décembre 2004 relative aux autorisations d'absence pouvant être accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses des différentes confessions, pour l'année 2005.

Circulaire FP4 n° 2084 du 27 décembre 2004 relative aux prestations individuelles interministérielles d'action sociale à réglementation commune. Taux applicables en 2005.

Circulaire FP4 n° 2089 du 27 décembre 2004 relative à l'aide ménagère à domicile des fonctionnaires civils de l'État retraités et leurs ayants cause portant modification de la participation de l'État et du barème des ressources prises en compte pour l'accès à la prestation. ■

Piloter la cohérence de la politique de GRH

■ ■ ■ Le cadre général de la GRH

■ Vers une nouvelle architecture statutaire

Le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État a engagé une réflexion d'ensemble sur l'actuelle organisation de la fonction publique et examine les conditions de faisabilité d'une réforme visant à regrouper les 900 corps actuels de la fonction publique de l'État en une trentaine environ de cadres statutaires. Chaque cadre statutaire se situerait à l'intersection d'une grande filière professionnelle (par exemple, administration générale, formation et culture, technique...) et d'un niveau de responsabilité. L'appartenance à chacun de ces cadres garantirait aux agents des règles communes de déroulement de carrière et une vocation à occuper les nombreuses fonctions correspondant aux différents grades du cadre statutaire.

La finalité de cette réforme est d'élargir l'espace de mobilité des agents, ainsi que les viviers de recrutement, au profit d'une meilleure adaptation des profils et des emplois. L'amplitude des cadres statutaires permettrait, en effet, d'ouvrir largement les possibilités de mobilité des agents dont la vocation à occuper certains emplois ne serait plus étroitement limitée par les frontières des corps actuels et élargirait les viviers des candidats potentiels, ce qui est cohérent avec la logique de fongibilité des emplois posée par la Lolf, et offrirait aux directeurs de programme la possibilité de puiser dans plusieurs viviers les compétences dont ils ont besoin pour atteindre leurs objectifs.

L'abandon d'une structuration en corps favoriserait, en outre, une gestion plus simple, grâce à l'unification de règles statutaires variées (voire disparates), à la réduction du nombre et du poids des procédures et à la déconcentration rendue possible par les effectifs des cadres statutaires. Le dialogue social s'en trouverait également renoué, car il cesserait d'être déformé par le seul prisme des questions corporatives de carrière et de statuts et pourrait se consacrer davantage aux conditions de fonctionnement des services, au devenir des métiers et des qualifications et aux résultats de la politique des ressources humaines dans la fonction publique. Cette restructuration d'ensemble conduirait donc à une gestion plus performante des ressources humaines qui ne se cantonnerait plus à veiller au seul respect des règles statutaires mais pourrait mieux prendre en compte les aptitudes personnelles. Ainsi, une réforme de la procédure du détachement aurait-elle pour objectif et pour effet de diminuer les délais entre l'apparition d'un besoin de recrutement et sa satisfaction par l'affectation d'un fonctionnaire.

Si le périmètre de cette réforme englobe les seuls fonctionnaires de l'État régis par les titres I et II du statut général des fonctionnaires, elle nécessite aussi de repenser l'organisation de la mobilité entre les fonctions publiques, mobilité qui sera facilitée par la structuration actuelle des fonctions publiques hospitalière et territoriale en filières et, pour la seconde, par une structuration en cadres d'emplois dont la correspondance avec les cadres statutaires sera plus aisée que dans le dispositif actuel.

■ Déconcentration de la gestion

La déconcentration constitue l'un des leviers essentiels de la modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Elle vise à donner à l'échelon administratif de proximité une responsabilité aussi poussée que possible en matière de recrutement et de déroulement de carrière des fonctionnaires.

La déconcentration permet aujourd'hui à nombre de gestionnaires locaux de prendre des actes de gestion, notamment en matière de temps de travail, de congés, de positions statutaires, de sanctions disciplinaires, de recrutement. Ce mouvement a porté ses fruits tant en termes de simplifications administratives que de responsabilisation des acteurs.

Néanmoins, nombre d'actes de gestion demeurent encore excessivement centralisés. Plus de dix ans après la loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, qui avait placé l'exigence de la déconcentration au cœur de l'action administrative, les résultats des ministères en ce domaine sont encore inégaux. C'est pourquoi la déconcentration doit être vigoureusement approfondie.

En 2004, la DGAFP a dans cette perspective déployé ses efforts selon deux axes : d'une part, en prêtant son concours juridique aux ministères dans la préparation des décrets permettant la déconcentration d'actes de gestion ; d'autre part, en initiant une réflexion interministérielle sur l'articulation entre la loi organique relative aux lois de finances et la déconcentration. En effet, la mise en œuvre prochaine de la Lof rend nécessaire la relance de la déconcentration, car la perspective de budgets globalisés et l'impératif de responsabilité des gestionnaires renforcent le besoin d'une plus grande maîtrise des gestionnaires locaux sur la gestion du personnel.

Ainsi apparaît-il nécessaire de donner compétence aux gestionnaires déconcentrés pour prendre l'essentiel des actes de gestion des personnels qui sont encore l'apanage de l'échelon central. En matière de mutations, de pouvoir disciplinaire, de formation, d'évalua-

tion, d'avancement, des progrès importants peuvent être accomplis. En matière de formation et de recrutement, les résultats positifs enregistrés ces derniers temps doivent encourager à organiser encore au niveau local des opérations auparavant centralisées.

Cette nouvelle impulsion requiert, parallèlement à la déconcentration des actes de gestion du personnel, que soit organisé également au même échelon un dialogue social soutenu. La mise en place des instances idoines de dialogue social doit en effet permettre la consultation des représentants des personnels concernant certains des actes qui sont déconcentrés. Tel est le sens des CAP locales.

■ Transferts des personnels dans le cadre de la décentralisation

La décentralisation a connu une étape décisive avec la publication de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilité locales. Les transferts prévus par cette loi pour les personnels sont intégrés dans son titre V : ils concernent des missions en matière de développement économique, de formation professionnelle, de voirie et grands équipements, d'action sociale et de santé, d'éducation et culture. Ces transferts de compétences s'accompagnent des transferts des services et des agents de l'État qui les exercent aujourd'hui, selon des modalités qui préservent la continuité du service public tout en assurant le respect des garanties individuelles des agents concernés.

Les effectifs et les corps concernés sont directement liés aux transferts de compétences. Ainsi, les transferts en matière d'action économique, de formation professionnelle, d'action sociale (gestion du RMI) et de tourisme concernent-ils essentiellement des cadres administratifs et des personnels d'inspection issus des ministères de l'Économie et des Finances, des Affaires sociales, de l'Emploi et de la Solidarité et de l'Équipement ; leur nombre est d'environ 2 500. De même, le transfert de routes nationales et de grands

équipements (ports, aéroports) implique le transfert d'environ 30 000 agents, essentiellement issus de la filière exploitation du ministère de l'Équipement et qui relèvent des corps d'agents et chefs d'équipe d'exploitation, de contrôleurs et ingénieurs des travaux publics de l'État.

Les plus importants transferts, en nombre d'agents, sont ceux du ministère de l'Éducation nationale. Ce transfert aux collectivités territoriales des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) du ministère de l'Éducation nationale parachève, d'une part, la décentralisation intervenue au début des années 1980 en matière de construction, de réparation et d'équipement des lycées et collèges, et d'autre part, accompagne le transfert de responsabilité aux régions et aux départements du fonctionnement de ces établissements (accueil, restauration, hébergement et entretien).

Environ 92 000 agents relevant de quatre corps du ministère de l'Éducation nationale et des corps équivalents du ministère de l'Agriculture (s'agissant des lycées agricoles) sont concernés : corps des ouvriers d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement, corps d'ouvriers professionnels et de maîtres ouvriers des établissements d'enseignement et corps de technicien de l'Éducation nationale.

Les transferts s'effectueront en deux étapes :
 – mise à disposition des services et des agents affectés dans ces services. Pendant cette période, les agents continuent d'être gérés administrativement et rémunérés par leur ministère d'appartenance, qui conserve les emplois budgétaires correspondants. En revanche, ils dépendent fonctionnellement de la collectivité à laquelle la compétence a été transférée. Toutefois, une situation particulière existant déjà sera maintenue pour les personnels des établissements scolaires : ils sont placés sous l'autorité du chef d'établissement. Cette première étape débute à la date d'entrée en vigueur de la loi de décentralisation, début 2005, et se termine lorsque, après concertation entre l'administration de l'État, la

collectivité et les personnels, la répartition des services et des agents est définitivement arrêtée ;

– création des emplois aux budgets des collectivités et leur suppression concomitante au budget de l'État. Pour les agents, elle prévoit, dans un délai de deux ans à partir de la publication du décret de partition des services, l'exercice d'un droit d'option. Chaque fonctionnaire choisira soit de demander son intégration dans la collectivité d'accueil (il sera alors placé à équivalence de grade et d'échelon dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale), soit de conserver son statut de fonctionnaire de l'État en demandant un détachement dans la collectivité d'accueil. Les agents non titulaires verront leur contrat maintenu, la collectivité se substituant à l'État en tant qu'employeur.

Le statut général des fonctionnaires territoriaux et les statuts particuliers des cadres d'emplois ayant été élaborés suivant le principe de parité entre les fonctions publiques, les fonctionnaires de l'État pourront être accueillis dans des cadres d'emplois équivalents sans que des modifications réglementaires importantes ne s'imposent. Les adaptations statutaires qui s'avèreraient néanmoins utiles tant pour ce qui concerne les corps de l'État que pour les cadres d'emplois territoriaux pourront être apportées dans le délai correspondant à la première phase du transfert.

Par ailleurs, les effectifs transférés se répartissent entre les régions, les départements ainsi que des communes et groupements de collectivités, structures dont la taille leur permettra de reprendre la gestion des personnels transférés dans de bonnes conditions. Pour les administrations de l'État, les transferts de personnel auront une incidence sur l'organisation des services et sur la gestion des corps dont les effectifs deviendront pour certains d'entre eux extrêmement faibles. La décentralisation devrait ainsi conduire à un renforcement de la déconcentration et à une plus grande mutualisation de la gestion des ressources humaines, avec, en particulier, la fusion des corps à faibles effectifs.

■ L'évolution de l'indemnitaire

La transparence des rémunérations

Pour donner suite aux différents rapports de la Cour des comptes sur cette question, une politique de transparence des rémunérations est menée depuis plusieurs années avec l'ensemble des départements ministériels. Elle se traduit, notamment, par la publication systématique des textes indemnitaires, ainsi que par une veille renforcée sur la régularité du fondement juridique servant de base à ces dispositifs. Ce principe de transparence a été consacré par la circulaire conjointe fonction publique-budget en date du 1^{er} octobre 1999¹ qui rappelle notamment les règles de publicité des textes indemnitaires. En 2002-2004, 907 textes ont été publiés dans ce cadre.

Tous les ministères poursuivent la publication des dispositifs indemnitaires qui leur sont propres pour fonder juridiquement la totalité des versements qui reposaient jusqu'à maintenant sur des lettres de déplafonnement du ministre chargé du budget.

Entre 1999 et 2004, la DGAFP a piloté un mouvement de régularisation qui s'est traduit par 65 décrets et 151 arrêtés d'application, dont ceux relatifs au ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie.

Le rapport public particulier pour 2004 de la Cour des comptes comporte un « Bilan de la refondation indemnitaire dans la fonction publique civile de l'État ». Pour lui, la régularisation des primes est « substantielle », et la plupart des rémunérations annexes des agents de l'État ont désormais des bases juridiques régulières.

En outre, en liaison avec le ministère du Budget, un important travail de régularisation des compléments indemnitaires a donné lieu au décret du 13 octobre 2004 instituant l'indemnité de fonctions et de résultats². Les arrêtés

d'application de ce texte sont désormais parus. Ce texte apporte une base réglementaire au versement des compléments indemnitaires concernant les fonctionnaires des administrations centrales, les directeurs, les emplois de direction et administrateurs civils.

Cette publication systématique des textes s'accompagne de la recherche d'une plus grande cohérence entre les différents régimes ministériels.

En ce sens, dans sa circulaire du 24 mars 2004³, le Premier ministre a rappelé, qu'en aval des conférences budgétaires de première phase, l'impact des mesures budgétaires proposées lui sera présenté par le ministre chargé du budget et par le ministre chargé de la fonction publique, afin de disposer d'une vue d'ensemble des mesures statutaires et indemnitaires inscrites au projet de loi de finances.

Les négociations salariales de 2004

À compter du 8 novembre 2004, le ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État a initié une série de rencontres salariales avec les organisations syndicales. Ces rencontres se sont articulées en 2004 en deux phases.

Une première phase devait dresser un constat partagé sur l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires. À cette fin, un dossier technique présentant et commentant les données clefs de l'évolution salariale des trois fonctions publiques a été remis aux organisations syndicales. Ce dossier, préparé par la DGAFP en lien avec la direction du budget, devait servir de point de départ aux débats. La concertation menée lors de deux réunions tenues les 8 et 23 novembre n'a toutefois pas permis de dégager un accord, si bien que les organisations syndicales ont refusé de siéger à la réunion conclusive du 8 décembre.

1. Circulaire FP/7 n° 1960 – budget 2 B n° 99-846 du 1^{er} octobre 1999.

2. Décret n° 2004-1082 du 13 octobre 2004 relatif à l'indemnité de fonction et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales.

3. Circulaire PM n° 4980/SG du 24 mars 2004 relative à la rénovation de la gestion des ressources humaines et examen des projets de réformes statutaires et indemnitaires.

Une deuxième phase, de négociation proprement dite, devait consister à discuter des propositions présentées par le gouvernement. Ces propositions, dont la DGAFP a assuré l'ingénierie, étaient au nombre de quatre :

- augmentations de la valeur du point de 0,5 % au 1^{er} février et de 0,5 % au 1^{er} novembre 2005 ;
- fusion des échelles E2 et E3 des agents de catégorie C afin de tenir compte des augmentations successives du minimum de traitement et de leur impact sur l'amplitude de la grille des rémunérations ;
- attribution d'une indemnité exceptionnelle de sommet de grade pour les agents s'étant trouvés bloqués au dernier échelon de leur grade pendant au moins trois ans, qui ont eu à subir une perte de pouvoir d'achat en raison de ce blocage de leur carrière ;
- généralisation à la fonction publique de l'État des dispositifs indemnitaires interministériels liés aux fonctions occupées ou à la manière de servir.

Ces propositions ont été débattues lors de la séance de négociation du 21 décembre 2004. Aucun accord n'ayant pu être trouvé avec les organisations syndicales, le gouvernement a décidé des mesures salariales pour 2005 de façon unilatérale.

La rémunération au mérite

La communication du ministre chargé de la fonction publique au Conseil des ministres du 22 octobre 2003 sur l'encadrement supérieur a posé quatre principes :

- une expérimentation de « rémunération au mérite », d'abord pour les emplois à la décision du gouvernement (directeurs d'administration centrale) ;
- la transparence des rémunérations ;
- la clarté des objectifs ;
- l'évaluation des résultats obtenus.

L'expérimentation, concernant les directeurs d'administration centrale, a commencé en

2004 dans quelques ministères pilotes (Économie, Défense, Équipement, Agriculture, Intérieur, Fonction publique), à enveloppe constante. Un « comité des rémunérations », propre à chaque ministère et incluant une personne non fonctionnaire, conseille le ministre sur les montants modulables. Au niveau interministériel, une mission de pilotage de l'encadrement supérieur formule des recommandations (voir *infra* « Réformer l'encadrement supérieur et la gestion des administrateurs civils »).

Un bilan du dispositif concernant les directeurs d'administration centrale permettra de décider sa poursuite et, le cas échéant, de son extension, suivant des modalités à définir. La communication du 22 octobre 2003 indiquait en effet clairement que la « rémunération variable » devait concerner à terme tous les agents.

Dans cet objectif, la modernisation de l'architecture des régimes indemnitaires des fonctionnaires occupant des fonctions d'encadrement ou d'expertise dans les administrations centrales de l'État a pris la forme de la création de l'indemnité de fonction et de résultats (IFR) ¹. Ce dispositif interministériel, simple et transparent, sert désormais de support juridique commun pour moduler la rémunération suivant deux paramètres : les fonctions exercées et les résultats individuels obtenus. Il reste néanmoins à élaborer sa doctrine d'application de manière coordonnée entre les ministères gestionnaires. C'est l'un des aspects de l'action de la DGAFP dans le cadre du volet « gestion des ressources humaines » de la préparation de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, prévue en 2006.

■ La rénovation de la notation et de l'évaluation

La notation des fonctionnaires de l'État a fait l'objet d'une profonde réforme depuis la publi-

1. Décret n° 2004-1082 du 13 octobre 2004 relatif à l'indemnité de fonction et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales.

cation du décret du 29 avril 2002¹. Ce texte a mis fin au décret du 14 février 1959², devenu largement obsolète, afin de faire évoluer le système d'appréciation de la valeur professionnelle et de la manière de servir vers davantage de souplesse pour les administrations gestionnaires. Cette réforme entend faire de l'évaluation et de la notation les outils d'une gestion renouvelée des ressources humaines.

Le décret du 29 avril 2002 a, notamment, institutionnalisé, en la rendant obligatoire, la procédure d'évaluation des fonctionnaires. Dans un souci d'efficacité, l'entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct de l'agent, mieux à même d'apprécier les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés et d'engager une discussion sur les besoins de formation de l'agent définis, notamment, par rapport aux missions qu'il exerce, et sur ses perspectives d'évolution professionnelle. L'entretien d'évaluation peut également porter sur la notation.

Le décret a également simplifié les procédures de notation et d'avancement d'échelon en différenciant et en récompensant mieux les fonctionnaires dont la valeur professionnelle se distingue, par l'octroi de réductions d'ancienneté plus importantes et mieux ciblées en ce qui concerne l'ancienneté requise pour l'avancement d'échelon.

Décret-cadre, ce texte requiert que chaque département ministériel en définisse les modalités d'application dans un ou plusieurs arrêtés ministériels, en concertation avec les organisations syndicales.

De nombreux échanges interministériels menés depuis l'année 2002 sous l'égide de la DGAFP ont favorisé la compréhension des enjeux, des modalités et des objectifs de la réforme. Aujourd'hui, presque tous les ministères ont défini leurs orientations en matière d'évaluation et de notation et ont publié les

arrêtés d'application permettant de mettre en œuvre le nouveau système.

Ainsi, la procédure d'évaluation (notamment sa périodicité, son contenu, son mode d'organisation, le régime des formations à l'évaluation à mettre en place) a-telle été précisément définie dans chaque ministère, au vu de ses missions de service public et de ses spécificités ainsi qu'au regard des corps qu'il gère.

De la même manière, chaque arrêté ministériel dresse la liste des notateurs et définit la procédure de notation en terme de périodicité (annuelle ou bisannuelle), de niveaux de notes, de marges d'évolution des notes, de critères d'appréciation des agents et de conditions d'harmonisation préalable des notes.

Ces arrêtés ministériels ont permis d'effectuer l'exercice de notation de l'année 2004 suivant les nouvelles règles instituées par le décret du 29 avril 2002.

■ La réforme des retraites

La mise en œuvre de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites et de ses principaux décrets d'application concernant les fonctionnaires des trois fonctions publiques a été facilitée par la diffusion et la mise en ligne sur le site internet du ministère de la Fonction publique de guides de mise en œuvre thématiques³ :

- guide général ;
- guide du rachat de périodes d'études ;
- guide du temps partiel ;
- guide de la cessation progressive d'activité.

La négociation conduite, le 28 juin 2004 par le ministre de la Fonction publique avec les organisations syndicales sur le départ anticipé en retraite des personnes ayant eu une carrière longue a abouti à l'extension de ce dispositif, en vigueur dans le secteur privé, aux régimes

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

2. Décret n° 59-308 du 14 février 1959 relatif aux conditions générales de notation et d'avancement des fonctionnaires (formellement abrogé depuis le 1^{er} janvier 2005).

3. <http://www.fonction-publique.retraites.gouv.fr/data/Public/guides.html>

de fonctionnaires, avec une montée en charge progressive dès 2005¹. L'article législatif a été rédigé de manière à éviter le recours à des décrets d'application, qui n'auraient pas permis une mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2005. La diffusion d'une circulaire et sa mise en ligne de manière anticipée ont facilité l'exercice de ce nouveau droit à cette date.

L'article 76 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a institué un régime public de retraite additionnel destiné à permettre l'acquisition de droits à retraite, assis sur les éléments de rémunérations non pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions civiles et militaires. Le décret d'application a été publié² et la gestion administrative confiée à un établissement public. Là encore, la diffusion d'une circulaire et sa mise en ligne de manière anticipée ont facilité la mise en œuvre de ce régime le 1^{er} janvier 2005.

L'article 10 de la loi du 21 août 2003 pose le droit pour tout assuré d'obtenir des informations sur sa situation individuelle en matière de retraite. Ce droit nouveau se traduira pour chaque assuré par :

- le droit à obtenir, à sa demande, un relevé de situation individuelle faisant état de tous les droits acquis dans l'ensemble des régimes de retraite obligatoires de base et complémentaires dont il a relevé ;
- le droit à obtenir périodiquement, à partir d'un certain âge, une estimation indicative globale du montant des pensions qu'il sera susceptible de cumuler, lors de son départ en retraite, au titre de l'ensemble des régimes de retraite obligatoires dont il aura relevé au cours de sa carrière.

À la demande du Premier ministre, un comité de pilotage interministériel s'est constitué, sous l'égide du directeur général de l'administration et de la fonction publique et du secrétaire

général du ministère des Finances, pour que l'État soit au rendez-vous de la mise en œuvre du droit à l'information sur les retraites et soit exemplaire sur la concrétisation de cet aspect essentiel de la réforme de 2003. Le dispositif doit produire ses premiers résultats dès le 1^{er} juillet 2006 et monter en charge progressivement jusqu'en 2010.

Enfin, s'agissant du départ anticipé des femmes mères de trois enfants, tant l'évolution du droit européen que les modalités actuelles d'utilisation du dispositif conduisaient à envisager sa modification. Afin de mettre en conformité ce dispositif avec le droit communautaire, l'article 136 de la loi de finances rectificative pour 2004 en étend le bénéfice aux hommes fonctionnaires, tout en assortissant d'une condition nouvelle : le ou la bénéficiaire doit désormais avoir interrompu son activité dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Sont assimilées à cette interruption d'activité les périodes durant lesquelles aucune cotisation obligatoire n'a été versée à un régime de retraite de obligatoire³.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, dans son rapport sur la mise en application de la loi du 21 août 2003, a rappelé que « l'essentiel du travail de rédaction des décrets d'application a été supporté, d'une part, par la sous-direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire de la direction de la sécurité sociale du ministère de la Santé et, d'autre part, par le bureau des rémunérations, des pensions et du temps de travail de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, c'est-à-dire par une quinzaine de fonctionnaires qui ont dû s'y consacrer en sus de leur travail courant. »⁴. Le rapporteur, Denis Jacquat, dans son intervention lors de l'audition du ministre de la Fonction

1. Devenu l'article L. 25 bis du Code des pensions (loi de finances pour 2005), étendu à la CNRACL par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005.

2. Décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique.

3. Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004, loi de finances rectificative pour 2004 (article 136).

4. Rapport n° 2238 de Denis Jacquat sur la mise en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

publique et de la Réforme de l'État, le 5 avril 2005, a considéré que « compte tenu de la complexité de la matière et du délai très bref imposé pour la mise en application des dispositions prévues par le titre III de la loi [...], le travail accompli par le ministre de la Fonction publique, ses collaborateurs et les fonctionnaires du bureau des rémunérations et des pensions, a été remarquable. Le fonctionnement de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, et donc de l'État, a été exemplaire. »

■ Adapter la fonction publique au droit communautaire

Le droit communautaire affecte profondément la fonction publique française, tant du fait des directives du Conseil et du Parlement que de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. L'étendue des matières concernées est très vaste :

- 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.

En 2004, sur l'ensemble de ces sujets, la DGAFP a poursuivi ses travaux d'expertise pour concilier au mieux les principes fondamentaux du statut général avec le droit communautaire, avec une orientation claire, consistant, schématiquement, à rechercher dans le droit communautaire ce qui peut moderniser la fonction publique française sans

sortir du cadre d'une fonction publique de carrière. Ce choix conduit à tracer une « ligne rouge » autour de certaines exigences, telles que le principe du concours comme voie normale d'accès à la fonction publique ou le recrutement dans un cadre statutaire donnant accès à plusieurs emplois et non pour occuper un emploi déterminé. Ce choix conduit aussi à faire du droit communautaire un vecteur de modernisation en s'appuyant sur lui pour revaloriser la notion d'emploi, de poste de travail dans sa réalité concrète, à côté de l'appartenance statutaire à un corps. En un mot, il s'agit de redécouvrir la distinction du grade et de l'emploi au cœur du modèle de fonction publique de carrière. Le but est ainsi de s'appuyer sur le droit communautaire pour donner sa pleine mesure au modèle de fonction publique de carrière.

L'année 2004 a ainsi été très riche en travaux, tant au sein de la DGAFP qu'au niveau interministériel, pour organiser cette prise en compte maîtrisée du droit communautaire.

De façon très concrète, par un décret (n° 2004-313) du 29 mars 2004, la DGAFP a ouvert aux ressortissants communautaires la possibilité de se présenter aux concours d'entrée à l'École nationale d'administration. Elle a également mis en place une commission chargée, pour les trois fonctions publiques, d'apprécier les services accomplis dans un autre État membre que la France pour qu'ils soient pris en compte dans le classement dans un corps ou cadre d'emplois (arrêté du 14 juin 2004).

Parallèlement, des échanges informels avec la Commission européenne et les autres États membres ont été poursuivis afin de mieux faire comprendre, en amont d'éventuels contentieux, la spécificité de la fonction publique française. Surtout, la DGAFP s'est beaucoup investie dans la mise au point interministérielle d'un projet de loi portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, accompagnée d'une concertation avec les organisations syndicales.

Ce texte comporte plusieurs volets :

- en ce qui concerne les conditions requises pour concourir, il étend aux hommes les dérogations aux limites d'âge et conditions de diplôme réservées actuellement aux femmes, en actualisant ces régimes ;
- s'agissant du champ des emplois ouverts, au lieu d'une présomption de fermeture et d'un raisonnement corps par corps, il est proposé une ouverture de principe, comme dans la plupart des autres États membres, et un examen emploi par emploi pour déterminer la participation ou non à la puissance publique. En termes de gestion des ressources humaines, cette réforme peut conduire à étendre la rédaction de fiches de postes, à formaliser des missions, qui concourent aussi à la définition d'objectifs et à l'évaluation des résultats ;
- s'agissant des conditions d'accès aux emplois ouverts, la jurisprudence Burbaud de la CJCE (9 septembre 2003) a été précisée par un arrêt de la CJCE du 7 octobre 2004, qui a montré le risque du cloisonnement, susceptible d'entraîner la qualification de profession réglementée et une discrimination à rebours. C'est donc dans une ouverture plus grande à la mobilité que l'on a cherché le moyen de préserver le modèle des écoles d'application. Dans cet esprit, le projet de loi généralise l'accès par voie de détachement à tous les corps et cadres d'emplois, à l'exception des véritables professions réglementées ;
- un important volet du projet de loi transpose la directive 99/70 du 28 juin 1999 tendant

- à encadrer le renouvellement de contrats à durée déterminée. Afin de préserver le principe d'accès à la fonction publique par concours et de répondre à des situations de précarité, il est prévu que le renouvellement d'un contrat à durée déterminée au-delà de six années entraînera sa transformation en contrat à durée indéterminée ;
- une disposition spécifique a également été introduite afin de maintenir les droits des agents de droit privé employés par une structure reprise par l'administration dans le cadre d'un transfert, afin de tenir compte d'un arrêt de la CJCE du 26 septembre 2000, Mayeur ;
- en ce qui concerne la protection contre les discriminations et le harcèlement, le projet de loi achève la transposition de trois directives en consolidant et en harmonisant les dispositions présentes. À titre d'exemple, les agents non titulaires seront désormais couverts dans tous les cas de figure ;
- enfin, répondant aux exigences d'une directive communautaire, le projet de loi réaffirme les garanties de réintégration à l'issue d'un congé de maternité.

L'année 2004 a ainsi accru la prise de conscience des enjeux liés à l'application du droit communautaire à la fonction publique. Il reste désormais à en tirer toutes les conséquences au sein des ministères, notamment dans l'évolution de chaque statut particulier. La DGAFP poursuivra en la matière son rôle d'expertise et d'appui.

III La politique de recrutement et de formation

■ Améliorer le recrutement

Harmoniser, simplifier et diversifier les modalités de recrutement

Au-delà de son rôle de garant de la régularité juridique des recrutements par concours et celui de conseil des administrations employeuses, le rôle de coordination et d'harmonisation

de la DGAFP a été accru en 2004 par le passage d'une procédure d'avis à une procédure de contreseing pour les décrets relatifs à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière. Le ministère chargé de la fonction publique a orienté son effort auprès de ses partenaires ministériels pour une modernisation et une diversification de la politique

de recrutement des administrations. Deux axes principaux se dégagent.

• **La simplification et la modernisation des procédures**

Dans ce domaine, l'élément le plus marquant de l'année 2004 a été la publication du décret n° 2004-1105 du 19 octobre 2004 relatif à l'ouverture des procédures de recrutement, répondant aux souhaits exprimés par les administrations réunies dans le groupe de travail présidé par Thierry Drack, sous-directeur du recrutement et de la formation au ministère chargé de l'intérieur, sur les mesures de simplification des procédures de concours. Avec ce décret, qui entrera en vigueur le 21 février 2005, les 700 arrêtés d'ouverture de concours ne seront plus soumis à une procédure de contreseing qui pouvait durer jusqu'à trois semaines compte tenu des délais de cheminements des dossiers et des circuits de signature, mais à une procédure dématérialisée d'avis conforme réputé acquis dans un délai de quatre jours. Si le ministère de la Fonction publique a accepté de se départir de son pouvoir de contreseing, il entend, par ce geste fort, inciter les administrations à moderniser à leur tour leurs procédures, notamment avec une plus grande déconcentration des recrutements grâce aux possibilités offertes par la dématérialisation des procédures et des échanges électroniques.

Le deuxième élément marquant de cette année 2004, en matière de simplification du recrutement, a porté sur la modernisation des dispositifs d'équivalence et d'assimilation des diplômes (définies par des décrets de 1994 pour chaque fonction publique) et sur l'ouverture du recrutement à la reconnaissance de l'expérience professionnelle. Actuellement, environ 4 000 dossiers d'équivalence ou d'assimilation de diplômes sont présentés chaque année. L'ouverture, toujours plus large, de l'accès de la fonction publique aux ressortissants communautaires ne peut qu'accroître ce volume. Ces dossiers remontent systématiquement aujourd'hui à des commissions ministérielles centrales qui freinent, de ce point de vue, les possibilités de déconcentration des recrutements, puisque la

liste des candidats admis à concourir ne peut être établie tant que les dossiers n'ont pas été examinés. Par ailleurs, une série de décisions de la CJCE concernant la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière rendent nécessaire la prise en compte, en application de directives communautaires, de l'expérience professionnelle des candidats. Le gouvernement français s'est donc engagé auprès de la Commission européenne à mettre son droit interne en conformité avec la législation communautaire. À cet effet, une refonte complète des dispositifs réglementaires issus des décrets de 1994 a été préparée dans deux directions principales : d'une part, une simplification des procédures, permettant de réduire de 80 % le recours aux commissions (en distinguant plus nettement les situations où seul un niveau de diplôme est exigé de celles où un diplôme spécifique est requis) et, d'autre part, l'instauration de mécanismes prenant en compte l'expérience professionnelle des candidats. Cette réforme inter fonctions publiques et interministérielle doit avoir abouti en 2005.

Enfin, l'inscription des candidats par téléprocédure s'est renforcée : à titre d'exemple, la téléprocédure d'inscription via internet pour les candidats aux concours d'accès aux Irs a été utilisée par plus de 77 % des candidats. Les souplesses apportées aux administrations pour l'établissement et l'utilisation des listes complémentaires d'admission aux concours ont été accrues par la publication de décrets permettant aux départements ministériels qui en ont fait la demande d'inclure dans ces listes 200 % du nombre de candidats des listes principales.

• **La diversification du recrutement**

L'année 2004 a été marquée par une réflexion nourrie sur la diversité dans la fonction publique. Si le secteur public bénéficie d'importantes garanties apportées par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et par le principe du recrutement par concours, de nombreux paramètres, comme une surreprésentation des surdiplômés parmi les lauréats des concours, conduisent en revanche à écarter les personnes peu quali-

fiées au profit d'une « autoreproduction » au sein même de la fonction publique. Pour la rendre plus représentative de la société qu'elle sert, le ministre de la Fonction publique et de

la Réforme de l'État a confié à M^{me} Dominique Versini, ancien ministre, une étude sur la diversité dans la fonction publique. Cette étude a été remise en décembre 2004.

Le rapport Versini et la stratégie nationale de la diversité dans la fonction publique

Dominique Versini, ancienne secrétaire d'État à la Lutte contre l'exclusion, a remis le 16 décembre 2004 son « **Rapport sur la diversité dans la fonction publique** ». Ce rapport fait d'abord le **constat** de la mise en question croissante du pacte républicain, face aux insuffisances du système scolaire, à l'échec de l'intégration, aux difficultés concentrées dans certains quartiers avant d'en analyser les conséquences : la panne de l'ascenseur social, dès l'école, et la multiplication des discriminations dans tous les secteurs de la vie professionnelle.

Dans la **fonction publique**, en particulier, en dépit du principe de « cécité à l'origine » qui gouverne les processus de recrutement, la situation se présente d'une manière contrastée tant du point de vue de la représentation des femmes aux postes de direction, que de celui des personnes handicapées, de l'origine sociale des fonctionnaires et des jeunes Français issus de l'immigration.

Malgré les initiatives de quelques ministères pour la diversification sociale de leur recrutement, la situation doit encore évoluer en profondeur. C'est pourquoi Dominique Versini propose la mise en place d'une **stratégie nationale de la diversité**, qui comprendrait principalement deux volets.

1 – Mieux mobiliser et former les fonctionnaires, mieux informer et orienter le public

Chaque employeur public se doterait d'une *charte ministérielle de la diversité et de l'égalité des chances*, validée par le Premier ministre, et comprenant des objectifs quantitatifs et qualitatifs mis au point avec les organisations syndicales.

La création d'un *Observatoire sociétal de la diversité*, par extension des missions de l'actuel Observatoire de l'emploi public, doterait la fonction publique d'un outil scientifique pour mesurer l'efficacité des politiques gouvernementales en matière de diversification du recrutement et de l'emploi, ceci éventuellement au-delà du secteur public.

La *formation* à la prise en compte de la diversité par les agents publics doit se développer dès la *formation initiale*, au cœur des enseignements GRH des écoles de fonctionnaires, et se prolonger dans le cadre de la *formation continue* des managers et des gestionnaires de personnels, sans oublier celle des jurys de concours.

Une *campagne d'information nationale*, par voie de radio et d'affichage, et la création d'un *portail internet d'information et d'orientation* à destination du grand public seront les moyens principaux de mieux faire connaître à nos concitoyens les métiers de l'administration dans toute leur diversité.

2 – Des mesures juridiques et financières pour préparer et recruter les futurs fonctionnaires dans le respect de la diversité et de l'égalité des chances

Le PACTE (parcours d'accès aux carrières de la territoriale, de l'hospitalière et de l'État) est une nouvelle voie pour devenir agent public (catégorie C) *sans concours*.

La *prise en compte de l'expérience professionnelle* permettra d'accéder à l'emploi public : les administrations pourront substituer à certaines épreuves académiques la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP).

La *suppression des limites d'âge*, dans les concours de la fonction publique (proposition de loi Poignant), sera quasiment généralisée.

Les *élèves de ZEP* qui le souhaitent, pourront préparer les concours en bénéficiant d'un soutien technique (manuels, annales) et pédagogique (Greta) de deux à trois mois, à titre gratuit, le coût de l'opération étant financé exclusivement par l'administration.

Dans le prolongement de ces réflexions, le ministère chargé de la fonction publique s'est engagé sur une voie novatrice en matière de recrutement : les parcours d'accès aux carrières de la territoriale, de l'hospitalière et de l'État (les PACTE). Conçu comme un engagement réciproque entre un employeur public et un jeune âgé de moins de 26 ans dont le niveau de qualification est inférieur au baccalauréat, le PACTE substitue à la réussite d'un concours celle d'un parcours de formation qualifiante réalisé en alternance. Au terme de ce parcours, d'une durée maximale de deux ans, le jeune se présente à un examen professionnel pour être titularisé. Le PACTE, qui nécessite une mesure législative, devrait entrer en vigueur à la fin de l'année 2005.

Par ailleurs, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État a soutenu la proposition de loi du député Serge Poignant visant, sauf exception, à supprimer les limites d'âge dans les concours de la fonction publique. Ce texte, voté à l'unanimité à l'Assemblée nationale le 15 avril 2004, a été adopté en 2005.

Enfin, la diversité dans le recrutement et le déroulement de la carrière concerne l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Le comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques a travaillé à la rédaction de son troisième rapport, dont la publication est prévue pour la fin de l'été 2005. Durant l'année 2004, le comité s'est réuni de façon bimensuelle afin de suivre l'évolution de ses problématiques de travail.

Des plans pluriannuels fixent, dans chaque ministère, pour une durée de trois à cinq ans, des objectifs 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 dans le courant de l'année 2004. En effet, trois circulaires signées le 29 mars 2004 par le ministre de la Fonction publique et de la

Réforme de l'État invitent les différents ministères, en fonction de leurs spécificités, à renouveler leurs plans pluriannuels ou à s'en doter. Début 2005, tous les ministères auront un plan.

Le 9^e rapport au Parlement sur les mesures prises dans la fonction publique pour assurer l'application du principe d'égalité des sexes a été présenté en CSFPE le 19 octobre 2004 et remis au Parlement, en application de l'article 6 *quater* de la loi du 13 juillet 1983¹ selon lequel le gouvernement remet tous les deux ans au Parlement un rapport sur la situation comparée des conditions d'emploi et de formation des femmes et hommes dans la fonction publique.

Mais assurer la diversification des recrutements suppose aussi d'améliorer la reconversion d'agents publics vers d'autres employeurs publics. Deux éléments sont plus particulièrement à souligner :

- en application de la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003, le décret n° 2004-738 du 26 juillet 2004 a instauré un dispositif de détachement-intégration des agents de France Télécom vers la fonction publique. Un arrêté du 28 décembre 2004 a mis en place un programme de formation d'adaptation à l'emploi pour accompagner cette reconversion. À terme, plusieurs milliers d'agents viendront enrichir la fonction publique en leur apportant leur compétence et leur culture professionnelle ;
- la refonte du statut général des militaires a été l'occasion d'une révision en profondeur des mécanismes de reconversion des militaires vers les fonctions publiques civiles, réforme rendue encore plus nécessaire par la professionnalisation des armées. Les conditions de reclassement des militaires lauréats des concours ont été alignées sur celles des fonctionnaires civils. La procédure de détachement, dite de la loi 70-2, a été pérennisée et élargie à toutes les catégories d'emploi et à toutes les catégories de militaires, de carrière ou sous contrat. Ces travaux se poursuivront en

1. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

2005 avec une importante modernisation du dispositif des emplois réservés.

Enfin, depuis la publication de la loi dite « Sapin »¹, l'ouverture 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'élus) et des concours sur titres s'est poursuivie.

Fin 2004, les statuts de plus de quarante corps de la fonction publique de l'État et cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, parmi les plus importants, ont été modifiés afin d'accueillir ces 3^e concours. S'il est encore trop tôt pour en faire un bilan détaillé, il apparaît que cette nouvelle voie de recrutement a suscité un vif intérêt de la part des ministères employeurs, mais insuffisant de la part des candidats potentiels, qui restent, dans certains cas, trop peu nombreux pour assurer une sélectivité suffisante. Une revalorisation de la situation des lauréats des 3^e concours est actuellement à l'étude.

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 (base de données sur les concours du site www.fonction-publique.gouv.fr, mise en ligne du calendrier prévisionnel des concours publié par le *Journal officiel*). Ce rôle sera renforcé par la dématérialisation des ouvertures de concours, qui va permettre de transmettre plus rapidement les informations à l'ANPE, à l'Apec et à l'Onisep, mais aussi de nouer des partenariats pour offrir de nouveaux services aux candidats.

Par ailleurs, des partenariats ont été noués avec des sites de recrutements en ligne comme « emploi-public. com », avec la *Gazette des*

communes, ou « monster-public.fr », filiale du groupe Monster, premier site mondial de recrutement en ligne.

Enfin, des actions plus directes à l'intention des candidats potentiels ont été reconduites, notamment avec l'Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés (Afij).

Préparer aux concours

Le respect du principe d'égalité aux emplois publics appelle aussi des actions spécifiques auprès de certains publics qui, pour des raisons sociales ou culturelles, ne sont pas suffisamment présents parmi les candidats. Le comité interministériel à l'intégration de 2004 a ainsi prolongé et élargi la mise en place de centres de préparation aux concours plus spécifiquement destinés aux jeunes des zones d'éducation prioritaire. Ces centres, installés dans certains Greta, ont bénéficié du soutien du ministère chargé de la fonction publique pour organiser des journées d'information et de sensibilisation, qui ont connu un réel succès, et de modules de préparation aux épreuves de concours.

Le soutien aux instituts et aux centres de préparation à l'administration générale (Ipag – Cpag) s'est poursuivi grâce à des financements plus favorables. La participation du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État à la conférence nationale des Ipag – Cpag a permis des échanges sur les projets de réforme des concours d'entrée aux Ira, dont ce réseau est un partenaire essentiel.

En ce qui concerne les agents publics, la préparation aux concours et examens constitue une des priorités du ministère ; avec plus de 18 % des crédits de formation consacrés à cette action.

1. Loi n° 2001-02 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique.

■ La formation postconcours

Les écoles sous tutelle

Les modalités de formation dans les écoles interministérielles placées sous la tutelle du ministère – l'Ena – (voir encadré), et les cinq Instituts régionaux d'administration (Ira) – font actuellement l'objet de réformes d'ampleur.

Concernant le dispositif interministériel que constituent les Ira, plusieurs projets de réforme visent à l'adaptation des épreuves des concours d'accès, à la modification des modalités d'organisation et de gestion de ces concours et à la professionnalisation de la formation dont bénéficient les futurs attachés. Les cinq instituts ont renforcé leur ouverture sur leur environnement en jouant, en particulier, un rôle moteur au sein du Réseau des écoles de service public (RESP). Une convention-cadre de coopération entre les Ira, les Enact et les

délégations régionales du CNFPT a été conclue en 2004.

Par ailleurs, le dialogue de gestion entre la tutelle et les établissements, défini en 2003, s'est concrétisé par la signature en 2004 d'une convention d'objectifs et de gestion entre le directeur général de l'administration et de la fonction publique et les cinq directeurs des Ira. Opérateurs de l'État, avec une contribution à la performance du programme « Fonction publique, réforme de l'État et prospective » significative, les Ira visent, notamment, à maîtriser le coût unitaire de la formation d'un attaché d'administration conformément aux objectifs fixés par le ministère chargé de la fonction publique.

Au total, 645 attachés d'administration ont rejoint au 1^{er} septembre 2004 leur affectation à la suite de leur recrutement et de leur formation au sein des Ira.

Réforme de la scolarité à l'École nationale d'administration

La communication sur l'encadrement supérieur, présentée lors du Conseil des ministres du 22 octobre 2003, comportait un certain nombre de mesures intéressantes l'École nationale d'administration (Ena). Trois orientations principales ont été fixées par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État afin d'engager la réforme de l'École : recentrer l'Ena sur sa vocation première d'école d'application, l'ouvrir sur l'administration des territoires et sur l'Europe et en faire un centre d'expertise pour la modernisation de l'État.

Dans ce contexte, deux grands chantiers menés conjointement par la direction de l'École et par la DGAFP ont été conduits au cours de l'année 2004. En premier lieu, le regroupement à Strasbourg de l'essentiel des activités de l'Ena, annoncé le 22 octobre 2003 concernait, à la fois, les activités pédagogiques (formation initiale, formation permanente) et les services du secrétariat général. Le transfert des services a été préparé (notamment lors d'une réunion interministérielle du 10 mai 2004), y compris avec les collectivités locales, afin d'adapter les capacités d'accueil du bâtiment de l'Ena à Strasbourg (commanderie Saint-Jean). Depuis janvier 2005, la mesure est effective : les cycles longs, c'est-à-dire la formation des élèves et les actions de formation continue dont la durée dépasse un mois, se déroulent intégralement à Strasbourg.

En deuxième lieu, une réforme en profondeur de la scolarité a été lancée. L'École doit en effet s'adapter à l'évolution profonde de ses missions. La localisation à Strasbourg de l'essentiel de ses activités, concrétisée par la fusion de l'Ena et du Centre d'études européennes de Strasbourg (CEES), permet d'abord de rapprocher l'École des centres de décision européens. Les futurs hauts fonctionnaires doivent être, plus que jamais, capables d'intégrer les mutations de leur environnement, qu'il soit hexagonal, européen ou international. Le regroupement rapproche aussi l'Ena de l'Institut national des études territoriales (Inet), établissement du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) qui assure, sur le plan national, la formation initiale et continue des cadres dirigeants des grandes collectivités territoriales (villes de plus de

40 000 habitants, structures intercommunales, départements, régions). En effet, avec une nouvelle étape de la décentralisation, les logiques d'administration territoriale se modifient en profondeur. C'est pourquoi les problématiques et les modes d'action spécifiques des collectivités territoriales doivent être intégrés à part entière dans le cursus de formation de l'Ena. Enfin, l'École doit former des modernisateurs et des rénovateurs aptes à porter les nouveaux outils de l'action publique, en particulier ceux issus de la mise en œuvre de la Lolf.

Ces ambitions, définies conjointement avec l'Ena, ont permis une réorganisation profonde de la scolarité des élèves. Celle-ci a pu s'appuyer sur les travaux de trois groupes de travail mis en place au printemps 2004 par le directeur de l'École : un groupe « Europe », animé par Ralph Dassa, directeur du Centre des études européennes de Strasbourg ; un groupe « Territoires », piloté par le préfet Dominique Schmitt, directeur général des collectivités locales ; enfin, un groupe « Gestion publique et management », piloté par Jean-Pierre Weiss, ingénieur général des ponts et chaussées, ancien directeur des ressources humaines du ministère chargé de l'équipement, et par Jean-Raphaël Alventosa, conseiller-maître à la Cour des comptes, coordonnateur de l'enseignement de gestion publique de l'école.

Les résultats de ces travaux, rendus à la fin de l'année 2004, ont permis de préciser la nouvelle architecture de la scolarité. Celle-ci s'articulera d'abord, plus encore qu'auparavant, autour de stages d'application. Ces expériences de terrain, plus nombreuses et plus diversifiées, se dérouleront dans le cadre de trois modules principaux, consacrés à l'Europe, à l'administration territoriale ainsi qu'à la gestion publique et au management. Ce choix, conforme à la vocation d'école d'application de l'Ena, permettra de former des hauts fonctionnaires responsables, proches des préoccupations des citoyens et des administrés, animés d'un souci de simplification administrative, d'efficacité et de qualité de service. La dernière partie de la scolarité des élèves sera, quant à elle, dédiée à l'approfondissement des connaissances et des compétences des élèves dans un des domaines suivants : économique et financier, juridique, social, international ou territorial. La formation dispensée à l'Ena sera ainsi à même de répondre à la fois au projet professionnel de chacun et aux besoins des administrations.

Enfin, le rythme nouveau de la scolarité, alternant étroitement stages et enseignements, s'accompagnera d'un suivi personnalisé des élèves. Il se traduira, au terme de la scolarité, par un bilan individuel, destiné à faciliter leur affectation.

L'ensemble de ces évolutions nécessite une adaptation des textes réglementaires relatifs à l'Ena, démarche que la DGAFP a engagée en 2004 et qui se poursuivra en 2005.

La formation continue interministérielle

Le ministère chargé de la fonction publique a poursuivi ses actions de formation interministérielle. L'essentiel en est mis en œuvre au niveau déconcentré, à la fois par les correspondants de la DGAFP pour la formation interministérielle déconcentrée (principalement les délégués interdépartementaux à la formation – DIF – du ministère de l'Intérieur), et par les Ira. Ces actions représentent un volume d'activité considérable : en 2003 (dernière année connue), les correspondants de la DGAFP ont eu à leur

actif près de 35 000 jours/stagiaires, tandis que les Ira en comptabilisent 20 000 environ. Pour 2004, la circulaire du 23 décembre 2003, cosignée par le ministère chargé de l'intérieur et par le ministère chargé de la fonction publique, a déterminé quatre axes de formation prioritaires : les techniques de gestion publique à adopter dans le cadre de la mise en œuvre de la Lolf ; la gestion des ressources humaines ; la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable ; le développement de l'administration électronique.

La DGAFP a également proposé, au niveau central, une offre de formation interministérielle (circulaire du 19 avril 2004) comprenant une vingtaine de sessions sur les thèmes de la gestion publique, de la gestion des ressources humaines, des affaires européennes et de l'actualité jurisprudentielle.

Chaque année, la DGAFP organise, en outre, un programme de formation pour l'encadrement supérieur, en partenariat avec la direction de la formation permanente de l'Ena (voir *infra* « Mieux former l'encadrement supérieur »).

Le pôle de compétence en matière de formation au développement durable

La DGAFP et l'Institut de formation de l'environnement (Ifore-MEDD) ont constitué un pôle de compétence en matière de formation au développement durable. Cette création s'est matérialisée par la signature d'un « Protocole relatif à la mise en œuvre du plan d'action *Vers un État exemplaire* de la stratégie nationale » le 13 février 2004 à l'Ifore.

Au terme d'une première année de fonctionnement, les actions suivantes ont été conduites :

- Création d'un *réseau de correspondants ministériels* pour la formation (quatorze ministères participants).
- Élaboration d'un dispositif de *formation à l'éco-responsabilité* pour les administrations, en partenariat avec l'Ademe : trois modules achevés en mars 2005 (introduction à l'éco-responsabilité, déchets, énergie), deux modules en cours d'élaboration (haute qualité environnementale, achats). Pour le module achat éco-responsable, un *partenariat nouveau* a été établi avec l'IGPDE (ministère de l'Économie et des Finances).
- Des discussions pour engager un partenariat avec le CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) sont en cours. Les axes de collaboration envisagés sont la formation des agents à l'éco-responsabilité et la formation des cadres supérieurs au développement durable.
- Mise en place de stages de formations continues ouvertes à tous les ministères, à leurs services déconcentrés et à leurs établissements publics. Elles abordent le développement durable sous diverses facettes : enjeux, politiques, démarches, outils, au travers de thématiques variées : droit, énergie, biodiversité, territoire, éco-responsabilité, etc.

En 2004, grâce à ce dispositif :

- 23 stages ont été programmés, dont 15 au niveau régional ;
- 24 organismes partenaires ont été mobilisés pour la création des stages ;
- 473 personnes ont été formées sur deux ou trois journées chacune.

- Au niveau régional, une organisation interministérielle se met en place grâce aux copilotes du dispositif : les « correspondants éco-responsabilité » des Diren et les « délégués interdépartementaux à la formation ».

En novembre et décembre 2004 et au premier semestre 2005, une quinzaine de formations auront été réalisées en région, à destination de cadres, de chargés de mission et de personnes chargées de patrimoine et de logistique.

- En formation initiale, des stages sont prévus avec le RESP sur le développement durable et pour des formations de formateurs. Un appui est apporté à l'École nationale des travaux publics de l'État pour un module développement durable dans le cursus général des étudiants. Enfin, le développement durable est introduit dans la formation des techniciens et des agents techniques de l'environnement (TE et ATE).

■ L'évolution de la formation continue

La refonte du système de formation professionnelle dans la fonction publique et la transposition à la fonction publique de la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social ont fait, en 2004, l'objet d'une réflexion approfondie. L'objectif est d'assurer 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 création d'une allocation de formation permettant de se former, dans certaines conditions, en dehors du temps de travail ;
- la définition d'une nouvelle typologie d'action de formation recentrée sur le projet professionnel des agents ;

- 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 ;
- l'amélioration des dispositifs d'information, d'orientation et de reconnaissance des acquis professionnels des personnes tout au long de la vie, notamment en donnant une base législative aux congés pour validation des acquis de l'expérience et pour bilan professionnel.

Les principales dispositions de cette transposition ont été présentées à la commission de la formation professionnelle et de la promotion sociale du CSFPE lors de sa séance du 19 février 2004 pour la fonction publique de l'État et à la conférence nationale des conseils régionaux d'orientation du CNFPT, le 5 octobre 2004, pour la fonction publique territoriale.

■■■ Améliorer la gestion de la carrière de l'encadrement supérieur

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

La montée en puissance des statuts d'emplois

La double volonté de reconnaître le niveau des responsabilités exercées et de publier les montants des rémunérations, ainsi que le souci de décloisonner largement les viviers d'accès aux postes d'encadrement ont conduit à poursuivre l'élaboration de textes statutaires régissant des emplois, notamment dans des établissements publics ou pour des fonctions de direction de certains organismes centraux. Par ailleurs, pour accompagner la réforme des administrations territoriales de l'État, des réflexions se poursuivent sur l'adaptation de statuts d'emploi de chefs de services déconcentrés d'administration de l'État.

Pour une mobilité active des administrateurs civils

La modification du décret relatif à la mobilité statutaire a constitué un élément important dans l'évolution des carrières de tous les corps qui recrutent à l'issue de l'Ena. Ce texte permet notamment aux administrateurs civils et aux administrateurs des postes et télécommunications d'envisager désormais une carrière tout à la fois plus diversifiée (possibilité d'un passage dans le secteur privé ou dans une administration d'un autre État communautaire...) et plus soucieuse d'une certaine rationalité (possibilité de passer d'une administration centrale à une autre...).

Le décret n° 2004-708 du 16 juillet 2004 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie

de l'Ena abroge le décret n° 97-274 du 21 mars 1997. La mobilité statutaire régie par ce précédent décret était en effet jugée trop restrictive, en ne permettant pas aux membres des corps ayant vocation à servir en administration centrale d'accomplir leur mobilité au sein d'autres administrations centrales ou en juridictions parisiennes.

Le nouveau décret ouvre largement le champ de la mobilité. Elle pourra désormais être accomplie en administration centrale ou déconcentrée, en juridiction administrative, en juridiction financière, auprès d'une entreprise publique ou privée, d'un organisme privé d'intérêt général, d'un organisme de caractère associatif assurant des missions d'intérêt général, d'une institution ou d'un service de l'Union européenne ou d'un organisme qui leur est rattaché, d'une organisation internationale ou d'une administration d'un État étranger.

Cette mobilité ne pourra s'effectuer qu'après deux années au moins de services effectifs dans l'administration de la première affectation, alors que le précédent décret autorisait une mobilité immédiate dès l'entrée dans le corps, disposition qui avait été rapidement contestée. Le décret réduit, par ailleurs, à deux ans au lieu de quatre le délai au-delà duquel les fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'Ena peuvent être placés en détachement.

Globalement, ce nouveau décret devrait donc encourager une réelle amélioration de la fluidité statutaire. Mais il est encore un peu tôt pour pouvoir en faire un bilan précis, en particulier pour ce qui concerne l'intérêt manifesté pour des mobilités nouvelles, notamment en entreprises et dans les administrations étrangères.

Vers une réforme de l'encadrement supérieur

Plusieurs initiatives, s'inscrivant dans la mise en œuvre de la communication en Conseil des ministres du 22 octobre 2003 consacrée à l'encadrement supérieur et dans le prolongement des recommandations du deuxième rap-

port de la commission présidée par Yves-Thibault de Silguy (rendu en janvier 2004)¹ ont permis d'envisager une profonde modification des pratiques de la haute fonction publique.

Le renforcement du réseau « encadrement supérieur »

Le renforcement du réseau « encadrement supérieur » a facilité un suivi interministériel des carrières, en particulier des administrateurs civils. Constitué fin 2002 à partir de quelques ministères et coordonné par la mission « encadrement supérieur » de la DGAFP, il rassemble les agents en charge du suivi des hauts fonctionnaires et, notamment, de leur mobilité. Il s'est ouvert fin 2003 à la fonction publique territoriale avec la participation d'un représentant du CNFPT. En 2004, il s'est élargi aux inspections générales interministérielles. Fin 2004, il regroupait l'ensemble des ministères, les principales juridictions, les inspections générales interministérielles, la Ville de Paris et les collectivités locales.

Les membres du réseau se réunissent tous les deux mois sur des ordres du jour en liaison avec l'actualité (suivi des mesures interministérielles, réformes internes aux administrations, communication sur les rapports en cours), le partage des bonnes pratiques, notamment en matière d'expérimentations croisées (échanges de « mobiles » entre ministères, mobilité « externe » des militaires à haut potentiel, etc.) et l'analyse de problématiques particulières (retours de mobilité, carrière des « seniors », etc.).

La réunion du réseau permet également des échanges d'information en amont, en particulier sur les postes prochainement à pourvoir, voire sur certains cadres à potentiel qui pourraient poursuivre une carrière plus diversifiée.

La mise en place d'une rémunération à la performance pour les directeurs d'administration centrale

Cette expérimentation coordonnée par le ministère de la Fonction publique et de la

1. Commission sur la réforme de l'Ena et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques.

Réforme de l'État avec l'aide d'un cabinet extérieur a été lancée en juin 2004.

Six ministères (Économie, Finances et Industrie ; Intérieur, Sécurité intérieure et Libertés locales ; Défense ; Équipement, Transports, Aménagement du territoire, Tourisme et Mer ; Agriculture, Alimentation, Pêche et Affaires rurales ; Fonction publique et Réforme de l'État) y ont participé pour un total de 45 directeurs. Elle a permis d'instiller une politique globale favorable au renforcement du pilotage par objectifs et à l'évaluation systématique.

Elle s'est déroulée en trois étapes :

- mise en place du dispositif avec notamment la mise en place de comités ministériels de rémunération (CMR), réunissant responsables expérimentés du ministère et personnalité(s) extérieure(s) spécialistes de ces questions ;
- établissement des lettres d'objectifs ;
- analyse *a posteriori* des performances par les CMR et préparation de la généralisation de l'expérimentation.

Au 1^{er} mars 2005, les étapes 1 et 2 étaient achevées. L'étape 3, liée à la réalisation d'un bilan de l'expérimentation, était en cours.

Deux missions pour l'encadrement supérieur : la Misgac et la Mipes

La Misgac

La mission interministérielle de suivi de la gestion des administrateurs civils (Misgac), créée par un arrêté du Premier ministre du 16 avril 2002, a rendu son premier rapport d'activité 2002-2003 en décembre 2003. Elle y a avancé un certain nombre de propositions dont elle a suivi la mise en œuvre pendant toute l'année 2004, pour approfondir l'analyse quantitative et qualitative de la réalité du corps et affirmer sa vocation à être un corps pivot de l'administration.

La mission s'est réunie huit fois en 2004. Sa première réunion a élaboré une méthodologie pour analyser les parcours particuliers des administrateurs civils et améliorer la connaissance précise du corps. Six cohortes ont été plus particulièrement retenues pour une ana-

lyse détaillée et comparative des carrières : 1980, 1985, 1988, 1990, 1993, 1997 (*cf. infra*). Elles ont donc été étudiées dans chacun des ministères durant l'année. Par ailleurs, la mission a auditionné des universitaires spécialistes de l'encadrement supérieur et les principaux responsables de la coopération internationale administrative, et a poursuivi ses activités de conseil individualisé.

La Mipes

Dans le prolongement du deuxième rapport de la mission Silguy, la mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur de la fonction publique (Mipes) a été créée auprès du Premier ministre par le décret n° 2004-1081 du 13 octobre 2004.

La mission est chargée d'émettre des recommandations sur la gestion de l'encadrement supérieur, notamment en ce qui concerne l'évolution des flux de recrutement, compte tenu des besoins exprimés, et les modalités de rémunération et de mobilité de ces personnels. À ce titre, elle doit plus particulièrement :

- faire chaque année, au Premier ministre, des propositions sur les flux de recrutement dans les corps supérieurs de l'État, qu'ils relèvent de la filière administrative ou de la filière technique, à partir des besoins prévisionnels à dix ans qu'elle a identifiés ;
- accompagner ces propositions de recommandations sur la gestion de l'encadrement supérieur, notamment en matière de mobilité ;
- procéder à l'examen annuel des bilans des rémunérations de l'encadrement supérieur, établis par chaque ministre, afin notamment d'apprécier la modulation significative de la part variable de la rémunération ;
- solliciter, le cas échéant, des compétences extérieures à l'administration pour présenter des propositions ou des données utiles à ses travaux.

Présidée par le directeur de cabinet du Premier ministre, la mission comprend, en outre, le secrétaire général du gouvernement, qui en assure la présidence en cas d'empêchement du directeur de cabinet du Premier ministre, le directeur général de l'administration et de la fonction publique et six autres membres nommés

(arrêté du 15 octobre 2004, publié au *Journal officiel* du 16 octobre 2004) :

- Thierry Bert, chef de service de l'inspection générale des finances ;
- Dominique Jean Chertier, directeur général adjoint aux affaires sociales et institutionnelles de la Snecma ;
- Anne-Marie Idrac, président-directeur général de la RATP ;
- Claude Martinand, vice-président du conseil général des ponts et chaussées ;
- Evelyne Ratte, secrétaire générale pour l'administration du ministère de la Défense ;
- Louis Schweitzer, président-directeur général de Renault.

La réunion constitutive de la mission a eu lieu le 14 octobre 2004. Depuis, la mission s'est à nouveau réunie le 20 janvier 2005 pour examiner l'avancée de l'expérimentation d'une rémunération à la performance des directeurs d'administration centrale mise en place à partir de juin 2004 (à la suite du rapport rendu au Premier ministre par Jean-Ludovic Silicani en février 2004) ainsi que pour émettre des recommandations sur les flux de recrutement à venir de l'École polytechnique et à l'Ena.

La création de cette mission, avec des personnalités de haut niveau de différentes origines, devrait permettre d'encourager un travail original de gestion et de prospective au sein des différentes administrations.

■ Mieux former l'encadrement supérieur

Chaque année, la DGAFP organise un programme de formation pour l'encadrement supérieur, en partenariat avec la direction de la formation permanente de l'Ena. Trois types d'actions sont conduits dans ce cadre :

Un séminaire de management et à la conduite du changement pour les directeurs d'administration centrale nommés depuis moins de six mois

Cette action, décidée par la DGAFP au début de l'année 2004, entre dans le cadre de la mise en œuvre de la communication au

Conseil des ministres du 22 octobre 2003 sur la réforme de la gestion de l'encadrement supérieur et de l'Ena. La formation présente un caractère interministériel affirmé. Elle a un caractère obligatoire.

En 2004, deux promotions de nouveaux directeurs ont été concernées. Elles rassemblent des agents originaires de corps différents qui peuvent échanger leurs expériences. Deux séminaires d'une journée et demie, à quelques mois d'intervalle, facilitent le travail personnel. Ils sont consacrés à des problématiques de management et encadrés par des personnalités importantes des secteurs publics et privés.

Chaque séminaire se déroule en deux sessions d'une journée et demie. Le premier séminaire a eu lieu à partir en avril 2004, la seconde partie se tenant en octobre 2004. Il a regroupé quatorze directeurs appartenant à onze ministères différents nommés entre le mois d'août 2003 et janvier 2004 inclus. La deuxième « promotion » a regroupé douze directeurs nommés entre février et juillet 2004 appartenant à dix ministères. La première session a eu lieu fin septembre 2004. La seconde partie se déroulera en mars 2005.

Cette initiative permet d'envisager, pour les prochaines années, un renforcement global des formations au management en cours de carrière pour tous les agents chargés d'un emploi fonctionnel de direction.

Un programme de formation continue de l'encadrement supérieur

Les formations proposées dans ce cadre sont destinées aux chefs de service et sous-directeurs d'administration centrale et des chefs de services déconcentrés. Elles viennent en complément des formations déjà engagées par les administrations à destination de leur encadrement supérieur. Elles concernent principalement le domaine de la gestion des ressources humaines.

En 2004, cinq séminaires ont été organisés (soit 5,5 jours de formation) sur les thèmes suivants :

- conduire un entretien d'évaluation (14 avril 2004) ;

- gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (Gpeec) et formation dans les trois fonctions publiques (6 mai 2004) ;
- l'intégration professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique (24 mai 2004) ;
- la gestion de l'encadrement supérieur (15 et 16 septembre 2004 sur 1,5 jour) ;
- Lof et GRH : quels changements ? (9 décembre 2004).

Ces cinq séminaires ont regroupé 89 stagiaires. Deux tiers des stagiaires sont originaires d'une administration centrale, le dernier tiers étant issu des services déconcentrés.

Quatre sessions d'une demi-journée chacune ont également été organisées sur le thème du calcul de la masse salariale. Ces sessions, ouvertes à un public plus large que le public visé pour les séminaires habituels, ont regroupé, au total, 55 stagiaires.

Les rencontres de l'encadrement supérieur

Un cycle de rencontres régulières sur des questions d'actualité a été expérimenté fin 2004. Ces rencontres prennent la forme de conférences de deux heures chacune, laissant une large part au débat. Les premiers thèmes, ayant permis de regrouper 55 stagiaires, ont été les suivants :

- actualités internationales et européennes : les incidences du droit européen sur le droit français (21 octobre 2004) ;
- les nouveaux visages du dialogue social (18 novembre 2004).

L'intérêt des cadres pour cette formule a permis de programmer un cycle de six rencontres en 2005.

Au total, les formations 2004 à destination de l'encadrement supérieur ont donc regroupé 199 stagiaires sur 8,5 jours de formation.

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

■ L'action sociale interministérielle

L'action sociale strictement interministérielle, dont la déconcentration de l'action sociale

L'action sociale interministérielle est constituée pour l'essentiel de prestations individuelles. La plus connue, et la plus utilisée par les agents, est le chèque-vacances. Cette prestation, dont les crédits inscrits en loi de finances, se sont élevés à 35,6 M€, a été attribuée à environ 146 000 agents de l'État. Après plusieurs années de baisse du nombre des bénéficiaires, l'année 2004 confirme la tendance à une reprise de cette prestation, déjà constatée en 2003. L'aide à l'amélioration de l'habitat des retraités n'a concerné, en revanche, que 857 personnes. Le faible nombre de bénéficiaires confirme le peu d'intérêt rencontré par cette prestation ouverte à un nombre tout à fait limité de retraités. L'aide ménagère à domicile, dont

les crédits inscrits en loi de finances se sont élevés à 18,7 M€, a permis le traitement de 30 090 dossiers. Cette prestation, qui participe au maintien à domicile des personnes âgées, reste très utilisée par les retraités de plus de 65 ans. Enfin, l'aide et le prêt à l'installation des jeunes fonctionnaires sont offerts pour les affectations en région Ile-de-France, en Provence-Alpes-Côte-d'Azur et en zones urbaines sensibles. Cette prestation a été attribuée à 3 219 jeunes fonctionnaires. Si le nombre de bénéficiaires reste stable, on constate néanmoins une augmentation du nombre d'aides accordées en zone urbaine sensible. Au-delà de ces quatre prestations, il faut noter le financement de la prestation service crèches, dont le montant s'élève à 44 M€, ainsi que les crédits accordés aux Srias, dont le montant s'élève à 1 824 490 €.

Au-delà de ces prestations individuelles, l'action sociale interministérielle est constituée

de prestations collectives : rénovation des restaurants interadministratifs et réservations de logements. La somme consacrée à ces actions s'est élevée à 11,8 M€ en 2004.

Si la gestion des prestations individuelles est aujourd'hui confiée à un prestataire externe, la gestion des prestations collectives demeure de la compétence du niveau central. Cette organisation ne permet plus de répondre rapidement aux besoins du niveau local. Pour cette raison, des travaux ont été engagés au cours de l'année 2004 pour déconcentrer l'action sociale collective, et notamment la politique de restauration interministérielle. Ce point a été inscrit à l'ordre du jour du comité interministériel d'action sociale du 16 juin 2004. À cette occasion, trois groupes de travail ont été créés. Le premier, piloté par le ministre chargé de l'équipement, a travaillé à la déconcentration des procédures de réservation de logements, et notamment du 5 % préfectoral. Le deuxième, copiloté par le ministre chargé de l'intérieur et le ministre chargé de l'économie, a abordé la déconcentration de la restauration interadministrative. Enfin, le troisième, piloté par le ministre chargé de la fonction publique, devait formaliser le cadre réglementaire de cette déconcentration.

Afin de préparer ce dossier, le directeur général de l'administration et de la fonction

publique ainsi que le secrétaire général du ministère de l'Intérieur ont reçu les secrétaires généraux aux affaires régionales le 28 septembre 2004. Cette rencontre a permis de mobiliser les acteurs locaux qui se sont montrés tout à fait ouverts à ce projet de déconcentration. L'année 2005 devrait voir l'aboutissement des travaux préparatoires, pour une première expérimentation dans une région, dont le choix n'est pas encore arrêté, au 1^{er} janvier 2006.

Les prestations à réglementation commune, dont le transfert aux Caf

Jusqu'au 1^{er} janvier 2005, les prestations familiales dues aux agents civils et militaires de l'État étaient pour partie gérées par les caisses d'allocations familiales (Caf), par exemple pour les aides au logement ou la prestation d'accueil du jeune enfant, et pour partie par les services de paie des ministères, par exemple pour les allocations familiales, l'allocation d'adoption ou l'allocation de rentrée scolaire.

Afin de simplifier ce dispositif et de recentrer l'activité des services des ressources humaines sur leur cœur de mission, en les déchargeant du suivi de nombreux dossiers individuels, le gouvernement, en concertation avec la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), a décidé de confier aux Caf le soin d'assurer le service de l'ensemble des prestations familia-

L'action sociale 2004 en chiffres

Prestations d'action sociale interministérielles	Budget	Nombre d'actions
Prestations individuelles		
AIP/PIP	2 849 558 €	3 219
AAHR	1 329 794 €	857
AMD	18 727 295 €	30 090
Chèques-vacances	35 649 260 €	145 713
Prestation service crèches	44 000 000 €	
Financement des Srias	1 824 490 €	
FFAPA	1 829 388 €	
Prestations collectives		
Rénovation de RIA et réservations de logements	11 800 000 €	10 RIA ont bénéficié d'un concours interministériel. 226 logements réservés.
Total action sociale	118 009 785 €	

les dues aux agents de l'État (l'Outre-mer et l'étranger ne sont pas concernés par ce transfert dans un premier temps).

Les avantages attendus pour les agents sont nombreux : un interlocuteur unique, capable d'apprécier de façon prospective les droits à prestations familiales ; un accès à l'ensemble des équipements collectifs subventionnés par les Caf (crèches collectives, haltes-gardieries, centres aérés, etc.) dans les conditions tarifaires préférentielles appliquées à leurs ressortissants ; la mutation électronique du dossier en cas de déménagement, etc.

Ce transfert, organisé en deux phases, a été préparé en 2004 : la première phase concerne l'ensemble des agents de l'État (à l'exception de ceux relevant de l'Éducation nationale), qui seront rattachés aux Caf à partir du 1^{er} janvier 2005 ; la seconde concerne le transfert des agents de l'Éducation nationale, qui interviendra le 1^{er} juillet 2005.

L'opération est programmée, dans les deux cas, pour se dérouler sur un semestre. Les trois premiers mois permettent d'abord le recensement des agents percevant des prestations payées par l'État. Un dossier leur est ensuite adressé. Ils le retournent à leur service gestionnaire qui le complète et le certifie, puis l'envoie à la Caf compétente. Les trois mois suivants permettent des échanges entre Caf et services gestionnaires pour vérifier si nécessaire les dossiers avant leur saisie par les Caf.

Un suivi très attentif des allocataires a été demandé aux services gestionnaires afin, par exemple, que les retardataires soient identifiés et qu'on puisse leur rappeler de remplir leur dossier. Le souci majeur est évidemment d'éviter toute rupture dans le versement des prestations lorsque l'État cesse d'en assurer le paiement.

Cette réforme a été préparée en très étroite concertation par la DGAFP, la direction du budget, la direction générale de la comptabilité publique et la direction de la sécurité sociale. L'extranet interministériel Vit@min a permis à tous les services gestionnaires d'accéder à l'ensemble des documents utiles

et de profiter d'une foire aux questions explicitant les points pouvant poser problème.

Cette réforme n'a d'incidence ni sur le supplément familial de traitement, ni sur les prestations individuelles d'action sociale familiale ministérielles ou interministérielles.

Le taux de cotisation de l'État à la Cnaf s'élève à 5,2 %. La prestation service crèches, auparavant payée par l'État pour permettre l'accès de ses agents à certains équipements collectifs financés par les Caf dans les conditions tarifaires des allocataires, n'existe plus (montant prévisionnel 2004 : 55 millions d'euros).

L'actualité de l'action sociale interministérielle

Les journées Srias

La DGAFP a reçu les 28, 29 et 30 janvier les responsables des sections régionales d'action sociale (Srias). Ces sections, placées sous l'autorité des préfets de région, mettent en œuvre la politique d'action sociale au niveau local, dans le cadre des orientations présentées en CIAS. Ces trois jours ont été l'occasion d'un bilan sur le fonctionnement des sections et les pistes d'amélioration. Ils ont aussi permis de travailler en atelier sur les thèmes prioritaires en matière d'action sociale que sont la restauration, le logement ou encore les moyens de mieux faire connaître les prestations offertes aux agents. Cela a enfin permis de former les secrétaires et les correspondants au fonctionnement du site intranet Vit@min pour la mise en ligne des actions et documents élaborés au niveau régional.

La réalisation d'une enquête sur les prestations interministérielles d'action sociale

Le bureau FP/4, avec le concours d'un comité de pilotage rassemblant notamment les représentants des Srias de Franche-Comté, d'Ile-de-France, du Languedoc-Roussillon et du Nord-Pas-de-Calais, mène une enquête sur les attentes des agents de l'État à l'égard des prestations interministérielles d'action sociale. La conception du dispositif d'enquête (entretiens individuels et collectifs avec des agents

tant actifs que retraités, utilisateurs ou non de prestations, habitant les quatre régions précitées) ainsi que sa réalisation ont été confiées à l'Institut CSA. Cette enquête comporte une phase qualitative pour analyser la connaissance de l'existant et recueillir les besoins. Une phase quantitative complémentaire permettant de tester sur un plus large échantillon les conclusions dégagées à l'issue de la première phase pourrait intervenir si nécessaire. Les résultats sont attendus à la mi-2005.

Le titre emploi service

Le titre emploi service finance en partie des services de garde d'enfants, de soutien scolaire des enfants de moins de seize ans ou de tâches ménagères. Il est accessible aux agents en congé de maternité ou d'adoption, hospitalisés ou reconnus travailleurs handicapés. Il est aussi proposé aux fonctionnaires qui participent à une action de formation ou qui travaillent en horaires atypiques et ont à leur charge un enfant de moins de seize ans. Une première expérimentation a été lancée en 2004 en régions Auvergne et Franche-Comté. Toutefois, des difficultés juridiques n'ont pas permis de la poursuivre. Une nouvelle tentative sur d'autres bases sera lancée au sein de ces deux régions ainsi qu'en région Nord-Pas-de-Calais.

■ La restauration interministérielle administrative

Les agents de l'État bénéficient d'une restauration collective dans les restaurants interadministratifs (RIA). Le RIA est un site dont le fonctionnement est assuré par, au moins, deux administrations.

Le parc des RIA est important et diversifié. Un observatoire de la restauration collective interministérielle a donc été créé afin de mieux suivre l'évolution des fonctionnements et des

investissements, mais aussi des besoins. Les premiers éléments de cet observatoire ont été mis en place courant 2004 ; la réflexion sur les modalités de fonctionnement de l'outil informatique de suivi des RIA se poursuit. Ces premiers travaux ont permis d'identifier précisément le parc, qui comprend 101 restaurants, et de constater que la répartition géographique et l'activité de ces RIA ne sont pas homogènes.

Localisation géographique des RIA

Tous les RIA sont situés en métropole et en Corse. En métropole, si la couverture régionale est quasiment complète (seule la région Nord-Pas-de-Calais n'a pas de RIA), en revanche le maillage départemental est moins régulier puisque 26 départements, dont le Val-de-Marne, la Vienne, etc. n'ont pas de RIA. S'agissant de l'implantation urbaine, il y a au moins un RIA dans 76 villes (trois villes ont plus de deux RIA : il s'agit de Bordeaux (trois RIA), de Nantes (cinq RIA) et de Paris (six RIA)). Pour autant, certaines grandes villes ne sont pas dotées de RIA, dont plusieurs capitales régionales (Amiens, Dijon...)

Activité des RIA

En 2003, les 101 RIA ont servi plus de 10 845 200 repas. Cependant, l'activité moyenne journalière est très différente d'un restaurant à l'autre. Ainsi varie-t-elle quotidiennement entre 88 repas au RIA de Saint-Nazaire et 1 442 au RIA de Paris Barbet-de-Jouy. Ce fort différentiel d'activité conduit à classer les RIA par niveau d'activité moyenne journalière. Dans ce cadre, quatre strates ont été définies : la strate 1 comprend les RIA distribuant moins de 250 repas, les RIA de strate 2 distribuent de 251 à 600 repas, la strate 3 distribuant de 601 à 1 000 repas et enfin la strate 4 distribue plus de 1 000 repas.

Répartition des RIA par niveau d'activité moyenne journalière

RIA	Strate 1	Strate 2	Strate 3	Strate 4
Activité moyenne journalière, en nombre de repas	Moins de 250	De 251 à 600	De 601 à 1 000	Plus de 1 000
Activité annuelle, en nombre de repas	1 416 793	4 747 466	2 371 466	2 309 476
Nombre de RIA	32	48	13	8

Haute qualité environnementale (HQE) en RIA

Les locaux et les équipements de cuisine des RIA sont soumis à la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité. La remise aux normes des RIA non conformes est financée par des crédits d'action sociale ministériels et interministériels. En 2004, trois opérations ont été achevées (Alençon, La Roche-sur-Yon et Charleville-Mézières) pour un montant cumulé supérieur à 5 Mds €. Actuellement, neuf opérations sont engagées, dont deux (Bobigny et Orléans) s'inscrivent dans une démarche HQE. Celle-ci vise à limiter les impacts environnementaux d'une opération et à réduire les coûts de maintenance du bâtiment tout en assurant le confort des usagers.

■ **Vers une amélioration de la prévention des risques**

Hygiène et sécurité

En 2004, la DGAFP a réuni trois fois la commission centrale d'hygiène et de sécurité (CCHS) du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE), dont une fois au titre de l'année 2003. La deuxième réunion a abordé la mise en œuvre par les ministères du « document unique ». En fin d'année, les membres de la CCHS ont pris connaissance du bilan annuel d'application du décret hygiène et sécurité¹ ainsi que des résultats de l'enquête sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Un cadre d'analyse remanié sur la qualité de l'organisation et de l'action des ministères en matière de prévention et de gestion des risques professionnels a été présenté.

Réalisation d'une enquête amiante au sein de la fonction publique de l'État

La DGAFP a travaillé, durant le second semestre 2004, au lancement d'une enquête sur l'application de la réglementation relative à la protection des bâtiments et des travailleurs contre le risque d'exposition à l'amiante². Cette étude doit évaluer l'état d'avancement des administrations dans la gestion préventive

du risque amiante concernant les infrastructures immobilières et les agents amenés à intervenir sur des matériaux amiantés. Le périmètre de l'enquête couvre l'administration centrale, les services déconcentrés ainsi que les établissements publics à caractère administratif. La DGAFP a constitué un réseau de correspondants ministériels chargés de coordonner la réalisation de l'étude au sein de leur administration, ainsi qu'un comité scientifique composé d'experts et de chercheurs dont les travaux ont porté sur les risques médicaux et épidémiologiques dus à l'inhalation des fibres d'amiante. Ce comité assiste la DGAFP dans l'analyse des résultats qui lui seront communiqués par les ministères et formule des recommandations sur les procédures à instaurer en matière de suivi médical et de prévention des risques pour la santé des agents concernés.

La DGAFP a réuni les membres de ce réseau pour la première fois le 21 décembre 2004, afin de présenter les finalités de l'étude et de recenser toutes les difficultés de méthode et d'interprétation de la réglementation des départements ministériels. Cette première rencontre a permis de mobiliser l'ensemble des services sur la nécessité d'un état des lieux préalable à la mise en œuvre d'une politique de prévention des risques. Les résultats de cette enquête sont attendus pour septembre 2005.

1. Décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.

2. Décret n° 96-97 modifié du 7 février 1996 relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis et décret n° 96-98 modifié du 7 février 1996 relatif à la protection des travailleurs contre les risques liés à l'inhalation de poussières d'amiante.

Le document unique : une obligation pour l'employeur

En application du Code du travail, chaque employeur doit élaborer un document d'évaluation des risques existant sur le lieu de travail pour la santé et la sécurité de ses agents. La rédaction de ce document, selon une approche globale et pluridisciplinaire, doit contribuer à l'élaboration d'un véritable programme de prévention des risques professionnels.

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

L'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail est au cœur des priorités définies par le Président de la République. En effet, l'insertion professionnelle des travailleurs présentant un handicap continue de se heurter à des difficultés comme l'inaccessibilité aux lieux de travail ou encore l'inadaptation des postes. Une obligation légale d'emploi de 6 % de bénéficiaires existe depuis 1987, mais, malgré les efforts déployés, les administrations n'ont pas encore réussi à atteindre ce pourcentage.

La DGAFP s'est attachée, en 2004, à consolider son rôle d'impulsion et de soutien auprès des ministères. Plusieurs orientations ont été poursuivies : l'augmentation du taux d'emploi et du flux des recrutements, l'établissement d'outils juridiques appropriés, l'appui et la sensibilisation des gestionnaires. Elle a constaté le renforcement des stratégies et des engagements ministériels et a également mesuré l'effort qui reste à fournir.

En terme d'actions, le bureau des affaires sociales (FP4) a élaboré une réglementation claire et dynamique d'embauche (préparation du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et d'un projet de décret modifiant le décret sur le recrutement par contrat des travailleurs handicapés¹), dans la voie tracée par le protocole du 8 octobre 2001 sur l'emploi des travailleurs

handicapés dans la fonction publique de l'État. Les correspondants « handicap » ministériels qui permettent l'échange d'expériences et de bonnes pratiques ont été réunis.

Par ailleurs, le bureau FP4 a poursuivi l'étude d'un projet de bourse de l'emploi public pour les personnes handicapées sur internet, et a participé à différentes manifestations sur le sujet du handicap (salons). En partenariat avec l'Observatoire de l'emploi public, les efforts de comptabilisation des personnels handicapés dans la fonction publique ont également été maintenus. L'amélioration de la connaissance statistique de cette catégorie d'agents suppose, en effet, la mise à disposition d'un outil d'information fiable et exhaustif. La réflexion menée sur les systèmes d'information ressources humaines (SIRH) devrait, à terme, permettre d'harmoniser les pratiques de recensement.

Le suivi du protocole du 8 octobre 2001

La commission de suivi du protocole sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État s'est réunie en mai 2004. Les représentants des employeurs et des organisations syndicales signataires ont pu constater les avancées de cette « feuille de route », notamment sur les points suivants :

- la constitution d'un réseau national de correspondants « handicap » ;
- le déploiement d'actions de sensibilisation innovantes ;
- la préparation d'un décret modifiant le décret sur le recrutement par contrat des travailleurs handicapés (suppression des Cotorep

1. Décret n° 95-979 du 25 août 1995 d'application de l'article 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée relatif à certaines modalités de recrutement des handicapés dans la fonction publique de l'État.

secteur public et des emplois réservés, alignement de la rémunération des agents recrutés par la voie contractuelle sur celle des stagiaires, etc.).

L'élaboration de la loi pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées

Dans le cadre de la réforme de la loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, le gouvernement s'est engagé à rendre davantage lisible son engagement en faveur de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés. La DGAFP a donc été particulièrement mobilisée en 2004 par la préparation du texte de loi et sur le suivi de son adoption par le Parlement.

L'un des objectifs du projet de loi consiste 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 (aménagement de concours, contrats dérogatoires, temps partiel et aménagements des horaires de travail). Parmi les mesures proposées, 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. En application de ce dispositif inédit, chaque employeur public est astreint à verser une contribution financière s'il ne satisfait pas à l'obligation d'emploi. Ce fonds vise à inciter les administrations à se tourner davantage vers le recrutement de personnes handicapées et à leur permettre de disposer de moyens d'action renforcés.

Ces dispositions législatives tendent à concrétiser l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées. Ce travail important a été mené en étroite collaboration avec le secrétariat d'État aux Personnes handicapées.

L'information et la sensibilisation des acteurs

La question de la mobilisation des employeurs a été centrale en 2004. En effet, un véritable changement de regard s'impose pour que l'insertion professionnelle de la personne handicapée ne soit pas considérée d'un seul point de vue statistique. L'égal accès de tous à l'exercice de fonctions au sein de l'administration ne peut se concevoir qu'à partir d'une sensibilisation renforcée des cadres et agents. Pour ces raisons, le bureau FP4 s'est engagé à mettre en place des actions de formation dans les écoles d'application relevant du ministère en charge de la fonction publique. Un premier module de formation continue a été dispensé au mois de mai 2004 à l'Ena et la généralisation aux cinq Ira de la formation au handicap initialement organisée à Metz est désormais programmée.

Par ailleurs, la DGAFP a organisé, en partenariat avec les ministères chargés de l'emploi et de la santé, un colloque intitulé : « Management et handicap ». Cette rencontre, le 18 novembre 2004, a réuni un important panel d'employeurs (publics et privés) autour de tables rondes et sur des thèmes variés : mobilisation de l'encadrement supérieur, accompagnement des salariés ou encore responsabilité sociétale des structures de travail.

Les instances de concertation

Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État

Le dialogue social dans la fonction publique se caractérise plus particulièrement par une politique de concertation développée pour l'essentiel au sein d'instances paritaires. La concertation interministérielle s'exerce au

sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) présidé par le ministre chargé de la fonction publique, et dont le secrétariat est assuré par la DGAFP. Composé en nombre égal de représentants de l'administration et de représentants des organisations syndicales, ce conseil a une

compétence générale sur tous les textes concernant la fonction publique.

En 2004, il s'est réuni à cinq reprises (voir encadré). Parmi les textes examinés, on notera la création de la commission commune de suivi des transferts de personnels entre l'État et les collectivités territoriales, instance paritaire, composée de représentants du CSFPE et du CSFPT. Elle assure, dans la concertation, un suivi efficace des transferts de personnels consécutifs aux transferts de compétences opérés par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Le CSFPE exerce par ailleurs des compétences plus spécialisées au sein de commissions spécifiques, telles que la commission des statuts (voir encadré) et la commission de recours.

La commission de recours

Créée par le décret n° 82-450 du 28 mai 1982 relatif au CSFPE, la commission de recours est compétente pour les contestations relatives aux décisions de retenues ou déchéance de droit à pension, aux mesures de licenciement pour insuffisance professionnelle, à certaines décisions de refus d'inscription au tableau d'avancement, de licenciement prononcées à l'expiration de la période de mise en disponibilité, ou de sanctions des trois premiers groupes prononcées à la suite d'un manquement aux obligations statutaires, dans les conditions prévues par l'article 10 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif

à la procédure disciplinaire applicable aux agents de l'État.

Ce dernier volet de compétence a constitué l'exclusivité de l'activité de la commission de recours au cours de l'année 2004.

Réunie à douze reprises, elle a examiné 52 requêtes, présentées majoritairement par les agents de La Poste et de France Télécom (42,3 %), ainsi que du ministère de l'Intérieur (30,7 %), dans une moindre mesure par les agents du ministère de l'Éducation nationale (19,2 %), et plus rarement par les agents des ministères de la Justice, des Finances et de la Culture (entre 1,9 % et 3,8 %).

Les requêtes ont essentiellement été dirigées contre des décisions de révocation (52 %) ou d'exclusion temporaire de fonctions (28,9 %), dans une moindre mesure contre des sanctions de mise à la retraite d'office (11,5 %) et très rarement contre des sanctions de rétrogradation (3,8 %) ou de déplacement d'office (3,8 %).

Dans 48 % des dossiers, la commission de recours 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 44,3 % des cas, elle a recommandé l'abaissement de la sanction en tenant compte de circonstances d'ordre professionnel ou social entourant la faute.

Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE)

En 2004, le CSFPE s'est réuni cinq fois et a examiné trente et un textes :

- deux importants projets de loi relatifs :
 - à l'égalité des droits des personnes handicapées (22 janvier) ;
 - aux mesures de transposition à la fonction publique du droit communautaire (6 décembre) ;
- plusieurs projets de décret de nature générale ou statutaire :
 - création de la commission commune de suivi des transferts de personnels (19 octobre) ;
 - mobilité et détachement des fonctionnaires recrutés par la voie de l'Ena (9 mars) ;
 - modalités de recrutement des handicapés dans la fonction publique de l'État (9 juillet) ;
 - statut des sous-préfets (9 juillet) ;
 - statut des IA-IPR et des IEN (9 juillet) ;
 - statut des instituteurs de la fonction publique de l'État recrutés dans la collectivité départementale de Mayotte (19 octobre).

La commission des statuts

Au cours de quatre réunions, elle a examiné neuf projets de décret, dont :

- en février : les conditions d'accès et les régimes de formation à l'Ena ;
- en avril : la simplification des procédures de recrutement dans la fonction publique (contre-seing) ;
- en juin : les dispositions statutaires communes applicables aux corps des agents administratifs et des agents techniques de Mayotte ; les modalités d'intégration des fonctionnaires de France Télécom dans les corps de fonctionnaires de l'État ;
- en décembre : les décrets pris pour l'application de l'article 77 de la loi portant réforme des retraites (seconde carrière des enseignants).

■ Les CAP et les CTP

À l'échelon ministériel et à l'échelon déconcentré, le dialogue social se développe principalement au sein des commissions administratives paritaires (CAP) et des comités techniques paritaires (CTP), instances composées en nombre égal de représentants de l'administration et de représentants du personnel.

Créées dans chaque ministère pour chaque corps de fonctionnaires, les CAP rendent des avis ou font des propositions sur les décisions individuelles et des questions relatives à la carrière des fonctionnaires. Quant aux CTP, instaurés à tous les niveaux de services, ils donnent un avis notamment sur l'organisation et le fonction-

nement des services, le recrutement des personnels et les projets de statuts particuliers.

Pour l'année 2004, la DGAFP a examiné cinq décrets et soixante-douze arrêtés conjoints du Premier ministre et du ministre intéressé relatifs à la création, à l'organisation et à la composition de ces organismes ainsi qu'aux modalités d'organisation de l'élection de leurs membres représentants du personnel.

Les perspectives d'évolution

Le 11 mai 2004, lors d'une table ronde avec les organisations syndicales représentatives des fonctionnaires (CGT, Unsa, FSU, CGT-FO, CFDT, CFTC, CGC), le ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État a entamé un processus de concertation pour moderniser les règles du dialogue social dans la fonction publique.

Celui-ci souffre en effet de maux souvent décrits comme un important formalisme et un manque de portée concrète auxquels s'ajoute le caractère obsolète de certaines de ses règles. Il est aujourd'hui impératif de revivifier cet élément essentiel au bon fonctionnement de l'administration. Ce constat est partagé par les administrations comme par les organisations syndicales et les agents publics.

Dans cette perspective, plusieurs réunions de travail associant l'administration et les organisations syndicales ont été menées en 2004. Plusieurs sujets ont fait l'objet de discussions approfondies : le rôle des comités techniques et leur mode de désignation, le champ de la concertation ou encore la place de la négociation.

La commission de déontologie compétente pour la fonction publique de l'État

Une commission de déontologie a été instituée dans chaque fonction publique par l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Le décret n° 95-168 du 17 février 1995 modifié met en œuvre ces dispositions législatives. Les commissions contrôlent 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 si les activités privées qu'ils envisagent ne sont pas incompatibles avec leurs précédentes fonctions. En outre, le décret n° 2004-708 du 16 juillet 2004 donne compétence à la commission sur les demandes de départs en mobilité des fonctionnaires appartenant à des corps recrutés par l'Ena, lorsque ces départs s'effectuent vers une entreprise privée ou une entreprise publique du secteur concurrentiel.

Par ailleurs, les articles L. 413-1 et suivants du Code de la recherche prévoient que la commission de déontologie est, d'une part, saisie pour avis des demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation de départ des

chercheurs vers l'entreprise ou de collaboration avec celle-ci et, d'autre part, informée pendant la durée de l'autorisation (et durant cinq ans à compter de son expiration ou de son retrait), des contrats et conventions conclus entre l'entreprise et le service public de la recherche.

Au cours de l'année 2004, la commission de déontologie compétente pour la fonction publique de l'État s'est réunie à dix-huit reprises et a rendu 914 avis, dont 847 au titre du décret du 17 février 1995 et 67 au titre de la loi sur l'innovation et la recherche.

En ce qui concerne l'application du Code de la recherche, la commission a rendu 6 avis favorables, 54 avis favorables sous réserve, 3 avis défavorables, 2 sursis à statuer et non-lieu et 2 avis défavorables en l'état. En ce qui concerne l'application du décret de 1995, les avis se répartissent de la manière suivante (tableau cidessous).

Ces saisines, qui ont pour origine principale les ministères chargés de l'équipement (21 %) et de l'économie (16,8 %), concernent essentiellement des agents de catégorie A (46,5 %) et des fonctionnaires en disponibilité (73,2 %). ■

	Compatibilité	Compatibilité sous réserve	Incompatibilité	Incompatibilité en l'État	Incompétence	Total	Pourcentage
Catégorie A	261	99	4	3	27	394	46,05
Catégorie B	99	15	3	2	3	122	14,4
Catégorie C	215	6	0	0	7	228	26,9
Contractuels	69	21	1	2	10	103	12,2
Total	644	141	8	7	47	847	100

Moderniser la gestion et l'emploi publics

■ ■ ■ Pour une meilleure connaissance de l'emploi public

■ Observer les fonctions publiques

L'une des missions de l'Observatoire de l'emploi public (OEP) est d'assurer la transparence de l'emploi public. Dans ce but, les travaux réalisés en 2004 concernant les trois fonctions publiques ont été présentés le 21 janvier 2005 aux organisations syndicales lors de la réunion du conseil d'orientation de l'OEP présidée par Renaud Dutreil.

Ces travaux font ressortir, depuis la mise en place de l'OEP en juillet 2000, de grands progrès dans la définition des concepts, des méthodes, mais aussi dans la connaissance des caractéristiques de l'emploi public. Ainsi les questions de l'évolution de l'emploi dans les trois fonctions publiques, de la féminisation, de l'emploi des travailleurs handicapés, de la qualification des emplois ont-elles été plus particulièrement approfondies en 2004.

L'évolution actuelle de l'emploi public a été mise en perspective grâce à la constitution de séries longues. Depuis 1980, la place traditionnellement prépondérante de l'État dans les trois fonctions publiques se réduit au profit de la fonction publique territoriale, dont les effectifs ont progressé de 43 % en vingt ans. Pour ce qui concerne la fonction publique d'État, l'évolution de la structure par âge et par ministère permet d'anticiper le volume des départs à la retraite dans les prochaines années. Même si les effets du nouveau dispositif législatif sur les comportements de départs des agents sont encore mal connus, les travaux réalisés sur ce sujet ont alimenté la réflexion de plusieurs groupes de travail.

Les séries rétrospectives mettent également en évidence la féminisation de l'emploi public, particulièrement dans la fonction publique d'État où leur part est croissante parmi les cadres A et les professions jusque-là peu féminisées.

L'analyse des taux d'emploi des travailleurs handicapés situe celui-ci à un niveau comparable dans les trois fonctions publiques. Dans la territoriale, le taux d'emploi de personnes handicapées s'élève en 2001, dans les collectivités employant au moins vingt agents, à 4,4 % (soit 44 000 bénéficiaires), taux légèrement supérieur à celui constaté pour l'État, qui est de 4,3 % hors Éducation nationale en 2001 comme en 2002 (41 200 bénéficiaires). Celui de la fonction publique hospitalière est estimé à 4,5 % en 2002. Ces taux prennent en compte les « emplois indirects », c'est-à-dire la valorisation en « équivalents bénéficiaires » de la passation de marchés avec des ateliers protégés.

En matière de qualification des emplois, l'importance de certains métiers au sein des trois fonctions publiques dessine la structure hiérarchique de chacune comme de l'ensemble. La fonction publique de l'État, compte tenu des personnels enseignants, est de loin celle où le poids des cadres A est la plus importante en comparaison des deux autres fonctions publiques comme du secteur privé : 44 % dans la fonction publique de l'État (FPE), 14 % dans la fonction publique hospitalière (FPH) en comptant les médecins, 8 % dans la fonction publique territoriale (FPT), 14 % dans le secteur privé. Le poids des infir-

mières dans la fonction publique hospitalière conduit à une forte représentation de la catégorie B (37 %) et la prédominance de la filière technique dans la fonction publique territoriale entraîne que 79 % des agents territoriaux appartiennent au cadre d'emplois de catégorie C.

Par ailleurs, l'analyse des mobilités géographiques des agents de l'État tout au long de leur carrière a mis en évidence la volonté d'une partie d'entre eux de retourner dans leur région d'origine. Cette étude publiée dans la collection « PointStat » de la DGAFP, est très utilisée par les services préfectoraux en région. C'est un des outils de prévision de l'évolution de l'emploi au niveau local.

■ Une base de données statistiques pour les trois fonctions publiques

Le bureau des statistiques de la DGAFP (FP9) mobilise les données existantes sur les trois fonctions publiques : État, territoriale et hospitalière et œuvre à élaborer des analyses encore plus complètes des caractéristiques de l'emploi public. En 2004, les travaux ont principalement porté sur :

- le calcul des effectifs en équivalent temps plein, qui facilite les comparaisons avec les effectifs budgétaires et permet les comparaisons internationales ;
- la mise en cohérence des informations sur longue période, qui permet d'analyser l'évolution sur vingt ans de l'emploi public ;
- les travaux sur la localisation de l'emploi public par région, qui étendent au niveau local les travaux de mesure des effectifs jusque-là réalisés à l'échelon national.

Cependant, les bases de données existantes sur les fonctions publiques hospitalière et territoriale ne permettent pas toutes les analyses qui seraient nécessaires. La multiplicité des sources utilisées rend le traitement des données compliqué, sans pour autant permettre de connaître avec précision toutes les caractéristiques des agents qui y travaillent.

Il est donc envisagé d'utiliser les déclarations annuelles de données sociales (DADS-U), que chaque employeur est déjà tenu de renseigner pour chacun de ses agents¹, comme « colonne vertébrale » du futur dispositif statistique concernant les personnels. De premiers travaux d'harmonisation des nomenclatures ont été engagés dans ce sens : ils portent, notamment, sur le statut et la catégorie socio-professionnelle d'appartenance des agents.

S'appuyer sur une telle source pour structurer le système d'information sur les trois fonctions publiques présenterait de nombreux avantages. En premier lieu, cela irait dans le sens de *la simplification administrative* (les enquêtes complémentaires pourraient être recentrées sur d'autres objectifs, d'autres simplement supprimées) et pourrait servir de base de données individuelles pour l'ensemble du champ « salariés du secteur privé et du secteur public », de façon à établir plus précisément les frontières entre les fonctions publiques territoriale et hospitalière et interdire tous les doubles comptes dus à la pluriactivité.

En second lieu, cela permettrait, du fait que la DADS-U inclut des informations relatives à l'agent (sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle – pour la fonction publique territoriale, le cadre d'emplois –, rémunérations...) et à la collectivité qui l'emploie (raison sociale, numéro d'identité Insee – code établissement et entreprise –), de nombreuses études, croisant selon la question posée les différents critères (cadre d'emplois, lieu d'exercice, niveau de rémunération...). On pourrait ainsi éclairer la réflexion sur des questions aussi diverses que les composantes de l'emploi public ou sa localisation, les dispersions ou les niveaux relatifs public/privé des rémunérations, la constitution des droits à retraite...

Enfin, en tant que base de données couvrant l'ensemble du champ salarié, l'usage de la DADS-U autoriserait des analyses transversales aux trois fonctions publiques, et même plus largement des études comparatives entre le secteur public et le secteur privé. Pour la FPE,

1. Ces informations sont utiles à de multiples acteurs : régimes de sécurité sociale, services fiscaux, Insee...

Fonction publique : faits et chiffres

Fonction publique : faits et chiffres, tel est le nouveau titre du rapport présenté chaque année par le ministre chargé de la fonction publique au CSFPE de juillet. Ce véritable bilan social rassemble les informations qui proviennent de sources variées : le fichier de paie des agents de l'État (Insee), l'enquête auprès des collectivités territoriales (Insee) et l'enquête sur les établissements hospitaliers (Drees) et les enquêtes menées par la DGAFP pour évaluer les politiques interministérielles.

Ce document de référence pour les décideurs, les parlementaires ou les syndicalistes, mais aussi pour toute personne qui s'intéresse à la fonction publique, est organisé autour d'une douzaine de domaines : structure des effectifs, recrutements et départs à la retraite, formation, relations professionnelles, conditions de travail, etc.

Chaque groupe de tableaux est précédé de commentaires, de notes de méthode et d'une bibliographie. Il est accompagné de graphiques pour « faire parler » les statistiques et faciliter l'accès rapide à l'information. La version 2004 a mis l'accent sur :

- l'information sur les trois fonctions publiques en ce qui concerne les effectifs, mais aussi les recrutements ;
- la publication de séries longues sur les effectifs (depuis 1980) pour mettre en perspective les évolutions actuelles, tant en ce qui concerne la croissance respective des effectifs de chacune des trois fonctions publiques que l'évolution sur longue période des principales caractéristiques des fonctionnaires.

elle viendrait notamment compléter les informations contenues dans les SIRH ministériels par l'extension de son champ aux établissements publics administratifs.

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

Chaque année, avec l'appui de correspondants dans chacun des ministères, le bureau des statistiques, des études et de l'évaluation de la DGAFP réalise une dizaine d'enquêtes régulières sur les positions statutaires, l'action sociale, l'égalité professionnelle, les recrutements et les relations professionnelles. Ces enquêtes permettent d'éclairer la politique de gestion des ressources humaines menée par la DGAFP.

En 2004, deux enquêtes nouvelles s'y sont ajoutées : l'une sur *l'aménagement du temps de travail, absences et congés maladie*, lancée en 2003 et dont la collecte a été réactualisée en 2004, et l'autre sur *le risque d'exposition à l'amiante*. Lancée en 2004, elle doit permettre d'établir un bilan interministériel sur

les mesures de traitement et de prévention régis par les décrets n° 96-97 et n° 96-98 modifiés du 7 février 1996 (voir aussi *supra* « Réalisation d'une enquête amiante au sein de la fonction publique de l'État »).

Pour simplifier le travail des directions de personnel et recueillir une information de bonne qualité dans les délais, le dispositif d'enquêtes a été rationalisé. Des relances systématiques des ministères ont été mises en place et des indicateurs de suivi identiques pour chaque enquête ont été construits. Les résultats provisoires sont désormais transmis aux ministères pour validation avant publication. Ils peuvent ainsi s'assurer de la consolidation de l'information qu'ils ont transmise et qui alimente le commentaire des statistiques publiées.

- *L'enquête sur la représentation des syndicats aux élections professionnelles* a été réorganisée pour y intégrer l'information demandée sur la représentation des femmes dans les CAP, qui faisait jusque-là l'objet d'une autre enquête. Les administrations peuvent ainsi grouper leurs réponses, ce qui simplifie la tâche du bureau des statistiques.

Indicateurs de qualité des enquêtes 2003

Intitulé de l'enquête	Taux de réponse	Taux de couverture	Délais en mois
Insertion professionnelle des travailleurs handicapés 2003	100 % hors Éducation nationale	90 % hors Éducation nationale	16
Élections aux CAP 2004	100 %	100 %	2
Recrutement 2003	100 %	100 %	18
Femmes dans l'encadrement supérieur 2003	100 %	90 %	16
Parité dans les jurys de concours 2003	100 %	Concours où plus de 50 postes sont ouverts	18
Parité dans les organismes consultatifs	70 %	70 %	6
Responsabilité pénale 2003	65 %	65 %	Pas de publication
Formation 2003	100 %	100 %	13
Accidents du travail et maladies professionnelles	100 %	76 %	18
ARTT	90 %	85 %	16

Taux de réponse : proportion des ministères ayant répondu.

Taux de couverture : part des effectifs sur lesquels portent les informations recueillies.

Délais : nombre de mois nécessaires pour la sortie de premiers résultats.

- L'automatisation de l'enquête *recrutement* permet aux administrations de transmettre par voie électronique les informations demandées, et au bureau des statistiques de disposer sans saisie supplémentaire de l'information au niveau des régions, académies et départements. Dès 2005, cet outil pourra présenter les résultats des concours déconcentrés au niveau local.

- L'enquête sur l'égalité professionnelle a été élargie aux trois fonctions publiques et fournira pour l'enquête 2003 un tableau de bord complet de la place des femmes aux postes de direction.

- Les résultats 2002 de toutes les enquêtes ont été présentés aux partenaires sociaux ; en particulier, pour la première fois, un état des lieux des maladies professionnelles a été présenté au comité hygiène, sécurité et conditions de travail du 15 décembre 2004. Les résultats ont été publiés, soit dans la collection « Point Stat », en mettant l'accent sur un angle d'étude particulier¹, soit dans la collection « RésulStats »² pour une version statistique détaillée.

Les résultats synthétiques des enquêtes 2003 alimenteront le rapport *Fonction publique : faits et chiffres 2004*.

1. « Lente féminisation de la haute fonction publique en 2002 », « Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État en 2002 ».

2. « La formation des agents de l'État en 2002 », « Élections aux commissions administratives paritaires centrales du 1^{er} janvier 2001 au 31 décembre 2003 – résultats définitifs », « Les emplois budgétaires en 2004 », « Les accidents du travail et les maladies professionnelles en 2002 », « La formation des agents de l'État en 2003 », « Élections aux commissions administratives paritaires centrales du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2004 – résultats définitifs ».

Enquête sur l'aménagement du temps de travail en 2003

Après deux années de mise en place des 35 heures, la DGAFP a souhaité dresser un premier état des lieux et étudier les incidences de la loi sur l'organisation du temps de travail, les congés et les absences dans la fonction publique de l'État.

En 2003, un cadre d'enquête a été élaboré en liaison avec, d'une part, le bureau des affaires sociales (FP4) et, d'autre part, celui des rémunérations, des pensions et du temps de travail (FP7). Pour s'assurer que les questions étaient pertinentes et bien compréhensibles par les ministères, le questionnaire a été proposé en test, puis présenté aux correspondants ARTT. L'enquête porte sur :

- les modalités de mise en œuvre des 35 heures et les effectifs concernés ;
- les dérogations aux seuils de durée annuelle de travail ;
- le volume des congés et l'utilisation du compte épargne temps ;
- le volume et les causes d'absences un jour donné et la répartition des congés maladie, leur durée et les effectifs concernés.

Pour alléger la tâche des directions du personnel, l'enquête a été réalisée en administration centrale et dans quatre régions seulement : la Bourgogne, le Languedoc-Roussillon, la Lorraine et Poitou-Charentes, à charge pour le bureau des statistiques de redresser les résultats au niveau de la France entière.

Chaque service de gestion de proximité a donc recueilli l'information et l'a transmise aux directions de personnel par des procédures automatisées. Les services ont tous répondu, le taux de réponse était de 100 % en décembre 2004 et l'enquête couvre 85 % des effectifs concernés.

L'information est riche et son exploitation pourra nourrir plusieurs études. De premiers résultats seront transmis fin avril 2005 aux administrations pour validation et figureront dans le rapport annuel « Faits et chiffres ».

■■■ Vers une gestion anticipée et plus efficace des personnels

■ Le suivi de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (Gpeec) dans les ministères

Si l'élaboration de scénarios de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (Gpeec) est ministérielle, la Gpeec constitue néanmoins un axe stratégique pour le pilotage global et la modernisation de l'État et concerne également à ce titre le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État. Le rôle de l'Observatoire de l'emploi public (OEP), qui lui est rattaché, est triple : il aide les ministères à mettre au point leurs scénarios Gpeec, en leur apportant un cadre méthodologique et des outils quantitatifs ; il diffuse dans ses rapports les

bonnes pratiques à des fins de pédagogie et de transparence ; il établit des synthèses pour alimenter la réflexion collective et contribuer au pilotage gouvernemental.

Dans cette perspective, en juin 2004, un questionnaire (réactualisant la circulaire du ministre chargé de la Fonction publique du 16 décembre 2002) a été transmis par l'OEP aux ministères pour leur demander d'élaborer des exercices Gpeec en respectant un certain nombre de règles communes. Ce dossier devait comprendre, comme l'année précédente :

- une photographie précise des emplois budgétaires et des effectifs, notamment une évaluation de ces derniers pour l'année 2003 ;

- une évaluation de l'évolution de la situation des agents en fonction d'ici à 2013 ;
- une évaluation, sur dix ans, des besoins en emplois budgétaires cohérents avec les missions retenues dans le cadre des stratégies ministérielles de réforme ;
- la définition de la politique de gestion des ressources humaines correspondant à ces évolutions.

L'analyse des réponses concerne d'abord la qualité des informations quantitatives et des exercices de projection associés dont disposent les ministères pour alimenter leurs réflexions prospectives. Il en ressort que ceux-ci maîtrisent désormais assez bien les informations sur les effectifs. Pour autant, la collecte et la centralisation des informations, bien souvent détenues, au sein du même ministère, par plusieurs directions de personnel, reste un exercice lourd et complexe. Cette difficulté devrait être levée par la modernisation et l'interopérabilité des systèmes d'information en ressources humaines du projet « SIRH » (cf. ci-dessous).

Pour ce qui concerne la dynamique globale d'évolution des flux de personnels (un des éléments clé de la prévision des besoins de recrutement), l'OEP a élaboré des outils de projection et d'analyse qui permettent aux ministères d'estimer par grandes catégories de personnels les départs et les entrées pour tous motifs (retraites, décès, recrutements, promotions, retours des détachés...). Peu de ministères à ce jour peuvent réaliser un tel exercice, faute de systèmes d'information solides. Certains se limitent donc, à ce stade, à des exercices partiels : soit portant sur une seule catégorie de personnels (ex. : ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale pour le corps des contrôleurs du travail), soit ne traitant que les départs définitifs (ex. : ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie).

L'analyse aborde ensuite la capacité des ministères à mettre en correspondance des effectifs avec les missions. Tous ont progressé, mais de manière inégale :

- certains ont commencé à redéfinir leurs missions : ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité ; ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer (qui doit prendre en compte les effets de la décentralisation) ;
- d'autres (après avoir déjà réfléchi à leurs missions) engagent une démarche prospective d'analyse des besoins en compétence : ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, ministère de l'Écologie et du Développement durable, ministère de la Justice ;
- enfin, certains ont chiffré l'évolution de leurs missions en emplois budgétaires, allant jusqu'à la mise en place de plans de recrutement : ministère de l'Intérieur, de la Sécurité de l'intérieur et des Libertés locales (Misill), ministère de la Défense, ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative.

Le fait de formuler une politique de gestion des ressources humaines adaptée aux évolutions souhaitées peut être, comme le rappelle le guide méthodologique de la Gpeec¹, l'occasion d'un dialogue avec les partenaires sociaux. L'expérience du Misill pour son plan Gpeec « préfectures » est à cet égard très intéressante : ce plan a été, en effet, élaboré après douze mois d'échanges et de concertation avec les directions d'administration centrale, les représentants du personnel et les autres ministères concernés.

L'OEP a commencé cette année à prendre en compte la Lolf, notamment pour continuer à garantir la transparence des informations sur l'emploi public. Ces dernières seront en effet présentées dans le budget non plus en « emplois budgétaires » mais en « masse salariale par programme » et en « plafond d'emplois ministériel ». Il a donc été demandé aux ministères, d'une part, d'identifier les catégories de personnel qui ne seront pas comptabilisées dans le plafond d'emplois et, d'autre part, de décrire la structure de leurs emplois

1. Guide méthodologique de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, DGAFP, juin 2001.

par programme Lolf et au sein de chaque programme par statut et grande famille professionnelle. Ensuite, un indicateur Lolf intitulé « promouvoir la mise en œuvre de la Gpeec dans la fonction publique de l'État », figurant dans le projet annuel de performance (PAP) du programme « fonction publique, réforme de l'État et prospective », permet de mesurer les progrès réalisés en matière de Gpeec et sera utilisé comme instrument de dialogue entre l'OEP et les ministères.

La Lolf et le principe de performance qui lui est associé, renforcent le caractère stratégique de la démarche Gpeec. Pour autant, il ne peut y avoir de Gpeec sans une grande maîtrise technique des informations quantitatives. À cette fin, le projet SIRH constitue un facteur essentiel de fiabilisation des données.

■ Le projet interministériel SIRH (systèmes d'information des ressources humaines)

Présentation

La maîtrise de la gestion des ressources humaines est à la fois un préalable et un enjeu à la mise en œuvre de la Lolf et de la Gpeec. Cette maîtrise dépend aujourd'hui de la richesse et de la qualité des *systèmes d'information des ressources humaines (SIRH)* sur lesquels elle s'appuie.

L'État comprend à ce jour une trentaine de SIRH en production, conçus à des périodes différentes et basés sur des progiciels hétérogènes. Actuellement, plus de la moitié des départements ministériels ont lancé des projets de refonte ou d'enrichissement de leur SIRH, dont cinq ou six n'en sont encore qu'au stade de la réflexion ou du préprojet.

Or, les différents processus mis en œuvre dans les SIRH de l'État s'appuient tous sur un ensemble de référentiels, de données et de fonctionnalités communes : le SIRH d'un ministère ou d'une direction d'un ministère peut donc être construit à partir d'un noyau commun à tous les SIRH de l'État, « surchargé » d'une couche spécifique au ministère, notam-

ment pour prendre en compte tous les aspects organisationnels des processus de gestion.

Pour les nouveaux projets de refonte de SIRH, l'utilisation de ce noyau commun permettra à un département ministériel à la fois de réaliser des gains de temps et d'argent sur toute la phase de description détaillée, le choix du produit et l'intégration de son système, et de construire un système respectant les critères de cohérence et d'interopérabilité interministérielle. Pour les SIRH en cours de développement ou déjà en production, leur mise en conformité avec le noyau commun garantira le respect des critères de cohérence et d'interopérabilité interministérielle et permettra aussi de réduire les coûts de maintenance.

Par ailleurs, pour aider la DGAFP à accomplir sa mission d'évaluation et de pilotage des politiques interministérielles ainsi que pour faciliter et « industrialiser » ses travaux tout en allégeant la charge de renseignement des enquêtes des ministères, un instrument de consolidation et d'exploitation de données directement issues des systèmes d'information des ministères, « infocentre fonction publique » sera créé, ce qui suppose au préalable l'harmonisation et l'interopérabilité des SIRH des différentes composantes des trois fonctions publiques.

Dans ce contexte, le projet interministériel SIRH conduit par la DGAFP et l'Adaoé poursuit donc plusieurs objectifs complémentaires :

- accompagner les ministères dans l'évolution de leur SIRH et la mise en œuvre de la Gpeec et de la Lolf ;
- harmoniser les SIRH des ministères, renforcer leur cohérence et leur interopérabilité pour faciliter la consolidation nationale des informations et faire collectivement des économies de moyens ;
- mettre en place un infocentre fonction publique pour consolider les informations et aider la DGAFP à piloter les politiques interministérielles.

Avancement du projet en 2004

Le 1^{er} avril 2004, une première réunion du comité directeur, organisée et animée conjointement

tement par le directeur général de l'administration et de la fonction publique et par le directeur de l'Adaé, à laquelle étaient conviés les directeurs de personnels et les directeurs des systèmes d'information de l'ensemble des ministères, a permis de définir les grandes orientations du projet interministériel SIRH.

Les travaux ont été organisés selon trois chantiers principaux :

- le premier, poursuivant les travaux entrepris dès janvier 2003, a permis l'élaboration de référentiels communs, avec l'ambition de créer et entretenir une base des connaissances « gestion des ressources humaines » de la fonction publique dont le SIRH puisse se « nourrir » directement ;
- le chantier « Noyau commun » a établi des spécifications fonctionnelles et techniques communes à tous les SIRH du secteur public. Il définit les « briques » informatiques de base qui vont pouvoir « absorber » ces référentiels et à partir desquelles chaque ministère pourra construire son propre système. Ce noyau est porteur des règles de gestion de la fonction publique, statut général et statuts particuliers. Son principe directeur est de conduire les éditeurs à « progicieliser » des fonctions qui ne font pas aujourd'hui partie de leur standard (ex. : gestion de barèmes, gestion des moyens, préparation de la paye...), pour limiter les développements spécifiques onéreux auxquels les ministères déjà engagés avec un éditeur ont été obligés de recourir. Dans le but de limiter, aussi, les coûts de licences des nouveaux projets, l'Adaé a lancé un appel d'offres pour mutualiser l'achat d'une version de ce noyau. En parallèle, les éditeurs déjà choisis par d'autres ministères devront être conduits à rendre leur version « secteur public français » conforme aux spécifications du noyau ;
- le troisième chantier doit aboutir à la création de l'infocentre fonction publique et accompagner les ministères dans le développement de leur propre infocentre RH. Une offre de service sera proposée aux ministères

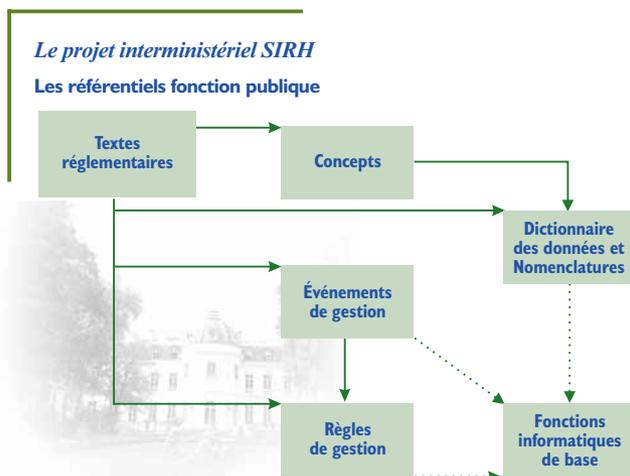
qui le souhaiteraient pour héberger leur infocentre RH et mutualiser ainsi des infrastructures logicielle et matérielle.

Pour assurer la transition vers la mise en œuvre, plusieurs chantiers d'accompagnement sont ou vont être lancés :

- un pôle interministériel de compétences SIRH, pour maintenir et diffuser les spécifications du noyau commun et assurer les relations avec les éditeurs des produits « labellisés » ;
- une conduite du changement, pour l'échange d'expériences, l'élaboration d'un guide des meilleures pratiques et l'organisation de formations en commun ;
- l'hébergement des SIRH des ministères qui le souhaitent sur une plate-forme technique mutualisée.

Prochains jalons

- En 2004, l'assistance à maîtrise d'ouvrage apportée par un prestataire externe et surtout la collaboration très active des ministères engagés dans la mutualisation ont permis de respecter strictement un planning ambitieux. En 2005, les travaux se poursuivront sur ce mode mutualisé et collaboratif.
- Le choix du fournisseur du noyau acquis en commun a été fait mi-avril 2005. Le marché pourra être notifié par l'Adaé début mai 2005 ce qui devrait permettre une livraison du noyau fin 2005. Il est prévu des livraisons intermédiaires pour étaler les travaux de validation auxquels l'administration doit procéder avant de prononcer la recette définitive du noyau.
- Les travaux liés à la convergence des systèmes en projet ou en production vers les spécifications du noyau SIRH commun vont démarrer à partir du mois d'avril 2005.
- À partir de l'étude préalable qui s'est achevée fin 2004, une procédure de dialogue compétitif a été engagée, début mars 2005, pour la construction de l'infocentre FP. Elle débouchera sur le choix d'un fournisseur et un début de réalisation à la fin de l'année 2005.



Élaborés à partir des textes réglementaires, les référentiels fonction publique constituent une base des connaissances sur la GRH de la fonction publique et le socle des spécifications fonctionnelles du noyau. Ces référentiels vont évoluer au fil du temps, comme le permettent les mécanismes qui les prennent en charge dans le cadre du noyau SIRH.

Les référentiels sont accessibles par internet sur l'espace public du projet A86 SIRH, à l'adresse : <http://vitamin2.Adae.gouv.fr>

■■■ Pour une gestion publique renouvelée

■ La modernisation de la gestion publique

Le contrôle de gestion

La généralisation du contrôle de gestion dans les administrations de l'État demeure l'un des objectifs majeurs de la DMGPSE. Il suppose, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la Lolf, de développer la culture de pilotage et de mesurer les résultats et les coûts.

Afin de définir un plan d'action opérationnel, d'évaluer le chemin parcouru à la suite des actions de formation lancées par les différents ministères et d'avoir une vision « du terrain »,

la DMGPSE a lancé en juin 2004, en concertation avec les ministères, une enquête sur les pratiques de contrôle de gestion dans les divers services de l'État (directions d'administration centrale, services déconcentrés, services à compétence nationale et établissements publics). Les résultats de cette enquête, administrée en ligne, seront remis au Parlement et à diverses instances ministérielles.

La redéfinition des DNO

Les directives nationales d'orientation (DNO) constituent un outil stratégique de bonne déconcentration. Mises en place par les admi-

nistrations centrales, destinées à rendre plus cohérent le pilotage des services déconcentrés, elles introduisent un pilotage par objectifs et une hiérarchisation des priorités retenues par l'administration centrale.

La circulaire du Premier ministre du 8 janvier 2001 prévoyait que ces directives nationales d'orientation devaient être élaborées par les ministères, afin d'améliorer notamment le dialogue de gestion, de donner un cadre cohérent et clairement hiérarchisé des priorités de l'action du gouvernement dans un domaine déterminé et permettre de se substituer ainsi à une succession d'instructions sectorielles.

Dès la mise en œuvre des premières DNO, on a cependant pu constater une forte disparité de contenu et de présentation selon les ministères (par exemple, l'existence de DNO par ministère et de DNO par direction d'administration centrale). La Cour des comptes, dans son rapport public relatif à la déconcentration (novembre 2003), avait souligné l'intérêt qu'il y aurait à évaluer cet outil.

C'est pourquoi la DMGPSE a souhaité établir un bilan des DNO avec l'aide d'un cabinet de consultant, trois années après leur mise en place, pour permettre une éventuelle redéfinition de l'outil, en cohérence avec les innovations introduites par la Lof et avec les actions de réforme de l'administration territoriale en cours. Lancée fin 2004, les conclusions seront rendues au début de l'année 2005.

Le projet Opache

Sous l'impulsion du secrétariat d'État à la réforme de l'État, les ministères de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer (MÉTATM), de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales (MAAPAR), de l'Écologie et du Développement durable (MEDD), de l'Emploi, du Travail, et de la Cohésion sociale (METCS) et les services du Premier ministre (PM) se sont regroupés pour lancer une mission interministérielle de conception d'un programme d'optimisation des achats.

En effet, l'optimisation des achats constitue l'un des leviers d'amélioration de la performance de l'État. Il combine à la fois un fort impact financier à relativement court terme, et un faible impact social, tant du point de vue du fonctionnaire que de l'utilisateur. Si des modifications dans l'organisation administrative ou dans le cadre juridique peuvent se révéler utiles, elles ne sont pas, pour autant, un préalable. Le travail d'optimisation peut immédiatement commencer, d'autant que la réforme du Code des marchés publics (décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant Code des marchés publics) ouvre des perspectives nouvelles pour l'achat public (dématérialisation des procédures, enchères électroniques, etc.), et que des expérimentations réussies ouvrent des pistes intéressantes (portail internet, achat par carte...). À la lumière des expériences européennes similaires et de réalisations ponctuelles en France, de réelles réductions du coût des achats peuvent donc être atteintes.

La réforme de l'administration territoriale

En liaison avec le Misill, la DMGPSE a conduit, entre 2003 et 2004, une réforme de l'administration territoriale. Les décrets relatifs, l'un aux pouvoirs des préfets, l'autre à l'organisation de l'administration territoriale, ont créé les *projets d'action stratégique de l'État* (Pase), à l'échelon régional (Paser) et départemental (Pased). Ils fixent pour trois ans les priorités de l'État dans les territoires.

L'examen par le comité de suivi des Paser des démarches entreprises par les exécutifs régionaux (Misill, DMGPSE et l'ensemble des ministères concernés) fait ressortir par comparaison avec les PTE un ciblage plus précis des actions prioritaires, une meilleure cohérence avec les DNO et un développement de la culture de la performance à travers des objectifs et des indicateurs plus opératoires.

Une journée d'étude organisée, en avril 2004, par la DMGPSE a apporté à 400 cadres supérieurs des repères sur ces questions et des témoignages sur les développements de la déconcentration.

Les grandes lignes de cette réforme sont les suivantes :

- *La région devient l'échelon majeur de l'organisation territoriale de l'État* : décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

Si le niveau départemental demeure essentiel pour la mise en œuvre des politiques de proximité, (notamment la sécurité), le niveau régional est celui de la stratégie et de la mise en cohérence des politiques de l'État et des interventions des collectivités décentralisées.

Cette réforme élargit les compétences du préfet de région. Outre le pouvoir de direction qu'il exerce sur les services de l'État à compétence régionale, exception faite d'un certain nombre de domaines, il anime et coordonne l'action des préfets de département. Il conduit, en concertation avec eux et avec les chefs de services régionaux, l'élaboration du Paser qui fixe, pour trois ans, les priorités de l'État dans la région. Il participe au processus budgétaire, en application de la Lof en proposant au gouvernement des objectifs et des moyens et en rendant compte régulièrement des résultats obtenus.

Un programme budgétaire (au sens de la Lof) pour coordonner les interventions territoriales de l'État (PITE) sera créé. Il permettra de réunir en une ligne fongible, les crédits issus de différents ministères. Ce programme répondra à un besoin très fort de coordination, pour gérer plus rapidement des projets interministériels complexes, d'envergure régionale ou interrégionale, à l'exemple du plan exceptionnel d'investissement pour la Corse.

- *Les structures territoriales de l'État sont rationalisées* :

- certains services (comme les directions régionales du commerce extérieur, les délégations régionales au commerce et à l'artisanat, les délégations régionales au tourisme) sont supprimés ou intégrés dans d'autres services ;
- les autres services régionaux et interrégionaux sont regroupés en huit pôles concernant respectivement : l'éducation et la formation, la

gestion publique et le développement économique, les transports, le logement et l'aménagement, la santé publique et la cohésion sociale, l'économie agricole et le monde rural, l'environnement et le développement durable, le développement de l'emploi et l'insertion professionnelle, la culture. Les chefs de pôle, qui animent et coordonnent l'action des services membres du pôle, reçoivent une lettre de mission du préfet qui peut leur déléguer sa signature ;

- la réunion des préfets de département et des chefs de pôle forme le comité de l'administration régionale (CAR), instance collégiale appelée par le préfet de région à jouer un rôle de conseil d'administration de l'État en région, notamment en établissant le Paser, et à débattre de tout sujet d'intérêt régional concernant l'action, le fonctionnement et les moyens des services ;

- les préfets de région favorisent les économies d'échelle et une meilleure synergie entre les services par la mise en commun de certains de leurs moyens, notamment en matière de recrutement de fonctionnaires et de formation. Cette mutualisation sera facilitée par des outils de coopération interministérielle renoués (les délégations interservices) ou nouveaux (les mandats de gestion) et par la constitution de plates-formes logistiques régionales.

En 2004, chaque préfet de région a présenté son projet d'action stratégique devant un comité présidé par les ministères chargés de l'intérieur et de la réforme de l'État, où siégeaient des représentants des ministères. Les Paser ont été définitivement arrêtés dans le courant du troisième trimestre 2004.

- *Cette réforme ne constitue qu'une première étape. Elle se poursuivra* :

- au niveau régional, par des expérimentations pour préparer les évolutions futures dans la voie d'un rapprochement ;

- au niveau départemental, par la préparation d'une réforme des services de l'État, en vue d'une administration de proximité plus performante, plus lisible et plus simple, sans reproduire au niveau départemental la réorganisation en pôles décidée pour le niveau régional.

■ Lolf et gestion des ressources humaines

Après avoir identifié en 2003 les principaux enjeux de gestion de ressources humaines liés à la mise en œuvre de la Lolf, la DGAFP a organisé en 2004 une concertation interministérielle et pris diverses initiatives permettant de définir, par-delà les spécificités ministérielles, les grands axes de la régulation de la gestion des personnels pour les années à venir. Ce travail a été conduit par le chef de service de la DGAFP avec la collaboration des bureaux concernés et de l'Observatoire de l'emploi public.

La méthode de travail

Le travail interministériel coordonné par la DGAFP s'est traduit par une alternance de réunions, de groupes de travail et d'échanges écrits destinés à approfondir les sujets identifiés et de rendez-vous plus solennels avec l'ensemble des directeurs des ressources humaines (DRH) des administrations de l'État.

Deux séminaires d'une demi-journée ont ainsi été organisés avec les DRH (dont plus de la moitié sont également directeurs des affaires financières) les 4 mars et 7 septembre 2004. Une trentaine de réunions bilatérales avec des ministères ou personnalités se sont également tenues sur le thème des RH et de la composante RH des expérimentations en cours ou à venir. Elles ont permis de préparer les dix réunions de travail du premier semestre avec les ministères sur les différents sujets à examiner : titre II, plafond d'emplois, déconcentration, dialogue social, notion d'emploi et positions statutaires, avancement de grade, processus de recrutement (concours externe, concours interne, promotion interne par liste d'aptitude, troisièmes concours, concours spécifiques, recrutements sans concours, détachement, mise à disposition, mutation interne, recrutement d'agents non titulaires).

Un bilan détaillé de ces dix réunions a été adressé aux ministères le 15 juillet 2004 avec deux notes en annexe (sur l'emploi et les positions statutaires). Les ministères ont été invités à exprimer par écrit leur position pour le mois de

septembre sur les sujets suivants : portée pratique de l'évolution de l'autorisation budgétaire en emplois, règles de réintégration à l'issue d'un détachement ou de toute autre position statutaire, gestion des avancements de grade (ratio promos/promouvables), déconcentration et dialogue social.

Un point d'étape des travaux 2004 et des perspectives 2005 a été présenté lors du séminaire général des DRH le 22 octobre et au comité de pilotage de la Lolf le même jour.

Outre ce travail spécifique à la dimension RH de la Lolf, six réunions de travail avec la direction de la réforme budgétaire (DRB) et avec la direction du budget (DDB) ont été organisées au cours du second semestre. Ces réunions communes aux réseaux des correspondants RH et des correspondants Lolf ont permis à la DRB et à la DDB de fournir des explications précises et de prendre en compte les questions posées sur la budgétisation des dépenses de personnel, les modalités de prévision des masses salariales (au niveau global et au niveau des BOP) et la gestion du suivi de la consommation des crédits de personnel et du plafond d'emplois.

Le directeur général est enfin intervenu, lors du premier séminaire des responsables de programmes organisé par la DRB le 3 novembre 2004, pour présenter l'état d'avancement de la réflexion et des travaux menés en matière de GRH. Le chef de service a également participé à nombre de séminaires organisés par des ministères ou des institutions diverses (séminaires des directeurs du ministère de l'Intérieur le 19 novembre, séminaire des cadres du ministère de la Justice le 8 décembre, réunions à l'IGPDE...).

Pendant toute l'année l'Observatoire de l'emploi public (OEP) a travaillé sur la Gpeec (circulaire du 9 juin 2004) et un travail technique très intense a été conduit par la DGAFP et l'Adaé avec les ministères pour élaborer des SIRH performants destinés à mieux gérer les ressources humaines (travail sur un noyau commun de fonctionnalités, préparation d'une étude destinée à mettre en place un infocentre interministériel permettant d'avoir une vision

globale et d'assurer un pilotage stratégique de la politique générale RH de l'État).

Deux études ont été commandées au cours de l'année 2004 :

- l'une, au comité d'enquête sur le coût et le rendement du service public (placé sous la présidence du Premier président de la Cour des comptes et associant, représentants des administrations, représentants des organisations syndicales et parlementaires) le 30 mars 2004. Cette étude vise à évaluer le poids et le coût de la fonction RH, à examiner les possibilités de redéploiement et de requalification de cette fonction pour passer d'une gestion administrative des personnels à une véritable gestion des ressources humaines, et à définir les voies et moyens d'une véritable politique de déconcentration de la gestion et du pouvoir managérial ;
- l'autre, commandée au cabinet Bernard Brunhes dans le cadre des travaux du comité de recherche et de prospective de la DGAFP, à la fin du premier semestre 2004, portait sur les expérimentations réalisées dans trois services déconcentrés de l'État.

Enfin, des séminaires de formation destinés à l'encadrement supérieur des administrations centrales et des services déconcentrés ont été organisés à l'Ena sur la problématique d'ensemble Lof-GRH et sur la conduite du changement (premier séminaire organisé le 9 décembre 2004, deux sessions prévues en janvier 2005).

Les résultats

Les deux notes d'expertise sur la notion d'emploi et sur l'avancement de grade achevées à la fin de l'année 2004 ont fait l'objet d'une ample concertation orale et écrite et servi de base à des arbitrages de principe destinés à orienter et piloter le travail interministériel au cours de l'année 2005, tout particulièrement au cours du premier semestre.

Les travaux interministériels pour leur échange d'informations, la mise en commun de questions apparaissant au fur et à mesure de la mise en place des expérimentations et le débat sur les possibilités d'évolution en matière

de gestion des processus de GRH. Ils ont également permis à des ministères qui ne l'avaient pas encore fait d'organiser un travail interne associant l'ensemble de leurs directions.

Certains ministères, notamment ceux qui sont engagés de longue date dans un processus de globalisation des crédits de fonctionnement et de personnel (les préfectures depuis 2000), ont présenté le schéma de ce que pourrait être le calendrier du dialogue de gestion nécessaire dans le cadre de la Lof : les marges de manœuvre laissées aux responsables locaux en matière de gestion de leurs vacances d'emplois nécessitent en effet d'organiser un dialogue et un calendrier de gestion destinés à assurer la cohérence entre les choix budgétaires du ministère (gestion prévisionnelle et pilotage stratégique des emplois et des compétences) et les opérations de gestion statutaire (recrutements par concours, mutations, accueil en détachement, décisions d'avancement...).

Le travail du cabinet Bernard Brunhes Consultants auprès de quelques expérimentateurs et de leurs administrations centrales a permis d'identifier globalement les pistes de progrès en matière de réforme de la GRH.

57

Perspectives pour 2005

L'année 2005 sera caractérisée par une montée en puissance des expérimentations dans les ministères. Le travail interministériel sera, dès lors, recentré sur les principaux enjeux stratégiques de la mise en œuvre de la Lof que sont la déconcentration, le dialogue social et la mise en place d'une gestion de la performance. Sur le plan technique, la mise en place d'un nouveau cadre de définition des contingents d'avancement (ratios de promotions) devra intervenir au plus tard à l'automne 2005.

■ Le pilotage des établissements publics nationaux (EPN)

Le club des dirigeants des établissements publics nationaux (EPN) a poursuivi ses activités en 2004 avec :

– l'organisation d'un séminaire résidentiel à Royoumont sur le thème « GRH, management et performance dans le secteur public ». Il s'est déroulé en résidentiel sur deux jours et demi et a combiné le partage d'expérience et les apports d'intervenants extérieurs et du responsable du club ;

– des séances régulières de deux heures qui permettent aux dirigeants d'établissements publics d'exposer leur activité, leur expérience de la contractualisation et du développement du management.

■ La culture du compte rendu : les rapports d'activité ministériels

Le renforcement de la culture du « rendre compte » constitue l'un des axes de progrès pour l'administration. À cet effet, chaque ministère élabore annuellement un rapport d'activité ministériel (RAM), pièce maîtresse de sa communication sur les résultats de ses actions. Ces rapports ont pour principales finalités de faire connaître les politiques publiques, notamment à travers la présentation de leur environnement, leurs objectifs, les métho-

des et les moyens mis en œuvre et de les évaluer à partir des résultats obtenus. Ces RAM sont destinés aux citoyens, au Parlement et aux acteurs et partenaires de l'administration. Les RAM publiés en 2004 portent sur l'année 2003. Ils ont été édités sous forme de CDrom et seront largement diffusés.

Les ministères ayant publié un RAM en 2004 (année 2003)

Affaires étrangères

Agriculture

Défense

Écologie et Développement durable

Économie, Finances et Industrie

Éducation nationale, Enseignement supérieur, Recherche

Emploi, Travail, Cohésion sociale

Équipement, Aménagement du territoire, Logement, Tourisme et Mer

Fonction publique et Réforme de l'État

Intérieur, Sécurité intérieure et Libertés locales

Jeunesse, Sports et Vie associative

Justice

La mission communication de la DGAFP en 2004

La stratégie ministérielle de réforme élaborée en 2004 par le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État affirme le positionnement de la DGAFP comme pilote de la gestion des ressources humaines de l'État employeur. Cet objectif implique une politique de communication transversale, s'adressant à l'ensemble des personnels, en accompagnement de la réforme. Il est en effet essentiel que l'État puisse communiquer vers ses agents pour faire connaître, et partager, les orientations des grandes politiques publiques conduites, ainsi que les valeurs qui sous-tendent ces actions. Une communication régulière, dédiée spécifiquement à l'encadrement supérieur est, en outre, indispensable.

Pour mettre en œuvre sa politique de communication, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État dispose actuellement de différents outils.

• Une activité éditoriale dense

En 2004, la mission communication de la DGAFP a préparé le renouvellement du marché « conception » de la revue *Service public*, magazine du ministère, permettant la sortie début 2005 d'une nouvelle maquette, plus dynamique et plus claire. Huit numéros de la revue sont parus en 2004, abordant tous les grands chantiers de réforme en cours : suivi de la réforme des retraites, SIRH, dématérialisation des marchés publics, Lof... Une nouvelle rubrique, « ressource humaine », a été créée, pour mieux informer les personnels d'encadrement sur le rôle accru de la direction générale dans ce domaine.

La DGAFP a, par ailleurs, souhaité rationaliser son offre éditoriale (rapports, brochures, fiches...) afin, d'une part, de renforcer sa visibilité dans le paysage de l'administration et des productions écrites des ministères, d'autre part de s'affirmer comme acteur de référence de la gestion des ressources humaines de « l'État-employeur ». Une nouvelle charte graphique a été créée pour être déclinée en huit collections thématiques (statistiques, emploi public, ressources humaines...). Lancement dans le courant du premier semestre 2005.

- **Un site internet rénové**

Le site internet du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, qui compte à ce jour plus de 3 500 pages, est destiné à un large public : fonctionnaires (50 % des visiteurs), étudiants, organisations syndicales, journalistes... En 2004, son portail (www.fonction-publique.gouv.fr) a enregistré plus de 3,61 millions de consultations. La téléprocédure d'inscription aux concours des Ira, par exemple, s'est largement généralisée, en recevant plus de 90 % des dossiers des candidats. Toujours en 2004, pour mieux informer sur l'activité du ministère et des entités qui lui sont rattachées (DGAFP, Dusa, DMGPSE, Adaé), et de manière plus réactive, un important travail de refonte a été mené. Il propose, d'ores et déjà, de nombreuses informations d'actualité sur les réformes en cours (simplifications administratives, ressources humaines, administration électronique...), sur les missions du ministère et sur la carrière des agents (statuts, rémunération...). Il fait également le point sur les modes d'accès à la fonction publique et diffuse, en particulier, le calendrier actualisé des concours, tous ministères confondus, très apprécié des internautes. À terme, avec une nouvelle version de son site, le ministère souhaite améliorer la visibilité de ses missions. Une place privilégiée sera accordée à l'information et à l'actualité, dès la page portail. Le lancement de cette nouvelle version est prévu en novembre 2005.



- **Des rencontres avec nos publics**

Rendre les actions et les missions du ministère plus visibles auprès du grand public, entendre et comprendre les attentes des agents de l'État, répondre concrètement aux questions des jeunes diplômés sont des objectifs constants du ministère. Ils se sont concrétisés en 2004 par sa présence sur deux salons importants : le Salon de l'éducation et le Salon de l'emploi public. Ce dernier, organisé sous le haut patronnage du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, a tenu sa première édition en juin 2004 à Paris. La DGAFP a largement contribué au succès de cette manifestation, en particulier par l'organisation de nombreuses tables rondes et conférences sur les enjeux en matière de recrutement, les concours et les conditions d'accès, l'attractivité des fonctions publiques... L'affluence constatée, (près de 17 000 visiteurs) a témoigné du besoin de communication des recruteurs publics et de la forte demande d'information qui existe dans ce domaine, tant au niveau des professionnels que du grand public.

La présence du ministère au Salon de l'éducation – l'aventure des métiers (plus de 500 000 visiteurs), a revêtu une importance toute particulière puisque ce salon constitue un lieu privilégié d'échange et de dialogue entre le monde institutionnel (administrations), l'entreprise, les jeunes et leurs parents. L'objectif est de répondre à l'ensemble des publics (étudiants, enseignants...) à la fois sur les métiers de la fonction publique et sur les diverses filières pour préparer les différents concours.



Simplifier et améliorer pour un meilleur service rendu aux usagers

■ ■ ■ Simplifier le droit

■ Les lois d'habilitation

La deuxième loi d'habilitation (9 décembre 2004)

Cette nouvelle loi d'habilitation du gouvernement à simplifier le droit par ordonnances poursuit et amplifie le mouvement de simplification entrepris avec l'adoption de la première loi d'habilitation du 2 juillet 2003 de simplification du droit. La loi a été publiée le 10 décembre 2004 au *Journal officiel*.

La loi s'articule autour de trois axes principaux :

- la poursuite de la simplification des procédures concernant les usagers, les personnes physiques et les associations, se traduisant notamment par la simplification du régime du permis de construire et de la déclaration de travaux, la clarification des conditions d'octroi et de gestion des aides au logement, la simplification des dons et legs aux associations, ainsi que la clarification de l'établissement et de la preuve de la filiation ; en matière fiscale, la simplification du régime des pénalités fiscales et du recouvrement des impôts ; la mise en place des fondements législatifs de l'administration électronique (signature électronique des actes des autorités administratives, dossier unique personnel dématérialisé) ;
- l'adoption de mesures de simplification en faveur des entreprises, en particulier par la recherche d'une plus grande sécurité juridique, élément clef du plan national d'attrac-

tivité du territoire par l'instauration du « rescrit social » à l'instar du rescrit fiscal : il s'agit de donner une valeur juridique aux engagements pris par l'administration à l'égard des entreprises et des particuliers qui payent des cotisations sociales ; la réorganisation de la collecte de la taxe d'apprentissage ; la création d'un régime social des indépendants et d'un interlocuteur social unique en matière de recouvrement ;

- la modernisation de l'administration, notamment la réforme des enquêtes publiques par l'harmonisation des règles relatives aux différentes enquêtes, la constitution d'un dossier unique et la conduite d'une enquête conjointe à plusieurs services pour les projets complexes ; la poursuite de la mise en œuvre du plan « Santé 2007 » (assouplissement de l'organisation interne des établissements et simplification des procédures de fonctionnement interne des 1 000 établissements de santé publics).

Cette loi prévoit également la création ou la refonte de quatorze codes. On peut mentionner notamment l'adoption des nouveaux codes de l'administration, du sport, des transports, de la commande publique et de la fonction publique et la refonte du Code de l'expropriation et du Code de justice militaire.

Lors du débat à l'Assemblée nationale le 10 juin 2004, de nouveaux articles ont été adoptés portant notamment sur le traitement des litiges préélectorales pour l'élection des

comités d'entreprise, sur le contrôle de l'application des lois par le Parlement et sur l'extension du bénéfice de la qualité de pupilles de la Nation à certains enfants de fonctionnaires civils ou de militaires décédés dans l'exercice de leurs fonctions.

Lors du débat au Sénat les 13 et 14 octobre 2004, 29 nouveaux articles ont également enrichi le projet de loi : ils portent notamment sur les contrats d'obsèques, la commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports, la responsabilité du fait des produits défectueux, la commercialisation à distance de services financiers, le régime des contrats de garantie financière, la réduction du nombre d'organismes consultatifs et d'observatoires, la simplification et la réorganisation du fonctionnement de la commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance, et enfin les organismes de placement collectif dans l'immobilier.

Une troisième loi d'habilitation en préparation

Pour la préparation du troisième train de mesures de simplification, une démarche nouvelle a été adoptée. L'objectif est d'identifier les difficultés administratives que rencontrent un certain nombre de « publics cibles » : les familles, les personnes âgées, les très petites entreprises, les associations, les maires des petites communes et les investisseurs internationaux. Une telle méthode d'approche, préalable à la rédaction d'un texte législatif, est innovante puisqu'elle entend dépasser les études et remontées purement internes à l'administration au profit d'une analyse et des besoins des usagers.

Un questionnaire spécifique à chaque public cible a été élaboré. Il évoque les différentes phases propres à une situation ou une formalité administrative impliquant une relation entre l'usager et un service administratif. Ces questionnaires ont été largement diffusés à des parlementaires, des préfets en poste territorial, des organismes socioprofessionnels comme les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers, des associations d'usa-

gers, associations familiales, associations caritatives, etc.

Un institut de sondage a été missionné pour identifier les sujets, procédures ou formalités jugés ou perçus comme difficiles ou complexes par les personnes âgées et les familles. La chambre de commerce et d'industrie de Paris a réalisé, en octobre 2004, un panel pour effectuer une enquête sur « la nécessité d'une simplification des pratiques de l'administration ».

Le ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, Renaud Dutreil, et le secrétaire d'État à la Réforme de l'État, Eric Woerth, ont parcouru la France pour écouter les usagers et les fonctionnaires, et participer à des « comités d'initiative pour la réforme de l'État », institués par des élus locaux. Dans certains départements, à l'initiative du préfet ou de parlementaires, se sont mis en place des ateliers de réflexion et des tables rondes.

Le Conseil d'orientation de la simplification administrative (Cosa) a été appelé à jouer un rôle majeur dans l'élaboration de ce troisième projet de loi en proposant aux ministres en charge de la réforme de l'État un certain nombre de pistes de simplification administrative. Des groupes de travail ont été créés en son sein portant sur les thèmes des usagers, des entreprises, des collectivités territoriales, des associations.

À la fin de l'année 2004 et en début d'année 2005, les ministres ont réuni à Paris les membres du Cosa et les experts qui ont participé aux différents groupes de travail afin de synthétiser les problèmes administratifs identifiés et de réfléchir aux réponses à leur apporter.

La synthèse de l'ensemble de ces démarches et travaux a été présentée aux Assises de la simplification le 12 avril 2005.

Le Conseil d'orientation de la simplification administrative (Cosa)

Le Conseil d'orientation de la simplification administrative (Cosa) est un organisme d'un type nouveau, institué par la loi du 2 juillet 2003 de simplification du droit. Il est com-

posé de quinze membres : trois députés, trois sénateurs, un conseiller régional, un conseiller général, un maire, ainsi que six personnalités qualifiées. Le délégué aux usagers et aux simplifications administratives exerce les fonctions de rapporteur général du Cosa.

Le Cosa formule toute proposition pour simplifier la législation et la réglementation ainsi que les procédures et les structures. Se réunissant en moyenne une fois par mois depuis le début de l'année 2004, le Cosa a suivi très étroitement la mise en œuvre de la première loi de simplification du droit et la sortie des ordonnances, ainsi que la préparation de la deuxième loi de simplification du droit. Il a, par ailleurs, formulé des avis au Premier ministre sur la mise en œuvre de la politique générale de simplification du droit.

Dans le cadre de la préparation du troisième projet de loi, le Cosa a joué un rôle inédit et majeur comme initiateur de propositions nouvelles de simplification. Il a ainsi organisé en son sein quatre groupes thématiques (usagers, entreprises, associations, collectivités locales) avec les membres du Cosa et de nombreux experts, élus locaux, représentants d'associations et des secteurs professionnels. Ces groupes de travail se sont réunis plusieurs fois au cours du dernier trimestre de l'année 2004 et ont auditionné de très nombreux experts représentants d'associations d'usagers, d'organismes professionnels ainsi que des personnalités choisies en fonction de leur implication dans le chantier de la simplification.

Les propositions des groupes du Cosa ont été présentées au ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État et au secrétaire d'État de la Réforme de l'État par les présidents de groupes, Etienne Blanc, député de l'Ain, président du Cosa et du groupe « associations », Xavier de Roux, député de Charente-Maritime et président du groupe « entreprises », Bernard Saugey, sénateur de l'Isère et président du groupe « collectivités locales », Jean-Claude Bourquin, de l'association UFC-Que choisir ? et président du groupe « usagers ».

■ La simplification des procédures

La simplification des procédures et des démarches pour les usagers

Pour donner à la simplification du droit une portée pratique, directement perceptible par les usagers, il est nécessaire de s'attacher à alléger les procédures et les démarches. Une des composantes essentielles de cet effort est d'améliorer la qualité de la communication entre les usagers et les administrations, par l'emploi de formulaires mieux conçus, servant de base à des procédures plus simples à accomplir. En 2004, cette politique a connu des développements intéressants :

- deux articles de l'ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004 ont renforcé le principe de l'homologation des formulaires administratifs avant l'attribution d'un numéro de Cerfa et la mise en ligne. Ils ont aussi posé le principe de l'extension de cette obligation à certains formulaires des collectivités territoriales, à leurs établissements publics à caractère administratif et à leurs groupements. Un projet de décret d'application a été mis au point après consultation des administrations centrales intéressées et sera prochainement soumis à une réunion interministérielle, en préalable à la saisine pour avis du Conseil d'État ;
- à l'initiative des ministres, un effort particulier visant à réduire le nombre de formulaires et à améliorer leur qualité a été lancé, au moyen d'un recensement systématique des formulaires en vigueur, avec l'aide des services producteurs. La mise en place d'un réseau de « correspondants formulaires » vise à diffuser des normes de qualité et mutualiser les bonnes pratiques. La procédure d'homologation elle-même est en voie de simplification, pour concentrer les moyens sur la recherche de la qualité ;
- enfin, la Dusa participe au programme, piloté par l'Adaé, de « dématérialisation des formulaires », afin de multiplier le nombre de téléprocédures, reliées entre elles et avec l'espace de données personnel, dans le but de faciliter l'accomplissement des démarches administratives sans déplacement au guichet. À cette occasion, ce n'est plus seulement la

qualité du formulaire qui est examinée, mais toute la procédure qu'elle sous-tend (réingénierie administrative) afin d'améliorer le service à l'utilisateur.

En matière de questions posées sur les formulaires et démarches administratives, il a été répondu à 1 159 messages pour l'année 2004.

La simplification des procédures internes à l'administration : la réforme des délégations de signature

Le décret n° 47-233 du 23 janvier 1947 autorise les ministres à donner délégation aux personnels placés sous leur autorité. Le volume des actes en matière de délégations de signature représente 8 % de la totalité des décrets les années de changement de gouvernement. Pour pallier la lourdeur et l'insécurité juridique générées par le décret, une réforme du régime des délégations de signature a été engagée.

Le nouveau texte apporte trois innovations majeures :

- il met en place pour les échelons de direction une délégation qui entre en vigueur du seul fait de la nomination de l'intéressé dans ses fonctions. En cas de changement de ministre, la délégation est reconduite de plein droit, aucun acte en dehors de la nomination d'origine ne sera nécessaire ;
- il permet, dans un deuxième temps, aux échelons de direction de subdéléguer leur signature aux agents placés sous leur autorité, selon les règles classiques de la jurisprudence actuelle en matière de délégations de signature ;
- enfin, il intègre les personnels militaires dans le dispositif, personnels qui faisaient l'objet d'un décret particulier, le décret n° 88-91 du 27 janvier 1988.

La qualité des normes et du langage

Améliorer la qualité des normes : la qualité réglementaire

Dans un contexte international de compétition économique intense, la prolifération des normes et l'instabilité du droit qui en résulte sont

des freins à la compétitivité aujourd'hui ressentis par tous les pays occidentaux.

Une première réponse consiste à s'interroger sur les alternatives à la réglementation. Il s'agit d'inciter les administrations à ne proposer un texte nouveau que si ce texte est impérativement nécessaire et si le but recherché ne peut être atteint par d'autres moyens comme la meilleure application des textes actuels ou le renforcement des dispositifs existants, notamment par la déconcentration des contrôles ou par des actions de sensibilisation. Par ailleurs, les textes doivent être plus simples, au nom de l'impératif constitutionnel d'intelligibilité de la loi, et testés auprès tant des usagers auxquels ils sont destinés qu'auprès des fonctionnaires qui devront les appliquer.

Ces prescriptions sont contenues dans les « chartes de qualité réglementaire » préconisées par le Premier ministre dans ses circulaires des 26 août et 30 septembre 2003. La charte rassemble les mesures prises au sein d'un département ministériel, met en place une appréciation du volume des dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans chaque secteur, établit des indicateurs faisant apparaître, pour une période donnée, le rapport entre les dispositions abrogées et les dispositions nouvelles et fixe, le cas échéant, des objectifs de réduction. L'élaboration d'une charte de la qualité réglementaire par département ministériel, démarche lancée par le SGG, a été appliquée au MFPRE. La Dusa, chargée de la qualité réglementaire, a rédigé cette charte en liaison avec la DGAFP.

Pour simplifier la réglementation en vigueur, il faut d'abord connaître le coût supporté par les entreprises et les usagers dans l'accomplissement des formalités qui leur sont imposées. À cet effet, la Dusa élabore un outil de mesure. Avec l'aide des organisations représentatives des entreprises et l'intervention d'un consultant, une méthodologie a été testée sur trente mesures administratives. Ce résultat doit être conforté sur un échantillon plus important. L'objectif est de dynamiser les initiatives des ministères en matière de simplification des procédures.

Améliorer la qualité de langage : le Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif (Cosla)

L'année 2004, terme du mandat qui avait été fixé au Cosla, a été l'occasion de finaliser deux grands projets et de tracer de nouvelles perspectives. C'est la raison pour laquelle un nouveau comité à la composition plus réduite a été installé début 2005 pour une nouvelle durée de trois ans.

Les outils d'aide à la rédaction administrative

Trois outils complémentaires ont été présentés en 2004 dans leur version définitive. Ces outils sont mis à la disposition de l'ensemble des agents administratifs sur la rubrique internet du Cosla, hébergée sur le site internet de la Dusa. Premier outil, le lexique administratif, désormais composé de plus de 4 000 termes, sigles et expressions, constitue la base du dispositif. L'accès au lexique sur internet est possible par l'intermédiaire d'un nom d'utilisateur et d'un mot de passe qui peuvent être obtenus auprès de la Dusa ou du correspondant local de la charte Marianne, car son utilisation est limitée à la sphère publique. Le second outil, le logiciel d'aide à la rédaction administrative (Lara) reprend la base linguistique du lexique en y ajoutant une série de règles rédactionnelles destinées à alerter l'agent sur des éléments de complexité mis en lumière par le Cosla (phrases trop longues, sigles, etc.). Le troisième outil, enfin, est le guide d'aide à la rédaction administrative, qui énonce une série de règles de présentation, d'ergonomie, de syntaxe devant permettre de renouveler, dans une optique de simplification, la rédaction administrative.

Les formulaires administratifs

Le Cosla a présenté une dernière vague de formulaires lors de sa dernière session plénière qui a eu lieu au cours du mois d'octobre 2004, portant sur la réécriture de la demande d'aide juridictionnelle, la gamme des feuilles de soins étendue aux feuilles de soins pharmacien/fournisseur, sage-femme et auxiliaire médical et la demande de bourse de lycée.

La simplification des « mots qui font souffrir »

Chargé de travailler à la simplification du langage de l'État, le Cosla a été invité à réfléchir à un certain nombre de mots et expressions rencontrés dans le cadre de la protection judiciaire de la jeunesse et de trouver des équivalents moins humiliants ou blessants à des termes employés généralement à l'égard de mineurs mis sous la protection de la loi. Il appartiendra au Cosla mis en place au début de l'année 2005 de poursuivre ces travaux.

■ La qualité du service rendu à l'usager

La Dusa est chargée de promouvoir les actions d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers. Elle a mis en place une référence partagée sur l'accueil, avec la charte Marianne, contribué à la reconnaissance d'expériences remarquables, avec les Trophées de la qualité des services publics, piloté et participé à des instances pour le déploiement des démarches qualité.

Mise en place de la « charte Marianne », pour un meilleur accueil dans les services de l'État

La charte Marianne, charte générique de l'accueil des usagers destinée à tous les services administratifs de l'État recevant du public, a été conçue en 2003 sous l'égide d'un comité de pilotage comprenant des représentants des principaux ministères. Elle est fondée sur un tronc commun d'engagements, couvrant toutes les formes d'accueil (physique, téléphonique, électronique et par courrier) et adaptable à la diversité des publics et des missions. Elle est complétée par un guide méthodologique.

À partir de janvier 2004, la mise en œuvre de la charte Marianne a été expérimentée dans six départements : Charente, Loiret, Eure-et-Loir, Hautes-Pyrénées, Ain, Moselle. Parallèlement à cette phase de test, la Dusa a préparé la généralisation de la charte en s'appuyant d'une part sur le réseau des correspondants ministériels, d'autre part sur un réseau de correspondants départementaux.

L'évaluation des six expériences pilotes, en septembre 2004, a permis d'adapter le guide méthodologique aux besoins du terrain et de l'enrichir d'exemples de bonnes pratiques. La Dusa a également produit un guide de la mesure pour aider les services dans le suivi de leurs engagements. Enfin, elle a diffusé à l'ensemble des départements des supports de communication élaborés en partenariat avec le service d'information du gouvernement.

Selon une enquête menée en décembre 2004, 1 650 services de l'État s'approprièrent à afficher la charte Marianne le 3 janvier 2005.

Des Trophées de la qualité des services publics

Le concours des « Trophées de la qualité des services publics » est ouvert aux services de l'État et aux réseaux de protection sociale. Il vise à récompenser et à faire connaître des initiatives exemplaires en matière de qualité de service. Créé en 2003, ce concours a été en 2004 plus particulièrement consacré à l'accueil. La Dusa a recueilli 90 candidatures parmi lesquelles un jury pluridisciplinaire (fonctionnaires, usagers, spécialistes de la qualité) a désigné cinq lauréats (accueil physique, accueil téléphonique, accueil électronique, accueil courrier, accueil des personnes en difficulté) et un prix spécial. Les Trophées ont été remis, le 2 juin 2004, par le ministre chargé de la fonction publique et le secrétaire d'État à la Réforme de l'État. Cette manifestation a été l'occasion de distribuer un fascicule présentant les actions candidates. La troisième édition de ces Trophées est programmée en 2005.

Partenariats pour la promotion de la qualité

La Dusa a collaboré aux travaux de France Qualité Publique (groupes de travail thématiques nationaux, développement du réseau des observatoires territoriaux) et a largement diffusé auprès des services de l'État les guides édités par l'association sur l'évaluation de la satisfaction, la participation des usagers et l'accueil. La Dusa est associée aux travaux de

la direction générale de l'action sociale sur l'élaboration d'un référentiel sur l'accueil des personnes en difficulté. Elle est intervenue dans différentes formations ou manifestations pour présenter le développement de la qualité de service au sein de l'État. Enfin, elle a mis à disposition du grand public, sur son site internet, des informations sur la qualité : présentation des chantiers prioritaires, bonnes pratiques, outils méthodologiques et rapports, historique de la politique de qualité des services de l'État.

Le baromètre de la qualité

L'objectif de ce nouveau baromètre est d'atteindre une plus grande transparence de l'action publique à l'égard des citoyens, des usagers et des fonctionnaires.

En septembre 2004, son champ d'action a été choisi par le biais d'indicateurs portant sur les six attentes prioritaires des Français telles qu'elles ressortent de l'enquête BVA-Institut Delouvrier réalisée en juin 2004 : emploi, éducation, santé, sécurité, justice, fiscalité. En novembre 2004, les indicateurs ont été définis avec l'ensemble des ministères concernés. Ils sont de deux natures :

- des données statistiques, mesures chiffrées de l'action de l'État : attente moyenne dans une CPAM, nombre d'offres d'emploi déposées par l'ANPE qui sont satisfaites, etc. ;
- des sondages menés par l'Institut Paul Delouvrier, subjectifs, mais centraux pour guider la réforme de l'État.

Pour affiner le dispositif et s'assurer de la pertinence des indices retenus tant en termes de contenu que dans leur formulation, une étude qualitative restreinte auprès d'un groupe cible de citoyens-usagers et d'un groupe cible de fonctionnaires a été réalisée en décembre 2004. L'objectif est de publier le baromètre en juin 2005.

Une commission pour la qualité des services publics

La Dusa a été chargée du secrétariat de la commission « Qualité des services publics », instance indépendante rassemblant des per-



sonnalités représentant une grande diversité de points de vue (élus, hauts fonctionnaires, entreprises publiques et privées, universités, associations, syndicats) et présidée par Yves Carnac, membre du Conseil économique et social. Dans son rapport, remis au Premier ministre en mai 2004, la Commission recommande :

- des exigences fermes et réalistes pour susciter un engagement effectif des ministères et des services sur la qualité ;

- une place plus significative donnée à l'usager par l'écoute et la participation ;
- le développement de la culture de l'évaluation et un véritable management public ;
- l'intégration de la qualité dans toutes les fonctions administratives.

Le développement de l'administration électronique au service des usagers

Le programme Adèle

L'Adaé s'est largement concertée avec les ministères, les collectivités, les organismes de la sphère sanitaire et sociale, les industriels et les banques pour élaborer une vision commune de la nouvelle étape de l'administration électronique, dont le résultat est le programme gouvernemental Adèle (ADministration ELEctronique), lancé par le Premier ministre le 9 février 2004 à Lyon, pour la période 2004-2007.

Ce programme inclut un plan stratégique, un plan d'action de 140 mesures et un plan de communication pour les usagers et les agents publics. Lors du lancement, le Premier ministre a demandé que soit mesuré, chaque année, l'avancement des travaux réalisés en matière d'administration électronique. Le but est d'assurer l'évolution pertinente du plan d'action Adèle au regard, d'une part, de l'appropriation par les usagers des services opérationnels de l'administration électronique, d'autre part, des stratégies définies pour la réforme de l'État, notamment l'efficacité des administrations et la réduction des dépenses publiques.

Bilan des actions réalisées en 2004

Le bilan des 140 mesures lancées en février 2004 a été mené en consensus avec l'ensemble des porteurs de projets Adèle. Il démontre à la fois une avance sur les objectifs initialement fixés (25 % des projets sont opéra-

tionnels au 31 décembre 2004, 31 % le seront en avril 2005) et une avancée vers la mutualisation de l'ensemble des projets entre administrations (43 %).

Les services devenus opérationnels en 2004 (voir plus loin) concernent les usagers particuliers, les professionnels et les entreprises, les agents publics et les systèmes d'information contribuant à l'efficacité des administrations.

La mesure Adèle 80 de dématérialisation des marchés publics est emblématique de la démarche de mutualisation, puisqu'elle a permis aux entreprises de disposer, dès le 1^{er} janvier 2005, d'un portail référençant les appels d'offres des ministères. Des difficultés liées aux habitudes de travail sectorielles des ministères subsistent cependant dans la mise en œuvre des projets mutualisés. Elles nécessiteront une démarche au cas par cas pour que la dynamique se pérennise progressivement dès 2005.

Objectifs en 2005

Le plan d'action 2005 a été également élaboré fin 2004 avec les ministères. Il s'appuie sur leurs propositions et comprend, d'une part, l'enrichissement de 29 mesures 2004, d'autre part la création de 51 mesures nouvelles. Au total, les adaptations se traduisent par une croissance de 52 % du plan d'action initial, correspondant à un budget de 496 millions d'euros de 2005 à 2007.

Sous l'impulsion de l'Adaé, la volonté de mutualisation des développements se renforce (51 %), mais il faudra veiller à établir des partenariats permettant des services globaux et une réduction des coûts d'investissement et de fonctionnement des services.

Le plan d'action 2005 est résolument orienté vers l'efficacité des administrations (71 % des nouvelles mesures 2005, contre 46 % en 2004). Parmi celles-là, 19 % correspondent au lancement de nouveaux projets de télé-services à destination des usagers (contre 43 % en 2004) et 10 % sont destinées aux infrastructures techniques et de sécurité (contre 11 % en 2004).

Évaluation de l'efficacité des administrations

L'évaluation de l'efficacité des administrations se traduit notamment par :

- l'adaptation des systèmes d'information existants à la Lolf (Palier 2006), réalisée notamment avec la généralisation de l'application de gestion de la dépense publique « Accord Lolf » aux services centraux ;
- l'extension de la dématérialisation des échanges entre l'État et les collectivités, réalisée pour le contrôle de légalité (Actes) et les circuits comptables (Helios) ;
- l'extension de logiciels libres, réalisée dans les ministères pour les suites bureautiques, la gestion des courriels et l'utilisation de la voix sur IP pour les communications téléphoniques ;
- la méthode d'analyse de la valeur (Mareva), mise en place pour l'ensemble des projets Adèle en 2005. D'ores et déjà, l'Adaé a appliqué cette méthode à ses projets : les gains directs sur la période 2004-2007 sont de 490 M€ dans le secteur de l'État (1 160 M€ si l'on prend l'ensemble du secteur public), à quoi il faut ajouter 135 M€ de dépenses évitées, alors que le coût de ces projets aura été de 188 M€ ;
- le schéma directeur de l'administration électronique garantit la cohérence d'ensemble du programme et optimise les ressources techniques mises en commun (infrastructure de confiance et référentiels partagés).

En conclusion, l'Adaé a créé avec les administrations une nouvelle dynamique, fondée sur la mutualisation des projets, des expertises juridiques, fonctionnelles et techniques, des plateformes et des outils, des méthodes d'organisation et d'analyse de la valeur, pour un développement cohérent et à moindre coût de l'administration électronique. En 2004, 43 % des mesures Adèle répondaient en effet à l'exigence de mutualisation, et le plan d'action 2005 progresse dans ce sens avec 51 % des projets mutualisés.

Il sera nécessaire de s'appuyer sur les stratégies ministérielles de réforme, pilotées par la DMGPSE, pour préparer le plan d'action Adèle 2006 ; cette synergie permettra en effet de mieux associer le développement de l'administration électronique aux besoins des politiques publiques engagées.

Ce travail devrait permettre de mieux hiérarchiser les développements liés aux stratégies gouvernementales, à l'efficacité des administrations et au développement des services publics locaux avec les TIC. Le programme Adèle devra répondre à ces exigences, tout en proposant des bouquets de services personnalisés, par thème et par événement de vie, pour faciliter la vie des usagers particuliers comme des professionnels.

■ Services prioritaires : le 39 39, les cartes de vie quotidienne, le portail personnalisé, le changement d'adresse, etc.

Les citoyens comme les professionnels et les entreprises s'approprient de plus en plus les services de l'administration électronique :

- *Service-public.fr* a reçu 26 millions de visites en 2004 et plus de 200 millions de pages ont été consultées. Les partenariats de mutualisation de contenu entre l'État et les services locaux ont entraîné cinq millions de visites indirectes sur les pages des sites des collectivités territoriales et services déconcentrés (comarquage) ;
- au total, 1 252 319 contribuables ont déclaré leurs revenus en ligne en 2004 (soit trois fois plus qu'en 2002) et 7,5 millions ont

utilisé, pour préparer leur déclaration, le module de simulation en ligne (contre 4,6 millions par téléphone et 2,6 millions de visite dans les centres des impôts) ;
 – quelque 5,4 millions de demandes en ligne pour les certificats de situation administrative de véhicule en 2004 (certificats de non gage)

ont été enregistrées, contre deux millions en 2003 ;
 – plus de 75 % de feuilles de soins sont télé-traitées par Sesam Vitale aujourd'hui, contre 50 % en 2003, avec l'avantage pour l'assuré de réduire les délais de remboursement de deux mois à sept jours.

Les services opérationnels aujourd'hui

• Pour les particuliers :

- le 39 39 Allo Service public, sur l'ensemble du territoire, y compris les départements d'Outre-mer ;
- le *Journal officiel* en ligne authentifié ;
- la déclaration des revenus, la consultation du dossier fiscal et le paiement des impôts en ligne ;
- le dossier « cotisant » Urssaf pour les particuliers et les très petites entreprises ;
- la demande de complément de libre choix du mode de garde, dans le cadre de la prestation d'accueil pour le jeune enfant (PAJE) ;
- la personnalisation géographique du guide *Vos droits et démarches* du portail service-public. fr ;
- douze cartes de vie quotidienne (CVQ) sont mises en place par les collectivités (deux conseils généraux, cinq communautés de communes ou d'agglomérations et cinq communes) ;
- le service de changement d'adresse sera lancé en mai 2005 par le Premier ministre.

• Pour les entreprises et les professionnels :

- le service d'appels d'offres des marchés publics (marchespublics. gouv. fr) ;
- la déclaration et le paiement en ligne de la TVA, le paiement des autres impôts en ligne ;
- le service emploi entreprise ;
- le portail des douanes pour les professionnels ;
- les cartes des itinéraires des transports exceptionnels par département ;
- le service d'information et de suivi des demandes d'aides pour les agriculteurs ;
- le compte fiscal des professionnels et paiement en ligne de l'impôt sur les sociétés et/ou la taxe sur les salaires étendu à toutes les entreprises.

• Pour les associations :

- le service du chèque emploi associatif pour les associations employant une à trois personnes.

• Pour les agents publics :

- les formations en ligne (préparation aux concours, bureautique, langues, Lolf) ;
- l'enrichissement et la rénovation des intranets des ministères : dématérialisation de la documentation professionnelle (bulletins officiels, circulaires, notes) ;
- le service de traitement des réponses aux questions parlementaires (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie).

• Pour l'efficacité des services publics :

- le déploiement dans quelques départements de la dématérialisation des échanges entre l'État et les collectivités pour le contrôle de légalité (Actes) et les circuits comptables (Helios) ;
- l'interconnexion du réseau Ader (reliant les ministères) avec le réseau européen Testa ;
- la définition du socle commun des cartes (CNIE, Carte Vitale 2) en coopération avec l'Allemagne ;
- l'étude pour le déploiement de la voix sur IP afin de réduire le coût des communications téléphoniques entre ministères ;
- la généralisation à tous les services centraux de l'application de gestion de la dépense publique.

■ L'animation de réseaux et l'accompagnement concret des acteurs

L'Adaé recueille régulièrement les attentes de ses partenaires et les informe sur l'avancement de ses travaux, au travers de groupes de travail avec les ministères, les collectivités, la sphère sanitaire et sociale, les représentants des usagers particuliers et des entreprises, les organisations syndicales de la fonction publique, les industriels et les banques. Près de 90 réunions ont été organisées dans ce sens en 2004. L'animation des réseaux est la condition *sine qua non* de la pérennité de l'adhésion des acteurs au programme Adèle. En 2004, l'Adaé a réalisé plusieurs actions pour son propre compte et pour tous les porteurs de projets Adèle.

Méthodes et outils pour le pilotage et l'organisation des projets

Pour piloter et organiser ses projets, l'Adaé a élaboré méthodes et outils :

- le « tableau de bord des projets », permettant de rendre compte régulièrement au SGG et aux responsables politiques des objectifs, des actions du chef de file et des partenaires, des budgets et des délais, des risques et des actions de couverture des risques ;
- le « cycle de vie d'un projet », permettant d'organiser les travaux des chefs de projet selon des jalons communs :
 - jalon J-1 : décision de lancer l'étude préalable,
 - jalon J0 : décision de lancer le projet,
 - jalon J1 : décision de lancer la réalisation,
 - jalon J2 : décision de passage en production du produit, déploiement,
 - jalon J3 : décision de fin de projet et passage en mode évolution du produit,
 - jalon J4 : décision de fin de vie du produit ;
- la méthode Mareva, permettant notamment de calculer les gains et les ETP générés par chaque projet. À ce jour, l'analyse de la valeur a été faite sur tous les projets pilotés par l'Adaé.

Ces dispositifs de cycle de vie et d'analyse de la valeur des projets constituent les préalables à tout projet Adèle ; ils seront donc déployés

dans les ministères pour une mise en place en 2005.

Suivi, évaluation et évolution du programme Adèle

Une base de données a été réalisée par l'Adaé pour suivre l'état d'avancement de l'ensemble des mesures Adèle, procéder avec les porteurs de projets au bilan annuel du programme et intégrer les évolutions du plan d'action. Le bilan 2004, en avance sur ses objectifs avec plus de 30 % de mesures opérationnelles, a été réalisé en prenant appui sur cette base de données, composée des fiches projets Adèle :

- les données des fiches Adèle ont été harmonisées avec celles demandées par la direction du budget pour les réunions techniques informatiques ;
- les jalons et les livrables ont été intégrés pour préparer notamment le bilan d'ouverture de la Lolf, en adéquation avec la structure comptable que met en place actuellement la DGCP ;
- de nouvelles catégorisations des mesures Adèle sont en cours d'élaboration avec le schéma directeur de l'administration électronique, ce qui permettra de réaliser le prochain plan d'action sous l'angle de services globaux (des bouquets de services ciblés par situations et événements de la vie) ;
- la coordination des mesures Adèle avec les stratégies ministérielles de réforme (SMR) se renforcera pour le plan d'action 2005.

Dans ce cadre, l'Adaé accompagne également en direct les porteurs de projets, sur le plan financier (*cf. infra* « Les moyens de l'Adaé »), juridique et en matière de conduite du changement et de formation. Elle met également en valeur et coordonne les projets et les positions des ministères au niveau européen et international (*cf. infra* « La participation des délégations aux activités européennes et internationales »).

Évolution du droit

Concernant la sécurité juridique des services et des échanges dématérialisés entre les admi-

nistrations et les usagers, l'Adaé a piloté un groupe de travail avec les ministères pour rédiger les articles relatifs à l'administration électronique de la loi de simplification du droit, domaine dont la Dusa est chef de file, promulguée le 9 décembre 2004.

Des ordonnances sont en cours de préparation pour garantir la sécurité juridique du service de changement d'adresse (qui, à terme, sera ouvert au secteur privé), et des téléservices en général (sécurité des informations et des échanges, signature électronique des actes administratifs, espace personnel de données du citoyen, de l'entreprise, de l'association).

Conduite du changement et formation

Le secteur d'activité « formation et conduite du changement » a été mis en place en septembre 2004. Afin d'élaborer un générateur de plans

de formation à destination des décideurs publics, un groupe de travail a été constitué avec les ministères, les opérateurs publics de formation et des experts pédagogiques. Le calendrier prévoit la publication d'un outil dans le courant du premier semestre 2005, pour un déploiement dans les ministères d'ici fin 2005.

De plus, l'Adaé a procédé, en 2004, à l'acquisition d'une plate-forme de formation à distance « CybEO II », qui sera publiée en logiciel libre en 2005. ■



Moderniser les structures et le fonctionnement de l'administration

III Accompagner les stratégies ministérielles de réforme (SMR)

La forte mobilisation de chacun des ministres pour le premier exercice de stratégie ministérielle de réforme 2003 a montré combien la démarche correspond à un besoin réel. Le bilan marque le signe d'un mouvement. Certains ministères ont profité de cet exercice pour définir une véritable stratégie de réforme, ambitieuse et déterminée. D'autres devaient encore compléter leur approche du sujet. Ce travail prospectif s'inscrivant dans une perspective pluriannuelle, les premières SMR ont vocation à être complétées et suivies, année après année.

La circulaire du 2 juin 2004 du Premier ministre a fixé le dispositif dans lequel devait s'inscrire l'élaboration des SMR 2004, articulé autour de deux axes :

- le bilan des actions réalisées ;
- l'actualisation de la SMR pour 2005.

Au mois de mai 2004, le Premier ministre a demandé à chaque membre du gouvernement d'élaborer sa stratégie ministérielle de réforme (SMR) pour l'année. Il a confié à Eric Woerth, secrétaire d'État à la Réforme de l'État, la responsabilité de coordonner les travaux. Cette démarche répond à deux grandes préoccupations :

- maîtriser la dérive des dépenses salariales et de fonctionnement qui réduit considérablement les moyens d'action de l'État ;
- améliorer la qualité du service rendu à nos concitoyens en adaptant l'État aux mutations rapides de la société.

Une équipe d'une quinzaine de personnes a été constituée avec des représentants des corps d'inspection générale et l'appui d'un consultant extérieur pour assister les ministères dans ce second exercice. La DMGPSE apporte un soutien opérationnel à cette équipe. Un comité d'évaluation, composé de hautes personnalités françaises et étrangères, s'est réuni le 14 septembre 2004 pour distinguer les stratégies les plus exemplaires.

Ce premier exercice a permis, au total, de dégager 1,5 milliard d'euros d'économies et près de 10 000 emplois, ce qui représente un gain de productivité de 0,5 % par an.

En 2004, l'actualisation demandée comporte plus d'éléments quantitatifs (objectif, cibles, calendrier) et une plus grande hiérarchisation. L'objectif est de pouvoir disposer d'un tableau de bord synthétique de suivi des SMR pour les mois et années à venir permettant pour les administrations et la DMGPSE d'apprécier l'avancement des réformes, leur impact (productivité/performance ou qualité) et la robustesse des moyens mis en œuvre.

Près de 230 actions concrètes ont été identifiées pour réduire le « train de vie de l'État ». Elles se répartissent de manière à peu près égale entre l'amélioration de la productivité et l'amélioration de la qualité de service. Les mesures décidées se répartissent en quatre catégories :

- les réformes de structure, comme, par exemple, le regroupement des sept offices agricoles en trois structures, sous l'impulsion du ministère de l'Agriculture ;
- la rationalisation des procédures, comme, par exemple, la transformation du mode de perception de la redevance audiovisuelle par le ministère chargé des finances, la mise en place du nouveau système d'immatriculation à vie des véhicules par le ministère chargé de l'intérieur ;
- l'externalisation de certains services que l'État n'a plus vocation à gérer en direct, comme, par exemple, l'externalisation de la gestion des véhicules de la gamme commerciale au ministère de la Défense ;
- l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers, comme, par exemple, l'ouverture, le 4 octobre 2004, sur l'ensemble du territoire, d'un service de renseignement téléphonique, le « 39 39 » et en janvier 2005, l'adoption de la charte Marianne par tous les services déconcentrés de l'État.

D'ores et déjà, le cap pour 2005 est fixé autour de quatre priorités :

- s'assurer que les engagements pris seront exécutés ;
- s'assurer que les administrations doivent être capables de gagner 2 % de productivité par an à compter de 2006 ;
- mener un examen des programmes mis en place dans le cadre de la Lolf, sachant que cette nouvelle architecture autour des « programmes » va guider l'action des ministères. Un comité d'évaluation a été mandaté pour évaluer la gestion de ces programmes et proposer des évolutions en fonction des besoins. Ce travail d'examen a été mené conjointement par le secrétariat d'État à la Réforme de l'État et par le ministère chargé du budget ;
- repenser l'organisation des administrations au niveau départemental, conséquence logique de l'acte II de la décentralisation. Le Premier ministre a fixé en effet deux objectifs très clairs aux préfets : privilégier systématiquement les regroupements de services et recentrer l'action des fonctionnaires sur leurs missions essentielles auprès des usagers plutôt que sur des fonctions logistiques.

Travailler plus efficacement

■ Les textes d'organisation

Depuis le décret n° 2004-321 du 8 avril 2004 relatif aux attributions du ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, ce dernier a cessé d'être contresignataire des décrets d'organisation des établissements publics ainsi que des arrêtés relatifs à l'organisation en sous-direction des directions d'administration centrale ou portant création de services à compétence nationale, ce qui rend impossible une comparaison avec les années précédentes. La DMGPSE s'est donc particulièrement attachée à suivre l'orientation définie par le Premier ministre, dans sa circulaire du 2 juin 2004 relative aux stratégies ministérielles de réforme (SMR), préconisant aux ministres de nommer auprès d'eux un secrétaire général devant exercer au minimum deux

missions : le suivi de la mise en œuvre de la stratégie de réforme d'une part, le management des cadres dirigeants et supérieurs d'autre part.

En 2004, dans les dix-sept ministères de plein exercice :

- quatre étaient déjà dotés d'un secrétaire général avant la diffusion de la circulaire du Premier ministre : Affaires étrangères, Défense, Finances et Intérieur ;
- huit ont prévu de s'en doter en 2005 ;
- cinq n'avaient pas formellement engagé la réforme.

La mise en place des secrétaires généraux correspond à un réel besoin, comme le montre leur participation à la démarche des stratégies de réforme. La création des secrétariats généraux a été l'occasion de mesures de rationali-

sation et de simplification de l'organisation des administrations centrales des ministères concernés.

■ Permettre l'accès aux textes

La mission codification

La mission chargée d'élaborer le Code général de la fonction publique a achevé, en 2004, le recueil et la consolidation juridique des textes à codifier ainsi que la base documentaire du futur code.

Le délai de réalisation de cette tâche, à mener avec une grande rigueur, gage de la qualité du code préparé, s'est avéré finalement beaucoup plus long qu'initialement prévu. Ce sont en effet environ six mille textes (initiaux et modificatifs) qu'il a fallu examiner. La base documentaire constituée a été rendue accessible à l'ensemble des partenaires de la mission grâce à un site extranet, accessible à l'adresse <http://codefp.pm.ader.gouv.fr>. Cette base comporte plus de 4 800 fichiers, facilement accessibles au moyen d'environ 19 000 liens hypertextes établis sur des listes selon la nature et la chronologie des textes ou selon le plan du futur code. Depuis son ouverture, la base est régulièrement mise à jour, en liaison avec l'actualité normative.

Par ailleurs, la Commission supérieure de codification a adopté, dans sa séance du 1^{er} avril 2004, le projet de plan définitif du code. Cette adoption et l'achèvement de la base documentaire ont permis de commencer fin 2004 les tâches de codification proprement dites.

La loi n° 2004-1 343 du 9 décembre 2004¹ a autorisé le gouvernement à procéder par ordonnance à l'adoption de la partie législative du Code général de la fonction publique, cette ordonnance devant être prise dans un délai de dix-huit mois après la publication de la loi, soit au plus tard au début du mois de juin 2006.

La Banque de données juridiques inter fonctions publiques

Durant l'année 2004, la Banque de données juridiques inter fonctions publiques (BIFP) a continué d'alimenter et de mettre à jour son fonds documentaire. Ce dernier a crû sensiblement, passant de 6 700 à 7 600 documents.

Avant que ne démarre le projet informatique qui devrait lui fournir à la fin de l'année 2005 un nouvel outil de production et, surtout, de diffusion plus performant, la BIFP s'est lancée dans une importante opération de contrôle de la qualité du stock de textes. Elle a également appliqué à ce stock une nouvelle charte graphique fournissant aux internautes toutes les informations nécessaires pour reconstituer l'historique des textes mis en diffusion.

Des améliorations éditoriales ont également été apportées. Les jurisprudences sélectionnées pour figurer dans le fonds documentaire sont désormais accompagnées de résumés qui permettent aux lecteurs de trouver plus rapidement la réponse à leurs recherches.

■■■ Les actions de soutien à la modernisation de l'État

■ Le Fonds pour la réforme de l'État

Créé en 1996 par une décision du comité interministériel pour la réforme de l'État du 29 mai 1996, le Fonds pour la réforme de

l'État (FRE) a pour vocation d'accompagner les chantiers de modernisation et de réorganisation des administrations centrales et déconcentrées. Il comporte deux sections : la section

1. Articles 84, 1, 1°, c) et article 92 de la loi n° 2004-1 343 de simplification du droit (JO du 10 décembre 2004, page 20857).

centrale, consacrée au financement d'opérations à caractère national, correspondant à des réformes particulièrement importantes ou exemplaires ; la section territoriale, destinée à favoriser des opérations à caractère local.

Dans le cadre des orientations définies par le gouvernement en matière de réforme de l'État, deux circulaires du ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État et du secrétaire d'État à la Réforme de l'État ont précisé, pour chaque section, les critères d'éligibilité et les priorités d'emploi du fonds pour 2004.

Section centrale du FRE

En 2004, les ministères ont présenté 191 demandes de financement. Le coût de l'ensemble des opérations proposées était de 51,67 M€ et le montant total de l'aide sollicitée sur le FRE de 22,20 M€ (soit 42,97 % du coût total). La section centrale du FRE a soutenu financièrement 54 projets pour un montant total de 6,64 M€ (soit 29,92 % du total des aides demandées par les ministères). Les crédits ont été attribués aux opérations correspondant aux orientations de la réforme de l'État telles que définies par la circulaire du 3 novembre 2003. La répartition est illustrée dans le graphique ci-joint.

À titre d'exemple, la section centrale du FRE a accompagné financièrement de grands chantiers :

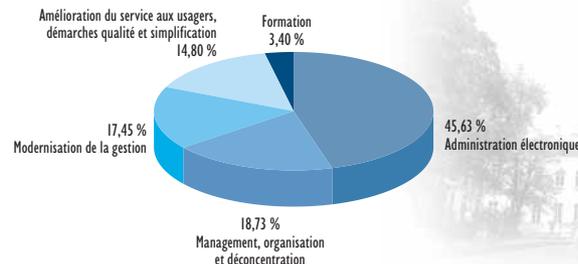
- la mise en œuvre des stratégies ministérielles de réforme au sein de chaque département ministériel ;
- en matière de gestion publique, l'optimisation des politiques d'achat public ;
- en matière d'administration électronique, la mise en œuvre du plan Adèle.

Section territoriale du FRE

Un montant total de crédits FRE de 7,32 M€ a été délégué aux préfets de région et de département. Au total, 82 % de ces crédits ont été transmis aux préfetures sous forme d'enveloppe forfaitaire en fonction du poids démographique des collectivités territoriales.

Les crédits ont été attribués à des opérations correspondant aux orientations de la réforme de l'État telles que définies par la circulaire du 3 novembre 2003. Ils ont tout particulièrement accompagné en matière d'amélioration du service aux usagers et de l'accueil, la mise en œuvre de la charte Marianne au sein des services déconcentrés de l'État ou encore, en matière de réforme de l'administration territoriale, l'élaboration de projets d'action stratégique de l'État dans les départements.

FRE central 2004 - Répartition thématique des financements accordés



■ Animer la réflexion

Le Comité de la recherche et de la prospective (CRP) de la DGAFP

Le Comité de la recherche et de la prospective (CRP) de la DGAFP a achevé en 2004 trois recherches participant à des titres divers aux évolutions les plus marquantes de la réflexion sur la réforme de l'État.

- Le lancement, la validation et la publication en français et en anglais d'une étude commandée à l'Institut européen d'administration publique : « Dialogue social européen et fonction publique ; une européanisation sans les États ? ». Cette étude analyse la façon dont l'organisation progressive des partenaires sociaux, au niveau européen, participe depuis 1993 à la formulation des politiques sociales européennes : en effet, leurs accords peuvent être transformés en directives par le Conseil et deviennent ainsi une source autonome du droit communautaire.

Dans le cadre du dialogue sectoriel, la création en janvier 2004 d'un 29^e comité sectoriel, le comité des administrations locales et régionales, vient renforcer les interrogations sur le rôle des États employeurs centraux dans cette nouvelle source de droit. Cette étude a fait l'objet d'une appréciation positive des participants à la 43^e réunion des directeurs généraux de la fonction publique des États membres de l'Union européenne à Maastricht, les 22 et 23 novembre 2004. Elle devrait, comme d'autres initiatives, permettre aux ministres, lors de leur prochaine rencontre, d'évoquer le dossier du rôle des États employeurs dans le dialogue social européen.

- La publication, à La Documentation française, du rapport de recherche réalisé par Nicole de Montricher et Patrick Le Lidec, chargés de recherche au CNRS (Cersa) : *Décentraliser et gérer ; analyse rétrospective et prospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales*. Après une analyse de l'évolution des effectifs des collectivités au cours des trente dernières années, les chercheurs ont tenté d'anticiper, avec toute la prudence requise (car les textes d'application de la loi

relative aux libertés et aux responsabilités locales n'étaient alors pas encore sortis), les conséquences prévisibles des transferts de personnels de l'État vers les collectivités locales.

- Enfin, Gwenaële Calvès, professeur à l'université de Cergy-Pontoise et à l'Institut d'études politiques de Paris, a réalisé une étude sur le thème « Renouvellement des fonctionnaires et intégration d'agents issus de l'immigration ». Il s'agissait :

- en premier lieu, de faire le point sur les problèmes que pose la faible compatibilité entre les règles de recrutement des fonctionnaires définies par la Déclaration de 1789 s'imposant à l'autorité administrative comme au législateur et la nécessité d'efforts sérieux pour mieux intégrer à la société française les enfants et petits-enfants d'immigrés provenant essentiellement d'Afrique et d'Afrique du Nord ;

- en second lieu, de proposer des mesures pour renforcer les différents dispositifs de discrimination positive indirecte existants, et des stratégies plus globales de développement de l'attractivité de la fonction publique pour l'ensemble des populations qui y sont sous-représentées.

Après une analyse montrant que la discrimination ne touche pas les populations d'immigrés en tant que telles, mais plutôt les classes ouvrières, dont les enfants d'immigrés font majoritairement partie, l'auteur propose des mesures d'ordre essentiellement social afin d'éviter le risque politique d'une ségrégation à rebours. Transmis à Dominique Versini, chargée par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, d'un rapport sur la diversité dans la fonction publique, ce travail fera l'objet d'une publication à La Documentation française au début de l'année 2005.

Les journées d'étude de la DMGPSE

La DMGPSE organise chaque année des journées d'étude sur des thématiques liées à la réforme de l'État. Ces journées sont réservées aux cadres de la fonction publique qui trouvent, durant ces rencontres, un lieu de réflexion, d'information et d'échanges sur les

« bonnes pratiques » en cours. Ces manifestations, volontairement courtes (une journée), sont gratuites, et abordent les enjeux majeurs et notamment la modernisation de la gestion publique.

En 2004, le 24 avril, la DMGPSE a organisé une journée sur la déconcentration et la réforme de l'État, en liaison avec le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, la direction de la réforme budgétaire et la DGAFP. Les actes de cette journée sont consultables sur le site internet de la délégation et sur l'extranet Vit@min.

Les réseaux de la DMGPSE

L'animation des réseaux de la DMGPSE a emprunté, en 2004, trois voies parallèles et complémentaires :

- neuf réunions du réseau des responsables ministériels de l'amélioration de la gestion publique portant sur des projets innovants concernant la GRH, la carte stratégique ou l'externalisation du parc automobile de La Poste ;
- la DMGPSE a participé, aux côtés de la DGAFP, à l'animation des séminaires des directeurs de personnels et des hauts fonctionnaires chargés de la modernisation et de la déconcentration ;
- le réseau des secrétaires généraux a été mis en place. C'est sur ces hauts fonctionnaires directement rattachés aux ministres, et dont la nomination a été demandée par la circulaire du 2 juin 2004, que s'appuie la mise en œuvre des stratégies ministérielles de réforme. Ils ont été réunis à plusieurs reprises, dès 2004, afin d'assurer un suivi à la fois technique et politique de la démarche.

■ Le développement durable

Le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État dispose, pour chacun des volets qui le compose, d'un haut fonctionnaire chargé du développement durable qui participe aux réunions du comité permanent des hauts fonctionnaires chargés du développement durable réuni d'abord à l'initiative des

services du ministère de l'Écologie et du Développement durable, puis du délégué interministériel au Développement durable.

1) S'agissant des actions conduites par la DMGPSE, les actions suivantes ont été réalisées, en 2004, en matière de développement durable :

- *Mise en place dans tous les ministères d'une démarche de suivi et d'évaluation et un classement des administrations éco-responsables* :
 - mesure de l'intégration du développement durable : cette mesure s'apprécie, d'une part, dans les politiques publiques de chaque ministère par la prise en compte du développement durable dans les rapports d'activité ministériel (RAM) et, d'autre part, dans la mesure des objectifs atteints par les administrations en matière d'éco-responsabilité grâce à un tableau de bord des consommations d'eau, d'énergie (électricité, gaz, fuel) ainsi que des pratiques de gestion des déchets (circulaire du 28 mai 2004 sur l'administration éco-responsable et la mise en place de tableaux de bord d'activité en application de la stratégie nationale de développement durable, « intégrer le développement durable dans le fonctionnement de l'administration ») ;
 - transparence des résultats : il a été attribué un pavillon (vert, rouge ou noir) à chaque administration centrale ayant mis en place le tableau de bord concernant l'eau, les déchets et l'énergie et élaboré son rapport d'activité ministériel 2003 en précisant comment le développement durable était pris en compte. Ces pavillons sont publiés (site : www.fonction-publique.gouv.fr).

- *Mise en œuvre d'un plan de dématérialisation du papier (plan Adèle : administration électronique)* : exemple : au Journal officiel, économies de 6 000 tonnes de papier.

2) S'agissant de la DGAFP, son action, en 2004, a porté sur les trois orientations la concernant précisées par la stratégie nationale de développement durable :

- la mise en œuvre de formation en matière de développement durable avec la conclusion du protocole du 13 février 2004 avec l'Institut de

formation de l'environnement (Ifore) (voir *supra* « La formation continue interministérielle ») ;

– l'intégration des personnes handicapées (voir *supra* « L'insertion des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État ») ;

– un meilleur accès des femmes à des postes de responsabilité (voir *supra* « Harmoniser, simplifier et diversifier les modalités de recrutement »).

Avec ces deux dernières actions, la DGAFP contribue, dans une démarche de développe-

ment durable, à favoriser la diversité au sein de la fonction publique.

Enfin, la DGAFP favorise également le développement de l'éco-responsabilité dans les administrations en appuyant la construction de restaurants interadministratifs s'inscrivant dans une démarche de haute qualité environnementale (voir *supra* « La restauration interministérielle administrative »). ■

L'éco-responsabilité au ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État

Au-delà des mesures d'ordre interministériel qu'il promeut au titre de ses compétences sur la fonction publique et la réforme de l'État, Renaud Dutreil a également souhaité faire de son ministère une administration exemplaire, en lançant un certain nombre d'initiatives accompagnées d'outils incitatifs.

• Initiatives lancées

1 – Mise en place d'une filière papier :

a) usage de papier recyclé : un marché a été notifié le 19 août 2004 à la société Axelim pour la fourniture de papier recyclé de couleur pour photocopieurs et machines de bureau. 100 % du papier blanc acheté est maintenant du papier recyclé dont le coût est inférieur au coût du papier blanc non recyclé ;

b) tri sélectif des déchets : depuis le 1^{er} décembre 2004, plusieurs sites pilotes, dont le site du 72, rue de Varenne (ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État), font l'objet d'un dispositif expérimental de tri sélectif des déchets ;

c) examen de la mise en place à moyen terme d'une filière interministérielle du papier mutualisant les services du Premier ministre, de la fonction publique, de l'agriculture et de l'éducation nationale.

2 – Mise en œuvre de la norme Haute qualité environnementale (HQE) au 35, rue Saint-Dominique – Hôtel de Broglie (siège de deux services du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État : la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives, la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État).

3 – Mise en œuvre d'un projet de management environnemental au 72, rue de Varenne (siège du cabinet du ministre) avec l'Ademe, en vue de l'application de la norme HQE.

Un premier diagnostic visant à repérer les impacts sur l'environnement des activités a été réalisé fin janvier 2004. De même, une enquête sur la base d'un questionnaire sur les pratiques et/ou les comportements des agents du site du 72, rue de Varenne a été réalisée (réponses demandées pour le 1^{er} mars 2005). L'analyse du diagnostic et de l'enquête doit permettre d'élaborer un plan d'action pour la fin mars 2005.

4 – Acquisition de véhicules propres : en application de la loi de 1996 sur l'air et l'utilisation de l'énergie, 20 % des véhicules achetés par le ministère chargé de la fonction publique et les services du Premier ministre sont des véhicules propres.

• Outils incitatifs

Les outils de stratégie ou incitatifs du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État sont également mis en œuvre au service du développement durable :

- le Fonds pour la réforme de l'État (FRE) ;
- les plans d'actions stratégiques en région (Paser).

1 – Développement durable et Fonds pour la réforme de l'État

La circulaire relative à l'attribution des fonds pour la réforme de l'État en 2004, signée le 3 novembre 2003, a rendu éligible au FRE les projets portant sur le développement durable. Dans le cadre de l'attribution du FRE 2004, six projets ont été présentés au niveau central et quatre projets au niveau territorial, chacun s'inscrivant dans une démarche de développement durable.

Concernant la section centrale, un projet du ministère de l'Écologie et du Développement durable relatif à la mise en œuvre de la circulation électronique de l'information pour l'évaluation d'une administration éco-responsable a été financé (30 000 €, arrêté de répartition du 21 septembre 2004). Il a notamment permis la réalisation d'un guide de l'administration éco-responsable.

2 – Développement durable et plan d'actions stratégiques de l'État en région (Paser)

Au niveau déconcentré de l'État, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État a souhaité que les nouveaux plans d'action stratégique de l'État en région pour les prochaines années intègrent les objectifs de la stratégie nationale de développement durable.

Le volet « développement durable » est présent dans les Paser sous des modalités différentes selon les régions. Il se retrouve principalement dans quatre rubriques : la gestion des risques, les questions foncières, le patrimoine et l'éco-responsabilité de l'administration. Ce dernier thème est mentionné dans les régions Midi-Pyrénées, Limousin (sous forme d'une formation aux programmes d'éco-responsabilité), Bourgogne (l'action est présente dans l'axe « promouvoir le développement durable dans l'action quotidienne de l'État ») ou bien encore Champagne-Ardennes (action spécifique sur les déchets).

L'action européenne et internationale

■■■ L'action de la MAEI

La mission des affaires européennes et internationales (MAEI), directement rattachée au directeur général de l'administration et de la fonction publique, est un service à vocation transversale. Elle est à la disposition, pour leurs activités dans le cadre européen et international, de l'ensemble des services du ministère. La légèreté de cette structure (huit agents en 2004, dont trois mis à disposition par d'autres administrations) rend la synergie avec ces services indispensables. Elle assure un travail de veille, de coordination et constitue le « point d'entrée » de la coopération menée par ce ministère. Elle développe également un travail d'expertise propre, notamment en participant à des actions de coopération institutionnelle dans un cadre multilatéral.

■ Les actions de coopération bilatérale

Les actions de coopération bilatérale concernent, d'une part, des pays partenaires du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, avec lesquels des accords de coopération ont été entrepris ; d'autre part, des réponses à une demande d'information, voire à des consultations sur la réforme de la fonction publique ou de l'administration, présentées par un nombre croissant de pays. Elles prennent la forme soit d'accueil de délégations étrangères, soit de fourniture d'information ou d'expertise, souvent en ligne. Enfin, cette coopération n'est pas à sens unique : le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État est attentif à tous les ensei-

gnements que l'on peut tirer des expériences étrangères de réforme.

Les principaux partenaires de cette coopération bilatérale ont été principalement, en 2004, l'Allemagne, la Chine, le Maroc, le Québec et la Fédération de Russie.

Allemagne

Avec l'Allemagne, la coopération a pris un accent plus marqué depuis la célébration du 40^e anniversaire du traité de l'Élysée (22 janvier 2003). Depuis cette date, un Conseil des ministres conjoint franco-allemand se réunit deux fois par an, alternativement en France et en Allemagne. En 2004, il s'est réuni le 13 mai à Paris et le 26 octobre à Berlin.

Outre le développement d'échanges de fonctionnaires, cette coopération est active dans le domaine de l'administration électronique (voir *infra* « Participation aux travaux des instances communautaires ») et dans le projet commun de master européen de gouvernance et d'administration (Mega).

S'agissant des échanges de fonctionnaires, il existe trois formules : les séjours d'information de courte durée, les affectations de longue durée et les nominations de fonctionnaires de liaison. Les séjours de courte durée permettent de se familiariser avec le fonctionnement de l'administration du pays partenaire, sur des questions que les participants sont appelés à traiter dans leur administration d'origine. Les affectations de longue durée permettent à un fonctionnaire de participer, pendant une

période d'un ou de deux ans, au travail opérationnel de l'administration d'accueil, dans sa spécialité, en étant pleinement intégré dans un service. Les fonctionnaires de liaison enfin sont chargés de faciliter la coopération directe entre leur administration d'accueil et leur administration d'origine.

L'année 2004 a permis de développer considérablement ces échanges. Aujourd'hui, sept ministères y participent : Minefi, Intérieur, Justice, Défense, Affaires étrangères, Équipement, Agriculture. Au total, vingt-sept fonctionnaires d'échange (quatorze Français et treize Allemands) et huit fonctionnaires de liaison (quatre de part et d'autre) travaillent dans l'administration du partenaire.

Certains ministères français qui n'avaient pas encore mis en place d'échanges avec leur homologue allemand souhaitaient disposer d'un cadre juridique plus clair quant à la situation matérielle de ces fonctionnaires. Un arrêté interministériel du 27 août 2004 répond à ces préoccupations en précisant leurs modalités de rémunération. Les échanges pourront ainsi être étendus à d'autres ministères. Les autorités locales et régionales sont, en outre, encouragées à développer des échanges à leur échelon.

Le master européen de gouvernance et d'administration (Mega) a fait l'objet d'une convention signée par les deux ministres français et allemand, Renaud Dutreil et Otto Schily, le 26 octobre 2004. Il s'agit d'une offre commune de qualification préparant des candidats, identifiés comme de jeunes cadres prometteurs (25 à 35 ans, expérience professionnelle d'au moins deux ans), à la prise de responsabilités élevées dans la fonction publique. Les participants seront désignés par les deux pays, mais ils pourront également venir d'autres pays européens, d'institutions européennes ou du secteur privé. La formation sera dispensée en langue française et allemande, dans les deux pays.

Ce diplôme préparant à de hautes responsabilités ne sera pas une formation universitaire habituelle au sens d'un cursus doctoral,

mais une combinaison à orientation professionnelle de modules académiques et de stages pratiques. Les connaissances et les capacités à acquérir sont celles qui sont insuffisamment prises en compte dans les offres classiques de formation initiale et continue de l'administration. Le projet revêt donc d'emblée une dimension communautaire forte tout en associant d'autres partenaires européens.

En 2004, a été mis en place un groupe de travail mixte franco-allemand chargé d'élaborer le master et, après la signature de l'arrangement administratif, d'en définir le programme et le fonctionnement. Ce master devrait accueillir, à compter de septembre 2005, une première promotion composée de dix fonctionnaires français, dix fonctionnaires allemands et dix participants du secteur privé, des institutions européennes ou d'autres États européens.

L'homologation du diplôme en tant que master est demandée. Elle sera appuyée du côté français sur un ensemble comprenant l'Ena, opérateur principal, l'institut d'études politiques de Paris, l'université de Paris I – Panthéon-Sorbonne et l'université Robert-Schuman de Strasbourg, et du côté allemand sur un ensemble agrégé autour des universités de Berlin (université Humboldt) et de Potsdam. Le projet ne nécessitera pas la création d'un institut avec un corps enseignant propre, mais utilisera les capacités d'enseignement existantes et, pour le partenaire français, la mise à sa disposition des capacités d'ingénierie pédagogique, et donc également les ressources humaines, de la direction des relations internationales de l'Ena.

Chine

Avec la Chine, l'accord intergouvernemental en matière de coopération dans le domaine de la fonction publique, signé à Pékin le 18 janvier 1999 par le ministre français de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation et par le ministre du Personnel chinois (MoP) a été suivi de groupes de travail mixtes qui ont lancé des programmes

biennuels ou annuels. Le groupe de travail mixte franco-chinois du 11 décembre 2002 a mis en place un programme pour les années 2003 et 2004. Il est articulé autour de formations proposées par l'Ena, avec :

- l'accueil, en 2004, de trois agents de l'administration chinoise dans les cycles internationaux ;
- l'organisation de stages de formation et de séminaires, en France et en Chine, à destination des hauts fonctionnaires chinois des administrations centrales et locales ainsi qu'à leurs formateurs (dix personnes de la Commission de contrôle des entreprises publiques, du 19 au 30 avril) ;
- un séminaire sur le développement de l'administration électronique, organisé à Pékin par l'Ena pour cinquante responsables informatiques du ministère du Personnel (du 27 au 29 avril) ; une mission du ministère du Personnel à Paris organisée en retour par l'Adaé (juin) ;
- un séminaire de formation organisé en France par l'Ena pour douze personnes venant de l'École du Comité central du Parti communiste chinois (du 22 au 30 juin).

Les Ira de Lyon, Metz et Nantes ont également organisé des séminaires destinés aux hauts fonctionnaires chinois des administrations centrales et locales ainsi que des missions d'expertise en Chine effectuées par des fonctionnaires français, des visites de terrain en France, dans des administrations publiques d'État et territoriales et dans des instituts de formation de fonctionnaires. Un séminaire sur la bonne gouvernance, le développement durable, l'aménagement du territoire et la politique de la ville a été également organisé par l'Ira de Nantes pour vingt personnes de l'Institut d'administration de Shanghai en juin. L'Ira de Metz a, pour sa part, organisé un séminaire de formation des formateurs pour douze personnes du Centre de formation des cadres de la fonction publique (CFCFP) de Pékin en novembre.

Dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), une mission en Chine de deux experts de l'Ena a été orga-

nisée au bénéfice du ministère du Personnel chinois, ainsi qu'une visite d'étude en France pour douze personnes de ce ministère (21 juin au 2 juillet). Enfin, une coopération plus étroite a lieu entre l'Ira de Metz et l'Institut d'administration de Wuhan et entre l'Ira de Nantes et l'Institut d'administration de Shanghai.

Maroc

Avec le Maroc, la coopération s'est renforcée et mieux organisée en 2004. La convention de partenariat pour la coopération culturelle et le développement signée entre la France et le Maroc prévoit la tenue d'un Comité d'orientation et de pilotage du partenariat (COPP), préalablement à la rencontre annuelle des chefs de gouvernement. Le COPP s'est réuni pour la première fois à Rabat le 31 mai sous la présidence des deux ministres des Affaires étrangères. Cette réunion a été précédée par la réunion, du 24 au 28 mai, de cinq comités sectoriels thématiques (CST), dont l'un consacré à la justice et à la modernisation du secteur public. La VI^e rencontre franco-marocaine des chefs de gouvernement, le 5 juillet à Paris, a permis de vérifier l'utilité du COPP. Dans ce cadre, un arrangement de coopération administrative sur la promotion et le développement de l'administration électronique a été signé, le 4 juillet, entre le ministère marocain de la Modernisation des secteurs publics et le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État. Pour sa part, le ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État a effectué une visite au Maroc, le 17 décembre, au cours de laquelle il a prononcé une conférence à l'Ena de Rabat. Par ailleurs, une mission d'évaluation de la coopération administrative franco-marocaine a eu lieu au Maroc en octobre et deux cadres marocains du ministère de la Modernisation des secteurs publics se sont rendus en France en décembre pour une mission sur la mise en place d'un fonds de modernisation et d'un centre d'accueil téléphonique (équivalent du 39 39) ainsi que sur le recentrage de l'activité de l'État, la simplification et la responsabilisation des fonctionnaires. Enfin, un accord

franco-marocain sur l'administration électronique a été signé, en juillet, par les ministres chargés de la fonction publique.

Le programme de travail, pour l'année 2004, financé sur les crédits du ministère des Affaires étrangères, a porté sur un montant de 297 030 euros, en augmentation de 5 % par rapport à 2003 et de 25 % par rapport à 2002. Il a permis d'accompagner les mutations marocaines en cours en matière de déconcentration, d'amélioration de la gestion publique et d'utilisation des technologies de l'information et de la communication. Les principales actions concernent :

- l'appui au ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative marocain dans l'adaptation à ses nouvelles missions : séminaires organisés par l'Ena et le CEES, bourses pour les cycles internationaux de l'Ena ;
- la coopération dans le domaine des TIC, avec un soutien de l'Adaé dans ses aspects institutionnels, budgétaires et juridiques, au programme *Idarati*. Le plan *Idarati* (« notre administration ») est un programme de huit ans qui vise à développer l'usage des TIC dans l'administration marocaine et à offrir un service public électronique rapide et facile d'accès à l'utilisateur. Deux cadres de l'Adaé ont effectué une mission au Maroc en juillet ;
- l'appui à l'Institut supérieur d'administration et à l'École nationale d'administration de Rabat, comprenant notamment sept missions de formation par l'Ena et le CEES, ainsi qu'une visite en France, à l'invitation de l'Ena, du directeur des études et du directeur des stages, sur le thème : « capacités de gestion ».

Un programme de partenariat entre l'Ena française et l'Ena marocaine porte sur le renforcement de la gestion et l'amélioration des formations initiale et continue ; il a donné lieu à dix missions. Enfin, une coopération entre l'Ena de Rabat et l'Ira de Bastia a porté sur le dispositif de « junior consulting ».

Province de Québec

Avec la province de Québec, la coopération en matière de gestion de l'administration publique a fait l'objet d'une relance en 2003

avec l'adoption de nouveaux objectifs. Lors des entretiens de mai 2003 à Québec, dans le cadre des rencontres annuelles alternées entre les deux Premiers ministres, une volonté commune de sceller une nouvelle alliance franco-québécoise s'est manifestée. Elle repose sur le constat de l'existence de problématiques et attentes communes au sein des administrations publiques respectives. Leur modernisation est un enjeu majeur, qui a donné lieu à la signature d'une déclaration commune entre les Premiers ministres, lors de leur rencontre à Paris le 4 mai 2004. Cette déclaration comporte la mise en œuvre d'un plan de travail portant sur les thèmes suivants :

- la reconfiguration de l'État : recentrer l'État sur ses services essentiels, offrir des services publics de meilleure qualité, augmenter la productivité ;
- les partenariats entre secteurs public et privé ;
- les nouvelles technologies de l'information : mise en place du gouvernement électronique ;
- la gestion axée sur les résultats : planification annuelle, évolution du rôle des structures centralisées, responsabilisation des ministères ;
- le renouvellement de la ressource humaine : départs à la retraite et gestion prévisionnelle des effectifs, identification des nouveaux besoins ;
- la formation : poursuite et adaptation des séances de formation et des échanges de fonctionnaires.

Ce plan de travail a été confirmé lors de la rencontre des Premiers ministres à Paris en mai 2004, qui a donné lieu à la signature d'un arrangement administratif sur la coopération. Un groupe de travail mixte franco-québécois a été constitué et s'est réuni une première fois à Québec en novembre 2004.

Un accord a été signé entre l'École nationale d'administration publique du Québec (Enap) et le Centre des études européennes de Strasbourg (CEES). Une entente est également intervenue entre l'université Laval de Québec et l'université de Grenoble pour l'organisation d'une formation en ligne sur le gouvernement électronique pour des professionnels des deux administrations.

Fédération de Russie

Avec la Fédération de Russie, la coopération se développe depuis une dizaine d'années, avec une très forte constance de l'offre de coopération, dont les axes majeurs ont été progressivement diversifiés. L'accord de coopération signé le 25 mai 2001 a donné lieu, en 2004, à plusieurs séminaires de formation. Cependant, cette coopération, épaulée par un programme européen Tacis, devra être redéfinie vers des thèmes davantage liés à l'administration économique. La montée en charge de la coopération multilatérale, la part importante qu'y prend la France expliquent largement la relative pauvreté de la coopération bilatérale en 2004.

Canada et Japon

Enfin, des contacts se sont poursuivis avec le Canada et le Japon. Avec le Canada, les contacts entre professionnels de la gestion des ressources humaines, dans le cadre de l'accord de coopération signé en septembre 2001, conduisent à l'organisation, en 2005, d'un séminaire à haut niveau sur la GRH, qui permettra de pérenniser ces échanges.

Avec le Japon, les échanges s'inscrivent aussi dans la durée, la France étant une référence du gouvernement japonais en matière de réforme de l'administration. C'est ainsi qu'en 2004 plusieurs missions de hauts fonctionnaires japonais ont été reçues au ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État sur des thèmes portant sur la gestion des régimes de protection sociale, l'éthique et la déontologie des passages du secteur public au secteur privé, la négociation salariale. En outre, des échanges d'information en ligne sont de plus en plus courants et témoignent de la vitalité de cette coopération.

■ Les actions de coopération multilatérale

La coopération multilatérale menée par le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État prend place dans le cadre de pro-

grammes européens, mais aussi dans le cadre d'une initiative lancée par l'OCDE en 2004.

Programme Phare

Dans le cadre du programme européen Phare (Europe centrale et orientale), la MAEI a participé en 2004 à trois jumelages institutionnels, l'un en Lituanie et deux autres en Roumanie. En Lituanie, le jumelage « Développement de la gestion de la fonction publique par le renforcement de l'Agence de gestion de la fonction publique » a été attribué à la DGAFP par le pays bénéficiaire et a débuté, le 1^{er} janvier 2004, pour une durée de dix-huit mois. La France, outre une importante expertise de court terme, fournit également le conseiller de pré-adhésion (CPA).

Doté d'une enveloppe globale de 1,87 M€, ce jumelage en Lituanie a trois finalités :

- renforcement de la capacité administrative de l'Agence de gestion de la fonction publique ;
- mise en œuvre du statut de la fonction publique (loi du 23 avril 2002), comprenant la préparation et la mise en œuvre des textes d'application et de la méthodologie nécessaire ;
- développement des capacités administratives des ministères et institutions gouvernementales par la mise en place de plans et d'outils de gestion des ressources humaines et d'une gestion informatisée des fonctionnaires.

La mise en œuvre du jumelage est assurée par la MAEI et par le ministère lituanien de l'Intérieur. Un partenariat trinational a été organisé à la demande du bénéficiaire lituanien, comprenant, outre le titulaire de la convention, l'école danoise d'administration publique et le département du personnel et de l'organisation du service public fédéral belge.

Les missions d'expertise portent pour l'essentiel sur la mise en œuvre du statut de la fonction publique, à travers une approche juridique (étude de la loi et textes d'application) et gestionnaire (formation des acteurs).

En Roumanie, un jumelage consacré à la modernisation de l'administration publique, commencé en juillet 2002, s'est achevé en

juin 2004. Il était consacré à la réforme administrative et au management des ressources humaines. Il comportait une assistance au ministère de l'Administration et de l'Intérieur, et en particulier à l'Unité centrale pour la réforme de l'administration publique (UCRAP). Le projet a atteint ses objectifs principaux et respecte largement son obligation de résultat. Vingt et un résultats ont été atteints, dont vingt étaient prévus par la convention de jumelage et un 21^e ajouté d'un commun accord.

Ces résultats témoignent d'une participation active de nos partenaires roumains, et ne peuvent être durables que si une volonté politique est constamment réaffirmée. Ce point a été mentionné avec insistance par le chef de projet lors du séminaire de clôture, le 3 juin 2004 à Bucarest. Parmi les responsabilités qui incombaient à l'équipe française figurait la coordination de l'expertise assurée par d'autres « donneurs » sur base bilatérale (DFID britannique), ou multilatérale (autres programmes européens, Banque mondiale) dans le domaine de la réforme administrative. Cette responsabilité a permis une forte visibilité de la présence française dans ces programmes.

Le renforcement de l'Unité centrale pour la réforme de l'administration publique (UCRAP), créée à l'occasion du premier jumelage, est le thème central d'un nouveau jumelage du programme Phare 2003, qui a débuté en septembre 2004. Il vise une amélioration de la vision stratégique sur la réforme de l'administration publique. Son but est le renforcement de la capacité de l'UCRAP et le soutien au réseau des modernisateurs. Il comporte plusieurs composantes :

- formation des membres de l'UCRAP et des modernisateurs ;
- soutien à la mise en place effective et au monitoring des plans multi-annuels de modernisation (fortement inspirées de nos SMR) ;
- renforcement du rôle du réseau des modernisateurs dans la diffusion de l'information concernant la réforme de l'administration publique.

La continuité avec le précédent jumelage est assurée par une continuité d'expertise et par

l'utilisation de méthodes éprouvées. Dans le cadre de ces jumelages, la France mobilise en effet des experts qui ne se bornent pas à transmettre un savoir-faire tout prêt, mais cherchent à travailler en partenariat avec leurs « jumeaux » roumains, comme le prévoit, d'ailleurs, la philosophie des « jumelages » et à leur apporter une expertise approfondie, gage de durabilité des résultats. Cette démarche est plus exigeante pour les experts qui doivent travailler avec leurs partenaires roumains sur le long terme. Cela explique que certains résultats garantis du premier jumelage aient été atteints dans la toute dernière partie du jumelage. Mais elle est plus solide, inscrite dans la durée.

Programme CARDS

Dans le cadre du programme communautaire d'assistance à la reconstruction des Balkans occidentaux (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization – CARDS), la MAEI a présenté une proposition pour un jumelage avec la Serbie, qui a été retenue. Il s'agit d'un projet de renforcement du secrétariat général du gouvernement serbe. Ce projet stratégique associe un nouveau membre de l'Union européenne, la Lituanie, et constitue également un exemple remarquable de synergie entre le poste diplomatique dans le pays bénéficiaire et l'administration française ayant la charge du projet de jumelage, la DGAFF.

L'attribution à la DGAFF de ce jumelage a été suivie, en septembre 2004, de la visite à Paris du secrétaire général du gouvernement serbe, qui témoigne de l'importance que les deux partenaires accordent à cette opération, emblématique de l'engagement de la France aux côtés de la Serbie dans son effort de préparation à une future adhésion à l'Union européenne. Le jumelage, doté d'un budget de 1,4 M€ sur une durée de deux ans, débutera en mai 2005. Un cadre français, en résidence à Belgrade pendant la durée du jumelage affecté auprès du secrétaire général du gouvernement, sera chargé du suivi des opérations sur le terrain.

Programme Tacis

Dans le cadre du programme communautaire Tacis (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States), qui s'adresse à la Fédération de Russie et aux anciens États de l'Union soviétique, la MAEI participe à un projet avec la Fédération de Russie, dont la maîtrise d'œuvre est assurée par l'Ena. Les activités, commencées au courant de l'été 2003, doivent se dérouler tout au long des années 2004 et 2005. La DGAFP apporte son soutien à l'Ena dans ce dossier, par de l'expertise de court et moyen terme, réalisée par des cadres de la direction générale et de la MAEI en particulier. La direction scientifique de ce projet est assurée par un expert français : Jacques Fournier, conseiller d'État honoraire et ancien secrétaire général du gouvernement.

L'Ena a, par ailleurs, remporté début 2004 un nouveau projet Tacis, similaire et complémentaire du précédent, portant également sur la modernisation de la fonction publique russe et sur la mise en œuvre du statut de cette fonction publique. La DGAFP est, de toute évidence, un partenaire clé de l'Ena dans cette opération, qui a débuté ses travaux en cours d'année 2004.

Programme Mena

Le programme Mena (Middle East, North Africa), lancé par l'OCDE et la Banque mondiale, propose de développer un programme de partenariat avec les pays du Proche-Orient et d'Afrique du Nord, afin de promouvoir la bonne gouvernance et l'investissement dans cette région.

La France a souhaité très tôt articuler ce projet avec les nombreuses initiatives lancées dans cette région par d'autres organisations internationales, et notamment avec les programmes européens et bilatéraux en cours, en particulier avec le Maroc (programme Meda). L'OCDE a, en conséquence, fait évoluer le projet Mena. Une conférence préparatoire s'est réunie à Amman en septembre 2004, en vue d'une mise en œuvre du programme pour une durée de trois années. Son coût total est estimé à 14,5 M€.

Du côté des pays arabes, les États ayant participé à la phase initiale du programme sont l'Algérie, l'Arabie Saoudite, l'autorité palestinienne, Bahreïn, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Irak, la Jordanie, le Koweït, le Liban, le Maroc, la Mauritanie, Oman, la Syrie, la Tunisie et le Yémen. Cette initiative comportera un important volet « gouvernance ».

■ La coordination en matière européenne et internationale

Assurée par la MAEI, qui constitue le « point de contact national » en matière de coopération administrative, la coordination en matière européenne et internationale est articulée avec les activités du SGCI et du ministère des Affaires étrangères, avec lesquels un véritable travail de réseau a été mis en place.

Cette coordination se manifeste en particulier au sein du réseau européen des administrations publiques (EPAN), dans le cadre duquel deux réunions des directeurs généraux européens de la fonction publique sont organisées chaque année, respectivement par l'État membre qui assure la présidence tournante de l'Union européenne, ainsi que des réunions de groupes de travail spécialisés (ressources humaines, services publics innovants, administration électronique, qualité de la réglementation). Avec l'élargissement de l'Union européenne, ce réseau a dû revoir ses méthodes de travail et son organisation. Aussi, la MAEI était-elle présente dans la *task force* « élargissement », créée en 2002 en vue de cette échéance de 2004.

Cet effort de coordination s'est également traduit, en 2004, par l'élaboration d'un plan d'action pour le renforcement de l'influence française en Europe. Si, en effet, la présence française dans les institutions européennes se situe dans les tout premiers rangs, les profondes modifications induites par l'élargissement de l'Union européenne et la place faite aux représentants des nouveaux États membres dans les institutions constituent une donnée nouvelle. Cela a conduit le ministre des Affaires étrangères et la ministre déléguée aux Affaires européennes à constituer un groupe

de travail interministériel sur l'évolution des modalités de la participation et de la présence française dans les différentes institutions. Il s'agit de définir une véritable stratégie de positionnement des experts nationaux, en vue de constituer des réseaux d'influence.

Le groupe de travail (SGCI, représentation permanente auprès de l'Union européenne, DGAFP) a élaboré un plan d'action pour le renforcement de la présence française dans les institutions européennes. L'axe central est celui de l'adaptation de la fonction publique à l'Europe, en distinguant trois thèmes d'action prioritaires pour le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État :

- assurer la réussite de Français aux concours communautaires (préparation des candidats aux concours de recrutement, en s'appuyant notamment sur l'expertise du CEES, accompagnement des fonctionnaires reçus aux concours pour faciliter leur nomination) ;
- améliorer la formation des fonctionnaires français au droit et aux pratiques communautaires, en renforçant les enseignements européens dans les écoles de service public et en développant la formation continue ;
- mieux prendre en considération, dans le déroulement de carrière, le passage dans les institutions européennes.

L'expérience communautaire doit être développée et valorisée ; la connaissance des règles d'élaboration et d'application de la norme communautaire devrait être prise en considération pour certains emplois d'encadrement. À cet égard, le réseau des experts nationaux détachés, très actifs au sein du comité de liaison des experts (Clenad) fait l'objet d'une attention particulière.

■ L'ingénierie de la coopération institutionnelle

L'ingénierie de la coopération administrative s'est tournée, en 2004, vers une meilleure mobilisation de l'expertise publique française à l'international ; cette question avait fait l'objet d'une communication en Conseil des ministres le 9 avril 2003. Sa mise en œuvre

repose sur un ensemble de mesures, arrêtées par le cabinet du Premier ministre en juin 2004. Elles sont consacrées respectivement aux questions statutaires, indemnitaires et à la mobilisation de l'expertise.

- Questions statutaires : il s'agit à la fois de valoriser l'expérience internationale dans la carrière, et de permettre un complément de rémunération dans certains cas de mise à disposition. Le décret n° 2004-1193 du 9 novembre 2004, modifiant le décret du 16 septembre 1985 sur les positions des fonctionnaires, a procédé à ces améliorations.

- Questions indemnitaires : elles concernent la création d'une indemnité de sujétion, afin de permettre la rémunération de l'expertise publique dans le cadre de projets de coopération bilatéraux. Il fallait, en effet, éviter que l'expertise ne se détourne des projets de coopération bilatéraux au profit des projets multilatéraux, qui peuvent donner lieu à indemnisation de l'expertise. Le décret n° 2004-1126 du 15 octobre 2004 relatif à l'indemnisation des personnels effectuant des missions de coopération internationale et son arrêté d'application du même jour (JO du 22 octobre 2004) prévoient la possibilité de versement d'une indemnité de sujétion. Son taux (50 € par jour d'expertise) pourra être modulé dans un facteur de 1 à 2 selon le niveau de l'expertise et un facteur de 1 à 3 selon les contraintes de la mission et le risque. L'expert pourra recevoir une indemnité variant entre 50 (expertise simple, pas de contrainte particulière ni de risque) et 300 €/jour (expertise complexe, fortes contraintes, pays à risque). Les conditions d'application sont laissées à la décision de chaque administration : en particulier, la rémunération de l'expertise n'est pas un droit, mais une simple faculté offerte aux administrations.

- Questions relatives à la gestion des ressources humaines : ce sont les plus importantes. Elles prévoient l'intégration des parcours à l'international dans les carrières, et la généralisation de « lettres de mission » adressées par l'autorité d'emploi aux experts, et s'engageant

notamment sur les conditions de leur réintégration. Le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État recherche par ailleurs à améliorer la cohérence entre les différentes pratiques administratives suivies par les différents ministères. Cela ne passe pas par des textes réglementaires, mais par une sensibilisation et une mobilisation du réseau des DRH ministériels, qui est effectivement assurée par la DGAFP. Le groupement d'intérêt public « France coopération internationale » joue également un rôle positif à cet égard, en permettant la dissémination des « bonnes pratiques » entre administrations regroupées au sein du comité de liaison des opérateurs publics qu'il anime.

■ L'information et la formation en matière européenne et internationale

Afin de faciliter l'ouverture sur l'extérieur des fonctionnaires français, le gouvernement a souhaité développer la formation aux questions communautaires. À cet effet, l'ensemble des écoles de formation de fonctionnaires des trois fonctions publiques met en œuvre, souvent en partenariat avec le CEES, une formation aux affaires européennes.

En formation initiale, les actions de formation sont dispensées aux élèves stagiaires accédant à la fonction publique et aux fonctionnaires titulaires bénéficiant d'un changement de catégorie ou accédant à un grade supérieur et pour lesquels il est statutairement prévu une formation nouvelle. Au total, près de 780 stagiaires ont été concernés en 2004, soit près de la moitié du public national formé. La formation initiale a représenté 4 300 journées/stagiaires.

En formation continue, 839 fonctionnaires nationaux ont été accueillis au CEES en 2004. La diversité des participants s'accroît à mesure que le champ des compétences de l'Union s'est étendu. De nouvelles administrations sont désormais concernées par le processus d'intégration européenne ou par celui de la coopération intergouvernementale. La politique étrangère et de sécurité commune, la coopération intergouvernementale dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ainsi que la politique européenne de sécurité et de défense sont des éléments majeurs qui bouleversent le panorama européen.

Depuis la création d'un réseau de partenaires européens de formation des fonctionnaires, des stages de courte durée (trois jours) sont proposés dans de nombreux pays de l'Union : Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Finlande, Suède, Espagne, Portugal. Dans le cadre franco-allemand, les échanges de fonctionnaires constituent un des éléments de la feuille de route du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.

Des programmes d'échanges internationaux témoignent, par ailleurs, de l'ouverture de l'administration française sur l'extérieur, en accueillant des fonctionnaires d'autres États dans les services administratifs français, mais aussi en faisant participer des fonctionnaires français à l'activité des administrations d'autres États. Les contraintes qui pesaient sur l'envoi des fonctionnaires français dans les administrations d'autres États ont été levées par l'adoption des textes nécessaires à la clarification des conditions de leur rémunération (arrêté du 28 août 2004).

89

■■■ Participation aux travaux des instances communautaires

■ Statut des fonctionnaires communautaires, mobilité européenne, veille juridique

En 2004, la DGAFP a poursuivi ses travaux sur les questions relatives à la fonction publique en Europe, selon trois axes.

En premier lieu, elle a participé aux travaux du groupe d'experts communautaires consacrés à la préparation des textes d'application du statut des fonctionnaires communautaires, adopté le 22 mars par le Conseil. Cette instance, dite « groupe statut », s'est réunie à de nombreuses



reprises à cet effet. Dans le cadre de ces travaux, la DGAFP a effectué plusieurs déplacements au Conseil de l'Union européenne pour prêter son concours aux négociateurs français. Par ailleurs, dans le même cadre, elle a contribué aux travaux sur l'école européenne d'administration, aboutissant à la création de cette institution le 26 janvier 2005.

En deuxième lieu, la DGAFP a participé aux travaux du groupe d'experts communautaires consacrés aux ressources humaines, dit « groupe GRH ». Dans ce cadre, elle a notamment contribué à la réflexion collective sur l'évolution des systèmes de retraite ou sur les normes éthiques applicables dans les différentes fonctions publiques des États membres. Elle a aussi collaboré en marge du groupe GRH au lancement de l'EPSO (Office européen de sélection du personnel).

En troisième lieu, la DGAFP a participé aux activités du réseau dit des « points de contacts nationaux », qui associe des responsables administratifs chargés des questions de fonction publique dans les différents pays de l'Union européenne. Ce réseau a pour objet d'améliorer la connaissance des systèmes de fonction publique de chacun des vingt-cinq États membres, de favoriser la mutualisation des expériences et l'échange réciproque d'informations. Dans ce cadre, des thèmes tels que la libre circulation des fonctionnaires, les spécificités du régime des agents publics, la consolidation du réseau des points de contact nationaux ont été abordés.

■ La participation des délégations aux activités européennes et internationales

La Dusa

En 2004, la Dusa a participé aux réunions suivantes :

- 19 et 20 février : réunion des directeurs « Better Regulation » à La Haye ;
- 22 avril : réunion des directeurs « Better Regulation » à Bruxelles ;
- 13 et 14 mai : réunion des directeurs « Better Regulation » à Dublin ;

- 15 juin : réunion à l'IEAP de Maastricht « Soutenir la compétitivité pour une administration de qualité » ;
- 27 septembre : harmonisation de la législation : la démarche de simplification de la loi droit comparé à Rome ;
- 7 et 8 octobre 2004 : présentation des nouvelles mesures de simplification du droit en France à l'Institut européen d'administration publique de Maastricht ;
- 9 et 10 décembre : réunion du groupe des directeurs et experts en qualité réglementaire de l'Union européenne (DBR), avec participation de représentants des pays candidats à l'accession à Luxembourg.

La DMGPSE

La présence de la France au sein de l'Union européenne

La DMGPSE participe, au sein de l'Union européenne, au réseau des administrations publiques organisé autour de conférences informelles des ministres, de réunions des directeurs généraux et des groupes de travail dans le cadre d'un programme à moyen terme (*Mid Term Programme*) approuvé par les ministres. Le délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État coordonne et représente dans ces instances, lorsqu'elles ne sont pas spécifiques, les trois structures : DMGPSE, Dusa et Adaaé.

C'est ainsi que le délégué a pris part aux réunions suivantes : réunion des directeurs généraux des fonctions publiques à Dublin les 27 et 28 mai 2004, sous la présidence irlandaise, réunion des directeurs généraux des fonctions publiques à Maastricht les 22 et 23 novembre 2004 sous la présidence néerlandaise.

Le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État participe aux activités des différents groupes de travail sous la responsabilité des directeurs généraux (ressources humaines, services publics innovants, administration électronique, qualité réglementaire). La DMGPSE suit les travaux du groupe des services publics innovants (IPSG : *Innovative Public Service Group*) qui se réunit plusieurs fois par semestre à l'initiative

du pays qui assure la présidence tournante de l'Union européenne. Les travaux de ce groupe portent essentiellement sur les échanges d'expériences à travers des ateliers (*learning laboratories*), les comparaisons (*benchmarking*) de bonnes pratiques, le développement d'un outil d'auto-évaluation le CAF (*Common Assessment Framework* : cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques). Ces travaux portent également sur la mise au point et le suivi de la conférence de la qualité dans les administrations publiques ainsi que l'événement CAF, qui se tiennent tous les deux ans en alternance, et enfin, la diffusion d'une lettre électronique sur les bonnes pratiques nationales.

Après le Portugal en 2000, le Danemark en 2002, la dernière conférence sur la qualité dans les services publics européens a eu lieu à Rotterdam aux Pays-Bas en septembre 2004. La DMGPSE et la Dusa avaient sélectionné trois bonnes pratiques administratives pour représenter la France sur le thème « réussir le changement » :

- l'amélioration de l'accueil au musée du Louvre ;
- le 39 39 numéro unique de renseignements administratifs ;
- l'action du ministère des Finances « pour vous faciliter l'impôt ».

La DMGPSE a participé à l'organisation de la conférence et assuré la cohérence des présentations des trois prestations françaises.

La présence de la France au sein de l'OCDE

Le ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État participe aux activités de la direction GOV (gouvernance, ex-PUMA) de l'OCDE, notamment dans le cadre du comité PGC (*Public Management Committee*).

L'objectif pour la France est de participer aux réflexions, travaux et échanges sur la « bonne

gouvernance » avec les États membres, de faire valoir son point de vue, de participer au rayonnement de la France vis-à-vis de l'étranger et, également, d'en tirer des enseignements de comparaison (*benchmark*).

L'année 2004 aura été marquée par la participation active de la DMGPSE (représentant de la France au PGC) aux travaux de ce comité notamment comme membre du bureau et vice-président du comité. Les travaux du PGC sont traditionnellement axés sur les questions de modernisation de la gestion publique : réforme budgétaire, gestion des ressources humaines, administration électronique, qualité réglementaire, relations entre les citoyens et l'administration. Deux réunions plénières du comité se sont tenues en 2004 ; les travaux ont notamment porté sur les questions relatives aux stratégies de modernisation, à l'évaluation de la performance et à la prévention de la corruption.

L'Adaé

Au sein du « comité Europe » qu'elle a mis en place en 2004, l'Adaé coordonne les interventions des administrations françaises pour l'élaboration de la stratégie européenne en matière d'*e-government*. Elle assure également le suivi de cette politique et la mise en œuvre des projets de mise en ligne des services publics sur le territoire de l'Union. Elle représente les services de l'État au sein des comités et groupes de travail animés par la Commission européenne ou la présidence de l'Union.

L'agence pilote également les actions de coopération bilatérale *e-government*, dont les principales sont conduites avec l'Allemagne, le Québec et le Maroc. Enfin, l'Adaé représente l'administration française au sein du groupe de travail *e-government* mis en place par l'OCDE. ■



Bilans sociaux

III Les moyens de la Direction générale de l'Administration et de la fonction publique

Pour assurer ses missions, la DGAFP emploie 157 agents et gère un budget d'actions interministérielles de 154 millions d'euros.

Le budget

Le budget de l'agrégat « fonction publique » (en euros)

Intitulé	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005
Action sociale interministérielle	1 18 979 707	1 17 301 238	51 360 185
Dépenses déconcentrées	1 524 490	1 824 490	1 824 490
Prestations interministérielles	1 15 625 829	1 13 647 360	47 706 307
Participation au fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie	1 829 388	1 829 388	1 829 388
Subvention de fonctionnement aux établissements publics	63 169 521	65 455 604	63 614 210
École nationale d'administration	30 900 456	32 006 777	30 900 000
Instituts régionaux d'administration	32 269 065	33 448 827	32 714 210
Équipement – actions interministérielles	1 000 000	5 000 000	3 393 000
Action sociale interministérielle	-	4 000 000	2 395 000
Logement en Ile-de-France	-	-	-
Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	1 000 000	1 000 000	998 000
Fonds pour la réforme de l'État et la modernisation	14 450 512	20 561 429	20 442 665
Opérations à caractère national	4 755 171	6 000 000	6 352 270
Opérations à caractère local	9 695 341	12 000 000	6 352 270
Dépenses d'informatique et de télécommunications : actions de modernisation des administrations		2 561 429	7 738 125
Formation, perfectionnement, insertion et modernisation	7 917 563	8 347 563	8 514 745
Formation et perfectionnement des personnels	228 674	228 674	209 580
Opérations interministérielles non déconcentrées	208 982	208 982	487 646
Opérations interministérielles déconcentrées	2 379 907	2 379 907	2 298 579
Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	5 100 000	5 530 000	5 518 940
Subventions à des actions de formation et d'information	3 630 337	3 988 025	3 857 611
Centre des études européennes de Strasbourg	304 898	304 898	-
Organisations syndicales de la fonction publique	2 012 327	2 012 327	2 178 207
Banque de données juridiques inter-fonctions publiques	38 112	45 800	99 800
Fonds interministériel pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	760 000	1 110 000	1 107 780
Subventions aux établissements intervenant dans le domaine de la formation	515 000	515 000	471 824
Études et communication sur la gestion publique	2 057 572	2 357 572	3 087 071
Total général	211 205 212	223 011 431	154 269 487

La gestion du personnel

L'emploi

Répartition par catégorie et par sexe

Catégories	Titulaires		Contractuels		Mis à disposition		Total
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	
A	30	34	2	9	10	14	99
B	2	12	0	1	2	3	20
C	8	28	1	0	0	1	38
Total	40	74	3	10	12	18	157

Source DGAFP. Au 31 décembre 2004.

Répartition par catégorie et par statut

Catégories	Titulaires		Contractuels		Mis à disposition		Total
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
A	64	56,1	11	84,6	24	80,0	99
B	14	12,3	1	7,7	5	16,7	20
C	36	31,6	1	7,7	1	3,3	38
Total	114	100	13	100	30	100	157

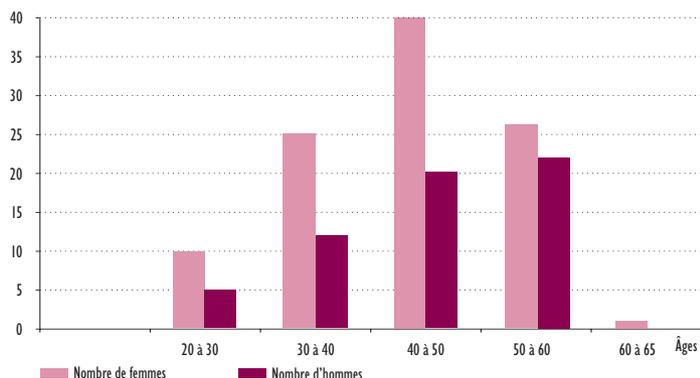
Source DGAFP. Au 31 décembre 2004.

Organismes mettant du personnel à disposition de la DGAFP

Entités	Nombre d'agents
Affaires sociales, travail et solidarité	2
Éducation nationale	1
Équipement	1
Défense	1
Finances	8
France Télécom	3
Insee	4
Intérieur	2
La Poste	8
Total	30

Source DGAFP. Au 31 décembre 2004.

Pyramide des âges (titulaires, contractuels et mis à disposition)



Autres personnels

La DGAFP a accueilli 33 stagiaires pour une période pouvant aller de trois semaines à six mois.

Enfin la DGAFP a eu recours à sept vacataires, ce qui correspond à vingt mois de vacation.

En outre, deux apprenties, préparant toutes deux un baccalauréat professionnel de secrétariat, ont été accueillies à la DGAFP.

Recrutements, départs et promotions

Les recrutements et les départs

2004

Catégories	Titulaires et contractuels		Mis à disposition	
	Arrivées	Départs	Arrivées	Départs
A	10	3	10	10
B	0	0	0	0
C	3	4	1	1
Contractuels	1	1	0	0
Total	14	8	11	11

Source DGAFP. Au 31 décembre 2004.

Les promotions

Au titre de l'année 2004, onze agents ont bénéficié d'une promotion dont sept agents à la suite de la réussite à un concours interne :

– quatre attachés d'administration centrale ont bénéficié d'une promotion au grade d'attaché principal de 2^e classe ;

- trois secrétaires administratifs ont obtenu le grade de secrétaire administratif de classe exceptionnelle ;
- deux adjoints administratifs sont passés dans le corps des secrétaires administratifs de classe normale ;
- deux adjoints administratifs ont eu une promotion dans leur corps.

La formation

Nombre d'agents formés

Catégories	Hommes	Femmes	Total	%
A	16	45	61	57,6
B	2	12	14	13,2
C	6	25	31	29,2
Total	24	82	106	100
%	22,64	77,36	100	

67,5 % des agents de la DGAFP ont suivi au moins une formation en 2004.

L'absentéisme

		Nombre de personnes	Nombre de jours
Nombre de jours d'absences pour maladie dont :	Maladie	42	560
	Longue maladie	1	25
	Enfant malade	19	51
	Sous-total	62	636
Autres absences :	Maternité	5	440
	Paternité	3	33
	Adoption	1	70
	Événements familiaux	4	16
	Congés exceptionnels	31	56,5
	Sous-total	44	615,5
Total général		106	1251,5

Source SPM. Au 31 décembre 2004.

L'organisation et les conditions de travail

Le temps partiel

		Hommes	Femmes	Total
Répartition du personnel à temps partiel	90 %	0	2	2
	80 %	0	13	13
	60 %	0	1	1
	50 %	1	2	3
Total		1	18	19

Source DGAFP. Au 31 décembre 2004.

Le compte épargne temps

	Nombre de comptes ouverts				Nombre de jours épargnés			
	2002	2003	2004	Total	2002	2003	2004	Total
A	32	7	5	44	441	359	411,5	1 211,5
B	2	0	1	3	28	14	11	53
C	2	1	0	3	9,5	15	5	29,5
Total	36	8	6	50	478,5	388	427,5	1 294

Source DGAFP. Au 31 décembre 2004.

III Les moyens de la DMGPSE

Effectif de la DMGPSE au 31 décembre 2004

Effectif budgétaire

Catégorie	2003	2004
A	6	7
B	1	1
C	4	6
Contractuel A	1	0
Total	12	14

Effectif réel au 31 décembre 2004

Catégorie	Titulaire	MAD	Total
A	7	7	14
B	2	1	3
C	4	0	4
Total	13	8	21

Mouvement des personnels

Catégorie	2003		2004	
	Arrivée	Départ	Arrivée	Départ
A	7	8	6	8
B	0	0	1	1
C	2	1	0	1
Total	9	9	7	10

Il y a eu un départ à la retraite d'un agent de catégorie A.

Temps partiel au 31 décembre 2004

Un agent de catégorie B à 90 % et trois agents de catégorie C à 80 %.

Stagiaires

La DMGPSE a accueilli en 2004 quatre stagiaires Ira et sept stagiaires universitaires.

Promotions

1 dans le corps des secrétaires administratifs de classe normale ;
 1 au tour extérieur pour les administrateurs civils ;
 1 par examen professionnel de secrétaire administratif de classe exceptionnelle.

Formation

Lors du recensement des besoins de formations pour le plan de formation 2004, 34 actions ont été demandées dont 21 en priorité « a » et 13 en priorité « b ».

Répartition : par catégorie, par actions par jours

Catégorie	Nombre d'agents	Nombre d'actions	Nombre de jours
A	11	16	54
B	2	6	13
C	3	8	8
Total	16	30	75

Activité logistique

La DMGPSE s'est installée au 35, rue Saint-Dominique en novembre 2004.



Les moyens de la Dusa

Les effectifs

Au 31 décembre 2004, les effectifs de la Dusa sont de vingt personnes :

Catégorie	Titulaires	Mis à disposition	Contractuels	Total
A	7	6	2	15
B				
C	5			5
Total	12	6	2	20

La Dusa compte également trois collaborateurs extérieurs à temps partiel. Elle a aussi accueilli trois conseillers de tribunal administratif stagiaires, ainsi que trois élèves stagiaires des instituts régionaux d'administration.

Coût hors formations informatiques par type de formation et par catégorie

Catégorie	Formation continue de perfectionnement et d'adaptation	Préparation aux concours	Total
A	6 497,80 €	183,00 €	6 680,80 €
B	629,20 €	260,80 €	890,00 €
C	—	—	—
Total	7 127,00 €	443,80 €	7 570,80 €

Activité budgétaire

La DMGPSE et la Dusa ont une gestion commune du chapitre 37-04 (Études et communication).

Structure	DMGPSE	Dusa	Total
Communication	230 537,44 €	186 622,24 €	417 159,68 €
Études	513 274,17 €	525 499,76 €	1 038 773,93 €
Traduction	1 557,50 €	—	1 557,50 €
Subvention	4 500,00 €	36 000,00 €	40 500,00 €
Total	749 869,11 €	748 122,00 €	1 497 991,11 €

Les effectifs de la Dusa devraient rester stables en 2005.

La formation

Le plan de formation de la Dusa propose les axes prioritaires suivants :

- maîtrise des outils et technologies de l'information ;
- maîtrise des langues étrangères.

Les crédits

Les ressources de la Dusa au chapitre 37-04 ont été, en 2004, de 410 000 euros en loi de finances initiale. Elle a bénéficié, en outre, d'un apport du Fonds pour la réforme de l'État à hauteur de 660 000 euros.

III Les moyens de l'Adaé

Pour mener à bien l'ensemble de ses travaux, l'Adaé a disposé en 2004 d'un budget de 19,4 M€, dont une partie n'a été disponible que fin septembre 2004, ce qui a retardé l'engagement de certains projets.

Le FIM, doté de 4,6 M€ en 2004, a permis de financer des projets interministériels et ministériels générateurs d'économies :

- le plan de renforcement de la sécurité des systèmes d'information du SGDN (1 M€) ;
- le noyau commun du système d'information des ressources humaines (100 K€) qui sera mis en service en 2005 permettra des gains d'investissement de 10 M€ en 2005 et 20 M€ en 2006 ;
- les études de passage à la voix sur IP (396 K€) des ministères de l'Intérieur, de l'Emploi et de la Cohésion sociale, de la Santé, des Affaires étrangères et de l'Agriculture ainsi que la région Paca et les Cira (service du Premier ministre) ;
- les dématérialisations de procédures proposées par l'ensemble des ministères (2 M€) ;
- des projets de migration en logiciels libres (550 K€) notamment pour les services du Premier ministre (site pilote pour une migration complète d'un service) et le Minefi (impression pour les autres ministères d'une plaquette utilisateurs élaborée par les Douanes sur la suite bureautique libre OpenOffice).

Situation des effectifs en 2004 : 76 agents

Directeur (administrateur civil)	1
Directeur adjoint (Ingénieur X Télécom)	1
Administrateur civil deuxième classe	1
Attaché principal première classe	2
Attaché deuxième classe	2
Ingénieur X Télécom deuxième classe	4
Adjoint administratif	
principal première classe	2
principal deuxième classe	1
deuxième classe	2
Contractuels A	59
Contractuels B	1

99

Effectifs Adaé, par catégorie et par sexe

Titulaires :

Catégorie	Hommes	Femmes
A	10	1
B		
C		5

Contractuels :

Catégorie	Hommes	Femmes
A	39	20
B	1	
C		

Mises à disposition : deux hommes.





Annexe

Liste des sigles utilisés dans l'ouvrage

AAHR	Aide à l'amélioration de l'habitat des fonctionnaires retraités ou bénéficiaires d'une pension de réversion
Actes	(Projet) aide au contrôle dématérialisé de légalité
Adaé	Agence pour le développement de l'administration électronique
Adèle	Administration électronique
Ademe	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
Ader	Administration en réseau
AIP/PIP	Aide à l'installation des personnels/Prêt à l'installation des personnels (destinés à aider les agents de l'État à s'installer dans un logement locatif)
AMD	Aide ménagère à domicile
BIFP	Banque de données juridiques inter fonctions publiques
BOP	Budget opérationnel de programme
CAF	Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques
Caf	Caisse d'allocations familiales
CAP	Commission administrative paritaire
CAR	Comité de l'administration régionale
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization
CEES	Centre des études européennes de Strasbourg (Ena)
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CGC	Confédération française des cadres
CGT	Confédération générale du travail
CGT-FO	Confédération générale du travail – Force ouvrière
Cira	Centres interministériels de renseignements administratifs
Clenad	Comité de liaison des experts nationaux détachés
Cnaf	Caisse nationale d'allocations familiales
CNIE	Carte nationale d'identité électronique
Cosla	Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif
CRP	Comité de recherche et de prospective (DGAFP)
CSFPE	Conseil supérieur de la fonction publique de l'État

CSFPT	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
CTP	Comité technique paritaire
CVQ	Carte de vie quotidienne
DAF	Direction des affaires financières
DDB	Direction du budget
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DFID	Department for International Development
DGAFF	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGLF	Délégation générale à la langue française
Diren	Direction régionale de l'environnement
DMGPSE	Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État
DNO	Directive nationale d'orientation
DRB	Direction de la réforme budgétaire
Drees	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Santé)
DRH	Direction des ressources humaines
Dusa	Délégation aux usagers et aux simplifications administratives
Ena	École nationale d'administration
EPAN	European Public Administration Network (Réseau européen des administrations publiques)
EPN	Établissement public national
EPSO	European Personnel Selection Office (Office européen de sélection du personnel)
ETP	(Emploi) équivalent temps plein
Ffapa	Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie
FIM	Fonds interministériel de mutualisation
FRE	Fonds pour la réforme de l'État
FSU	Fédération syndicale unitaire
Gpeec	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs, et des compétences
Greta	Groupement d'établissements publics locaux d'enseignement
GRH	Gestion des ressources humaines
Hélios	Programme de la direction générale de la comptabilité publique visant à refondre les applications informatiques de la gestion du secteur public local en une application unique
HQE	Haute qualité environnementale
IA-IPR	Inspecteur d'académie-Inspecteur pédagogique régional
IEAP	Institut européen d'administration publique
IEN	Inspecteur de l'Éducation nationale
Ifore	Institut de formation de l'environnement
IGPDE	Institut de gestion publique et du développement économique
IPSG	Innovative Public Service Group
Ira	Institut régional d'administration
Lolf	Loi organique relative aux lois de finances
Maapar	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales (devenu ensuite de la Ruralité)
MAEI	Mission des affaires européennes et internationales (de la DGAFF)
Mareva	Méthode d'analyse et de remontée de la valeur
MEDD	Ministère de l'Écologie et du Développement durable

Mena	Middle East, North Africa
Mega	Master européen de gouvernance et d'administration
METATTM	Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer
METCS	Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale
MFPRE	Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État
Minefi	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
Misgac	Mission interministérielle de suivi de la gestion des administrateurs civils
Mipes	Mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur de la fonction publique
Misill	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OEP	Observatoire de l'emploi public
Opache	Optimisation des politiques d'achats de l'État
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PAP	Projet annuel de performance
Pase	Projet d'action stratégique de l'État
Pased	Projet d'action stratégique de l'État en département
Paser	Projet d'action stratégique de l'État en région
PGC	Public Management Committee
Phare	Programme européen de coopération et d'assistance technique aux pays de l'Est (acronyme de Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy, ensuite élargi à d'autres pays)
PITE	Programme d'interventions territoriales de l'État
PTE	Projet territorial de l'État
RAM	Rapport d'activité ministériel
RIA	Restaurant (restauration) interministériel(le) administratif(ve)
SGCI	Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
SGDN	Secrétariat général de la Défense nationale
SGG	Secrétariat général du gouvernement
SIRH	Système d'information des ressources humaines
SMR	Stratégie ministérielle de réforme
Srias	Section régionale interministérielle d'action sociale
Tacis	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (assistance technique à la communauté des États indépendants)
Testa	Trans European Services for Telematics between Administrations (intranet européen interadministrations)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TOS	(Personnel) technique, ouvrier et de service
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes
Urssaf	Union pour le recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales



« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© La Documentation française, Paris, 2005.
ISBN : 2-11-005936-2

Photographies : DR
Impression :