

PREMIER MINISTRE

COMITÉ D'ENQUÊTE
SUR LE COÛT ET LE RENDEMENT
DES SERVICES PUBLICS

CONCLUSIONS

SUR

LA RÉPARTITION LOCALE ET FONCTIONNELLE DES EMPLOIS DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

Ces conclusions font suite à l'examen par le Comité d'enquête du rapport présenté par MM. François CAILLETEAU, inspecteur général des finances, Francis PAVÉ, chercheur au Centre national de la recherche scientifique, Jean-Louis PIEDNOIR, inspecteur général de l'éducation nationale et Frédéric PIERRET, sous-préfet, secrétaire général de la Préfecture de Seine Saint Denis.

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE : LA PROBLÉMATIQUE	1
I. LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE	2
II. LE NIVEAU INDIVIDUEL DE COMPETENCES	3
III. LA DIALECTIQUE DE LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE ET DES COMPETENCES.....	4
IV. L'AUTORITE DE DECISION	5
DEUXIÈME PARTIE : LA SITUATION ACTUELLE	6
I. LE TRESOR PUBLIC	6
A. <i>La répartition géographique</i>	<i>6</i>
B. <i>Les compétences.....</i>	<i>7</i>
II. LES CORPS DU SECOND DEGRE DE L'EDUCATION NATIONALE	8
A. <i>Géographie des postes et gestion des personnels</i>	<i>8</i>
B. <i>Les compétences.....</i>	<i>10</i>
III. LES SERVICES DES PREFECTURES	10
A. <i>L'adaptation aux missions</i>	<i>11</i>
B. <i>La répartition territoriale.....</i>	<i>12</i>
TROISIÈME PARTIE : EVOLUTIONS	14
I. LE TRESOR PUBLIC	14
II. LES ENSEIGNEMENTS SECONDAIRES	16
III. LES SERVICES DES PREFECTURES	18
QUATRIEME PARTIE : PROPOSITIONS.....	21
I. IMPLANTATION DES SERVICES ET « PROXIMITE »	21
II. DES OUTILS MODERNES DE REPARTITION ET DE GESTION DES MOYENS.....	24
A. <i>L'outil de répartition des effectifs</i>	<i>25</i>
B. <i>Le budget global.....</i>	<i>26</i>
C. <i>La démarche de fixation des objectifs</i>	<i>27</i>
III. POLITIQUE DES COMPETENCES	27
TABLEAU DES PROPOSITIONS	30
ANNEXE 1: LETTRE DE MISSION.....	31
ANNEXE 2: LA PROXIMITÉ ADMINISTRATIVE ET SES TECHNOLOGIES.....	34

PREMIÈRE PARTIE

LA PROBLÉMATIQUE

Comment analyser les besoins en personnel au regard de la répartition géographique et fonctionnelle des emplois au niveau local ?

Pour définir la problématique du sujet, on examinera successivement les questions de principe liées à la répartition géographique des emplois, celles liées à la nature des compétences qui y sont attachées et enfin celles résultant de la dialectique répartition géographique - compétences. On traitera ensuite de la question de l'autorité de décision concernant les problèmes évoqués ci-dessus, le dilemme essentiel étant le partage à faire entre la compétence des administrations centrales et celle des décideurs déconcentrés, chefs de service départementaux ou régionaux.

I. LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE

La répartition géographique est bien entendu souvent le résultat d'une histoire et d'une sociologie plus que celui d'une pensée organisatrice actuelle. Par ailleurs, la préférence pour le rural, qui marque les institutions et qui oriente l'action des décideurs politiques, entraîne des conséquences dans la répartition des moyens dans l'espace national, au détriment, d'une façon générale, des zones urbaines récentes.

Ceci étant, les choix en matière de répartition géographique des services de l'État sont rationnellement le résultat d'un équilibre entre trois exigences :

- le besoin de proximité du public ;
- le souci de la qualité de la réponse administrative locale ;
- l'impératif d'économie des moyens.

La notion de proximité a longtemps été unidimensionnelle lorsque la communication entre le public et l'administration ne pouvait se faire que par un contact physique. C'est ce qui a guidé le découpage administratif de la France à l'époque révolutionnaire.

La situation a totalement changé¹. La plupart de nos concitoyens ont accès à l'écrit, aux déplacements rapides (voiture) ou instantanés (téléphone, fax, courrier). Le face à face ne répond plus à un besoin physique mais psychologique : c'est la relation du maître à l'élève, c'est celle d'écoute de l'agent public face à une demande sortant de la norme, etc...Autrement dit, aujourd'hui, la proximité est souvent l'offre d'un numéro de téléphone, d'une adresse postale, d'un mël. Des services publics importants et touchant à la vie quotidienne des gens fonctionnent ainsi : EDF par exemple. La répartition géographique des agents prend donc un autre sens : qu'importe la distance avec l'usager quand on traite par ces moyens de communication. Même quand la présence physique des agents est requise (enseignement, forces de l'ordre, services de sécurité), le besoin de proximité a changé de sens avec la possibilité de déplacements rapides des agents vers les usagers ou inversement. Le ramassage scolaire est un exemple massif de cette possibilité. Mais c'est aussi le cas de la police, de la gendarmerie, des pompiers, des SAMU : l'important est ici de disposer d'un moyen d'appel commode (comme un numéro bref et standard atteignant un central bien organisé) et de dispositifs capables d'intervenir dans un délai utile. Ce serait cependant un contresens d'imaginer, même pour les contacts purement administratifs, que les moyens modernes de communication peuvent remplacer totalement les contacts physiques. En fait, la population est sans doute plus diverse aujourd'hui qu'hier, en tout cas ses besoins le sont.

¹ Voir les développements de cette problématique dans l'annexe II, rédigée par Francis PAVÉ.

Un deuxième impératif est lié à la possibilité de répondre utilement aux usagers. Il ne sert à rien d'être proche de ceux-ci si la seule réponse qu'on puisse leur faire est que leur cas sera transmis à d'autres services, sans même parler des cas où l'on se déclare incompétent et incapable d'indiquer la bonne porte. Il ne sert à rien non plus qu'un établissement d'enseignement soit proche s'il ne peut fournir un choix raisonnable d'options. On voit que ce souci amène à deux types d'organisation : celui d'unités plutôt lourdes pour pouvoir traiter elles-mêmes la diversité des situations ou celui de réseaux dont les terminaux vers le public sont rompus à l'acheminement opportun des requêtes ; dans le second cas, les rapports entre les terminaux et les unités de traitement sont régis par des référentiels permettant de définir et de garantir les modalités de la réponse administrative.

Une dernière exigence est celle de l'économie de moyens. Assurés aux frais du contribuable, les services de l'administration ont le devoir d'être rendus au meilleur coût. On évoquerait à peine cette exigence si n'était pas répandue l'idée que la qualité du service n'a pas de prix et que cette qualité passe par le confort des agents (bien qu'on voie mal les raisons ontologiques pour lesquelles les chocs relatifs à la productivité du travail devraient être évités aux agents publics).

Il va de soi que les besoins décrits ci-dessus sont dans une certaine mesure contradictoires. Les solutions ne peuvent résulter que d'un équilibre entre eux. La mise en œuvre peu ou mal analysée des technologies de l'information et de la communication (TIC) ne peut remplacer l'examen attentif des moyens réellement adaptés aux besoins des usagers.

II. LE NIVEAU INDIVIDUEL DE COMPETENCES

Le débat essentiel est ici celui entre la polyvalence et la spécialisation. L'idéal serait bien entendu de disposer d'agents capables d'assurer avec rapidité et efficience toutes les tâches existant dans un service. Ce n'est souvent pas possible, encore que des solutions très diverses soient apportées à cette question. Dans l'enseignement, l'opposition est bien connue entre le primaire, où l'enseignement doit être polyvalent (enseigner le français comme les mathématiques...) et le secondaire, où la solution inverse prédomine. Dans le primaire, on privilégie la relation du maître à l'élève, le maître s'occupant de peu d'élèves ; dans le secondaire, c'est le savoir spécialisé qui domine de façon à assurer la qualité du contenu des connaissances transmises. On comprend intuitivement que plus les élèves grandissent moins il est facile pour le maître d'être polyvalent, ce qui justifie la distinction primaire-secondaire. Mais tout cela est relatif. Pendant longtemps, un primaire supérieur a existé, correspondant à une solution intermédiaire : les maîtres étant spécialisés mais moins étroitement qu'au lycée. On sait les hésitations qui ont marqué la naissance du collège unique. Par ailleurs, au cœur de l'enseignement classique existaient des professeurs de lettres cumulant français, latin et grec qui assumaient un volume de cours très important par classe. C'est dire que la solution à ce dilemme n'est pas facile dans l'enseignement. Mais elle ne l'est pas plus dans des services administratifs. Spécialiser suppose par exemple que l'on ait une charge constante et importante de travail relatif à la spécialité car il n'y a pas de spécialisation qui tienne sans son exercice intensif. La saisonnalité de certaines activités est un autre obstacle à la spécialisation, dans la mesure où il est raisonnable que les agents travaillent toute l'année même si une modulation est possible.

Une autre question est celle de l'adaptabilité, c'est-à-dire celle de la capacité à changer de travail ou de façon de faire. Cela renvoie à la question de la formation initiale. Faut-il se contenter d'une formation brève et générale ou faut-il apprendre à fond un métier ? La première option conduit à parier sur l'évolution des tâches et sur les capacités des agents, à partir d'un certain niveau de formation générale, à s'y adapter grâce à une formation ultérieure, par des stages ou sur le tas. La deuxième option suppose une formation initiale longue et amène à une adaptation plus rapide au premier emploi mais elle engendre une résistance au changement d'emploi, ne serait-ce que par souci de rentabiliser la formation initiale.

Enfin, une autre façon de poser le problème des compétences particulières est l'opposition internalisation - externalisation. Si certaines fonctions, du fait notamment de leur caractère régalien (officier de police judiciaire par exemple) sont tenues obligatoirement par des agents publics, rien n'est moins assuré pour un très grand nombre d'autres fonctions. La pratique nous enseigne d'ailleurs, sans que parfois nous en ayons clairement conscience, que l'externalisation est fort répandue. Si les administrations financières collectent les impôts, d'autres personnes collectent des ressources comparables : l'impôt proportionnel sur le revenu qu'est la contribution sociale généralisée est dans ce cas. La même problématique existe dans l'enseignement. L'enseignement privé joue aujourd'hui, du fait du développement d'un consumérisme scolaire, un rôle d'alternative (d'ailleurs fortement régulé par l'État pour l'enseignement privé sous contrat) à l'offre publique. C'est aussi le cas de l'apprentissage. Celui-ci a été largement remplacé par l'enseignement professionnel du fait du désintérêt des milieux patronaux. Mais son renouveau, s'il se confirmait, engendrerait une concurrence dont il faudrait tirer les conséquences. Enfin, on voit de plus en plus disparaître des secteurs où étaient employés des agents publics, tels que l'entretien immobilier ou automobile, au profit d'externalisations aux formes diverses.

III. LA DIALECTIQUE DE LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE ET DES COMPETENCES

On se contentera de remarquer que la dispersion géographique est évidemment incompatible avec la spécialisation des agents. Plus on disperse, plus les unités sont petites, moins les tâches de chaque nature sont quantitativement importantes et régulièrement réparties dans le temps. Les petites unités exigent donc des agents polyvalents. Cette polyvalence peut engendrer des dysfonctionnements, quand la pratique de certaines tâches est trop discontinuée. Ailleurs, il faudra renoncer à exercer toutes les tâches, la proximité n'étant plus qu'apparente ou s'assimilant à la présence locale d'un « front office ».

IV. L'AUTORITE DE DECISION

La liberté de gestion des autorités déconcentrées est structurellement faible ; elle n'est pas nulle pour autant. On peut décider localement, dans une mesure plus ou moins grande, d'affecter telle personne arrivante (mais que l'on n'a pas choisie) à tel emploi. On peut, dans certaines limites, renforcer tel service et alléger tel autre. On peut proposer plutôt que décider telle réorganisation de l'implantation des services. L'important est que les mesures soient précédées d'échanges d'informations et d'explications avec les principaux acteurs concernés.

L'augmentation des marges de manœuvre des décideurs déconcentrés est une des clés du progrès : les services centraux ont intérêt à mieux prendre en compte la capacité d'expertise des décideurs locaux tout en leur demandant des propositions réalistes et hiérarchisées.

DEUXIÈME PARTIE

LA SITUATION ACTUELLE

Elle sera examinée, pour les trois services étudiés, sous deux aspects : la répartition des emplois sur le terrain et le choix dans la constitution des compétences.

I. LE TRESOR PUBLIC

Le Trésor public, fort d'environ 58 000 agents², est une des organisations les plus déconcentrées de l'État, puisque le principe de son implantation est d'une trésorerie (les perceptions d'autrefois) par canton. C'est par ailleurs un service aux missions variées (comptabilité de l'État et des collectivités locales et recouvrement des impôts directs, des amendes et d'autres produits, principalement). Ces deux aspects justifient pleinement le choix du Trésor public dans l'échantillon étudié.

A. LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE

On a rappelé plus haut que le principe d'organisation est celui d'une trésorerie par canton. Il faut toutefois noter plusieurs éléments.

Il n'y a plus une trésorerie par canton du fait de regroupements dans les zones rurales et de l'absence de création dans les nouveaux cantons urbains.

L'importance des effectifs des trésoreries est adaptée à celle des tâches à remplir. Celles-ci sont partiellement proportionnelles au nombre des habitants (pour le recouvrement de l'impôt par exemple) mais dépendent aussi d'autres facteurs (le nombre des communes dont le poste tient les comptes ou le fait que les agents soient nécessairement répartis par unité alors que les besoins auxquels ils correspondent peuvent s'exprimer en fraction).

² Il s'agit des agents personnes physiques. Les effectifs calculés en équivalent temps plein (ETP) sont moins nombreux du fait du temps partiel.

Une partie importante du réseau, historiquement croissante, est cependant concentrée dans les trésoreries générales, de département et de région, donc dans les chefs lieux où se trouvent aussi les paieries départementales et régionales, ainsi que celles des centres hospitaliers universitaires ou des offices HLM.

Une évaluation des implantations rurales tourne autour de 15 % à 20 % de l'effectif total, fourchette à comparer aux 18 % de la population vivant en 1999 dans l'espace à dominante rurale. Il reste, bien entendu, que ce relatif équilibre n'existe que si l'on prend en compte l'effectif total du Trésor public. Si l'on se concentre sur l'effectif avec lequel le public (contribuables et maires) a des contacts, la ruralité du réseau est beaucoup plus forte, de l'ordre de 25 % à 30 %. Mais cela correspond au fait que la mission la plus lourde du Trésor public est la tenue des comptes des collectivités locales et que celles-ci sont, en nombre sinon en importance, massivement rurales.

B. LES COMPETENCES

Le Trésor public a fait pour l'essentiel un choix simple : un seul corps par niveau (inspecteurs, contrôleurs, agents de recouvrement) et donc une seule formation initiale de type forcément généraliste et assez brève, voire très brève, pour les catégories B et C. Ce choix est justifié par le fait que la gestion du personnel est très indépendante des besoins de compétence particulière. En effet, sous la pression des agents et de leurs organisations, la gestion est centrée sur la satisfaction des souhaits d'affectation géographique des agents. Ceux-ci se caractérisent par deux éléments fondamentaux :

- le souci de regagner leurs régions d'origine (dans un sens restreint qui désigne fréquemment un département ou un arrondissement) dont la répartition est très différente de celle des besoins à satisfaire en priorité ;
- le souci de la plus grande stabilité lorsque leur objectif est atteint.

Bien entendu, il y a des exceptions, notamment la petite minorité des inspecteurs candidats au principalat. Il y a aussi des difficultés à pourvoir les postes très éloignés de tout centre urbain qui posent des problèmes de travail des conjoints et d'études des enfants.

A partir de cette donnée de base, le Trésor public s'est logiquement organisé pour donner le moment venu les formations complémentaires nécessaires lors d'un changement de fonction. Ceci étant, l'adaptation se fait le plus souvent sur le tas ce qui n'est pas critiquable du fait de la faible mobilité des agents : à un instant donné, il y a peu d'agents à adapter à leur poste. Cette mobilité n'est d'ailleurs pas très bien mesurée : si l'on connaît, au niveau central, celle d'un département à un autre³, on connaît peu celle interne au département qui se pratique sous l'autorité du TPG. La mobilité d'un département à un autre touche chaque année un agent sur 8. Il s'y ajoute donc une mobilité intradépartementale, faible en général, et une mobilité au sein de l'unité d'affectation, très variable. L'expérience montre que le cumul de ces mobilités aboutit à une grande stabilité provinciale et à une forte instabilité parisienne.

³ Pour faire simple. On mesure en fait au niveau central les mouvements d'un service déconcentré à un autre, ce qui comprend les trésoreries générales de chaque département mais aussi d'autres services (écoles, service de la redevance, etc....) certes beaucoup moins nombreux.

II. LES CORPS DU SECOND DEGRÉ DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Les corps d'enseignants et des personnels d'orientation et d'éducation regroupent en 2002 434 000 personnes dans l'enseignement public dont 419 000 enseignants. Parmi ceux-ci 388 000 sont à l'année devant les élèves. La répartition par corps ou situation est la suivante :

- Agrégés	11 %
- Certifiés	58 %
- PLP	15 % (professeurs de lycées professionnels)
- Autres	5 % (corps en voie d'extinction : PEGC,...)
- Éducation, orientation	3,4 %
- Auxiliaires, contractuels	6,5 %

A. GEOGRAPHIE DES POSTES ET GESTION DES PERSONNELS

La répartition territoriale des postes dans les 7 500 établissements publics du second degré et des contrats dans les 3 400 établissements privés sous contrat est le résultat d'une procédure complexe mettant en jeu l'administration centrale, les services rectoraux, les demandes des établissements.

Tout d'abord, chaque recteur se voit attribuer une enveloppe globale, calculée par différence par rapport à la situation existante et tenant compte de divers paramètres : effectifs scolarisés prévus, ruralité, situation sociale de la population (% de défavorisés). Ses services répartissent ensuite les moyens disponibles entre les établissements en précisant les disciplines en cause.

Une fois ce travail fait, au niveau national la direction du personnel enseignant procède au mouvement inter académique et à l'affectation des « néo-titulaires » dans l'académie. Il revient ensuite aux divisions du personnel des rectorats de procéder à l'affectation, dans les établissements, des personnels mutés ou nommés et d'effectuer les ajustements par le recrutement de contractuels ou de vacataires.

Le dispositif permet, au niveau des moyens, une politique volontariste de discrimination positive (les ZEP ou zones d'éducation prioritaires) ou d'innovation : moyens affectés sur projet.

Par contre, la gestion des personnes est loin d'assurer l'adéquation entre les besoins et les capacités des agents.

La gestion courante des personnels est du ressort des rectorats, sauf pour les agrégés dont beaucoup enseignent dans le post-baccalauréat. Elle est encadrée par des règles strictes énoncées au niveau national et négociées avec les organisations syndicales. Sous leur pression, l'ancienneté sous ses diverses formes est devenue le critère essentiel pour le déroulement de carrière et les mutations. Il existe un barème attribuant à chaque agent un nombre de points qui permet de discriminer les individus pour l'attribution de certains postes convoités ou pour l'accès aux hors classe des corps. Hormis certains cas, le mérite et la façon de servir comptent peu.

Statistiquement, trois mouvements marquent les mutations au cours de la carrière : du nord vers le sud ou vers Paris, des banlieues pauvres vers les centre-ville, des petites agglomérations vers les villes universitaires. Il en résulte une forte concentration de néo-titulaires dans la banlieue Est de Paris, à Roubaix ou dans la périphérie rouennaise. Il existe des collèges de zones difficiles où tous les enseignants ont moins de cinq ans d'ancienneté dans l'établissement. Plus de la moitié des néo-recrutés par concours se retrouvent dans cinq académies : Créteil, Lille, Amiens, Rouen et Versailles.

Les personnels peu expérimentés se retrouvent face aux élèves les plus difficiles. Cela est connu des jeunes candidats et diverses stratégies sont utilisées pour éviter l'affectation dans les collèges les plus difficiles : modes de rédaction des vœux, démission du corps, PACS blanc pour rapprochement de « conjoints », choix du concours de professeurs d'école plutôt que du CAPES externe.

Pour les mutations, 80 % des demandes de départ (dont une moitié émane d'agents néo-titulaires) proviennent des sept académies du Nord et de la banlieue parisienne tandis que 80 % des vœux concernent les dix académies méridionales. Il convient de noter que le total des vœux formulés représente 5% des effectifs. Actuellement, il faut en moyenne deux affectations provisoires avant d'obtenir le poste convoité qui est obtenu à 38 ans en moyenne. Il en résulte que le professeur restera alors, toujours en moyenne, 22 ans dans le même établissement. Cette faible mobilité ne favorise pas le dynamisme. A contrario, dans les établissements difficiles, le turn-over nuit à la qualité de l'enseignement.

Globalement et sans trop d'exagération, on pourrait dire : « à élèves en difficulté, professeurs en difficulté ! » Mais le malaise a aussi des origines sociopolitiques. Recrutement et gestion dépendent en effet aussi de la gestion politique du système. Les familles des quartiers populaires suivent de moins près voire pas du tout les études secondaires de leurs enfants et les protestations sont peu nombreuses quant à la qualité de l'enseignement. Dès lors, comme ces établissements sont peu demandés, ils font le plein de contractuels et de néo-titulaires. L'administration a commencé à réagir avec l'institution d'avantages particuliers dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP) et la mise en place de « postes à exigences particulières » (les PEP).

Politiquement il est également difficile de supprimer des postes quand la démographie des élèves est en forte baisse. Du coup certains établissements sont surdotés alors que les zones où la population s'accroît ont des difficultés à faire face à tous les besoins.

B. LES COMPETENCES

Chacun admet que les compétences sont très inégalement réparties parmi les personnels. Mais cela est totalement ignoré par l'administration qui fait comme si, à l'intérieur d'un corps, tout agent en valait un autre pour n'importe quel poste, sauf quelques exceptions : professeurs de classes préparatoires, de section bilingues, ceux affectés dans les postes à exigences particulières. Pour les personnes titulaires présentant une grave inadéquation au métier, le mode habituel de gestion est la mutation d'office. Ils sont mutés d'un établissement à l'autre ou d'une classe à l'autre dans l'établissement sans que le problème trouve solution ; on atténue ainsi les réclamations des parents d'élèves ! Quand l'enseignement dispensé demande une qualification scientifique plus élevée, sauf en classe préparatoire, on ne tient pas compte de celle acquise en préparant l'agrégation. On voit ainsi de jeunes agrégés, docteurs en science, enseigner au collège alors que des certifiés par voie d'intégration enseignent en section de techniciens supérieurs et émaillent leur cours d'erreurs graves.

Il arrive que des enseignants particulièrement incompetents professionnellement soient retirés des classes et affectés à des dispositifs de reconversion ou de formation complémentaire, inefficaces dans la moitié des cas. Ces dispositifs et leur importance varient d'une académie à l'autre. On peut citer le Réseau d'Aide aux Personnels en Difficulté (RAPE) de l'académie de Lille ou le système OSIRIS de l'académie d'Orléans-Tours.

L'accroissement des compétences des agents, l'adaptation à des situations nouvelles dues à des changements de programme ou à une affectation dans une zone difficile passent par la formation continue. Traditionnellement, celle-ci était laissée aux démarches autodidactes des professeurs. Effectivement, une minorité d'entre eux lisent, s'informent, expérimentent.

Pour tous, le ministre Alain SAVARY avait créé dans chaque académie une mission à la formation continue des personnels (MAFPEN). Le ministre Claude ALLÈGRE a décidé, pour mieux lier formation initiale et formation continue, de dissoudre ces missions et de confier la formation continue aux instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Mais cette réforme, trop rapide, s'est traduite par une baisse de l'ordre de 30 % des actions de formation continue en nombre d'heures-stagiaires.

III. LES SERVICES DES PRÉFECTURES

La répartition des fonctionnaires des préfectures obéit à une double problématique : l'adaptation des agents, et donc de leur qualification, aux fonctions qui leur sont confiées d'abord, leur répartition territoriale ensuite.

A. L'ADAPTATION AUX MISSIONS

Sans doute davantage que bien d'autres corps de la fonction publique, les agents des préfectures (corps national des préfectures et corps techniques) sont soumis à des évolutions de leurs missions parfois rapides. En schématisant, les origines du changement des missions sont de trois ordres :

a. la modification du périmètre des compétences de l'État au niveau territorial. Le mouvement de décentralisation engagé dans les années 80 a eu pour effet de réduire considérablement les besoins en personnels spécialisés dans les fonctions attribuées aux conseils généraux. Une nouvelle vague de décentralisation sera susceptible d'avoir un impact sur les missions des préfectures ;

b. l'adaptation à la demande sociale et aux grandes options gouvernementales. A cet égard la demande de sécurité comme l'évolution des flux migratoires internationaux vont durablement peser sur les missions des préfectures. Qu'il s'agisse de sécurité publique, de sécurité sanitaire, de sécurité industrielle, de sécurité alimentaire, de sûreté aéroportuaire, de prévention de catastrophes naturelles, de gestion de crise ou d'organisation des secours, les préfectures vont devoir forger des métiers nouveaux et s'adapter à un corpus juridique qui se renforce de façon extrêmement rapide. De même, la maîtrise des flux migratoires va exiger un développement des capacités d'accueil et de traitement des demandes des immigrants ;

c. l'évolution des techniques et de l'attente des publics. Tout comme les entreprises industrielles ou commerciales, les préfectures doivent adapter la gestion de leurs missions et de leurs ressources humaines à l'évolution des techniques et à celle des attentes de leurs usagers. On retiendra, à titre d'exemple, trois types d'évolutions lourdes.

- En matière de délivrance de titres, les objectifs de gains de productivité auxquels les administrations publiques doivent se soumettre, tout comme la recherche de la rapidité que demandent les usagers conduisent à automatiser et dématérialiser un nombre croissant d'opérations. De ce point de vue, le nombre insuffisant de professionnels qualifiés dans les préfectures (chefs de projets informatiques, analystes, développeurs, ingénieurs et techniciens réseaux, administrateurs de réseaux, administrateurs de base de données, webmestres) constitue une faiblesse sérieuse du dispositif actuel.
- Pour ce qui concerne les fonctions logistiques (travaux, maintenance, reprographie, transports), leur professionnalisation croissante conduit à accentuer leur externalisation. Les premières expériences de mise en place d'un contrôle de gestion dans les préfectures globalisées (cf. infra) montrent, sans guère d'ambiguïté, que des gains de productivité et des économies substantielles peuvent être obtenus en externalisant, en tout ou partie, ces fonctions. Cela étant, le pilotage de prestataires extérieurs appelle la professionnalisation de fonctionnaires techniques de niveau supérieur, dont les préfectures sont actuellement très mal pourvues. En d'autres termes, il s'agit de substituer des ingénieurs et techniciens, en nombre mesuré, à plusieurs milliers d'agents techniques.

- De même, l'évolution des techniques de gestion budgétaire et des ressources humaines ne peut plus se satisfaire des profils peu spécialisés dont disposent actuellement les préfets. Il est à cet égard peu probable que la généralisation du contrôle de gestion dans les préfectures puisse faire l'économie d'un investissement à long terme, soit dans la formation d'un vivier identifié d'attachés et de cadres B, soit dans la constitution d'un corps spécialisé de contrôleurs de gestion.

A ce stade, on constatera l'écart croissant entre :

- d'une part, des profils de fonctionnaires à dominante juridique regroupés dans un petit nombre de corps peu spécialisés et où la catégorie C est prépondérante ;
- d'autre part, des métiers qui exigent une professionnalisation accentuée, dans une gamme de plus en plus large de techniques et de qualifications dont le niveau moyen doit tendre à s'élever.

De ce point de vue, il est permis de se demander si cet écart pourra être comblé dans le cadre des statuts des fonctionnaires titulaires. Une piste devrait toutefois être développée : il s'agit du recours plus accentué au recrutement direct de cadres A, qui permettrait d'apporter aux préfectures des cadres dont le profil, en s'écartant du profil-type de recrutement des IRA, enrichirait l'éventail des compétences dont elles ont le plus grand besoin.

B. LA REPARTITION TERRITORIALE

Par nature polyvalente et adaptée aux spécificités locales, l'administration préfectorale a connu différents formats : la création de 83 départements en 1790, les suppressions de sous-préfectures, d'abord sous le second Empire puis sous le ministère Poincaré en 1926, la création des départements d'Ile-de-France en 1964, en constituent les étapes les plus marquantes. Il reste que la géographie des 100 préfectures de département et des 326 sous-préfectures d'arrondissement obéit, dans ses grandes lignes, au découpage établi voilà plus de deux siècles. Indépendamment de l'évolution des compétences des collectivités territoriales, l'interrogation peut porter aujourd'hui sur la pertinence tant du découpage des départements et des arrondissements que de la répartition des missions, et donc des effectifs de chaque niveau de l'administration préfectorale.

Il serait cependant illusoire de tenter de bouleverser l'implantation des différents niveaux de l'administration préfectorale et, surtout de ses points de contact avec ses interlocuteurs, partenaires ou usagers.

Par contre, la répartition des missions de chaque niveau mérite réflexion. Deux types de critères peuvent à cet égard entrer en ligne de compte.

1. *L'adaptation du niveau de qualification à la compétence exercée*

Il est en effet peu probable que les sous-préfectures réunissent un niveau de qualification suffisant pour exercer l'ensemble des missions que, de facto, les préfets leur confient. Pour s'en tenir à un seul exemple, il est permis de douter que, dans une matière que l'évolution des textes et de la jurisprudence rendent chaque jour plus complexe, le contrôle de légalité des collectivités territoriales soit exercé de façon satisfaisante dans les 326 sous-préfectures. Si l'on comprend que cette mission, héritière de l'ancienne tutelle, ait continué à être exercée en sous-préfecture, souvent par un ou deux agents de catégorie C, il vaudrait mieux constituer en préfecture des pôles juridiques de bon niveau et aptes à conseiller utilement les sous-préfets d'arrondissement. Le raisonnement peut-être extrapolé dans les domaines où le niveau de technicité ne peut à l'évidence être réuni au niveau des sous-préfectures les plus modestes : instructions de dossiers européens, entrée et séjour des étrangers, par exemple.

2. *La prise en compte des nouvelles technologies et la recherche d'économies d'échelle*

Parmi les fonctionnaires des préfectures affectés à la délivrance de titres, la majorité d'entre eux traite des demandes dont le cadre juridique est relativement simple et qui n'exige pas ou peu la présence physique des demandeurs (cartes grises, permis de conduire, carte nationale d'identité, passeports, professions réglementées, détention d'armes, associations). Pour ce type de fonctions, il s'agit de produire un service au meilleur coût, dans le délai le plus rapide, dans les meilleures conditions de sécurité et de fiabilité, en implantant au plus près des usagers les guichets de dépôt. Dès lors que ces prémisses sont admises, l'organisation cible apparaît sans grande difficulté. On constate qu'elle s'articule autour :

- de *guichets de dépôts* et de dématérialisation, en mairie ou dans les sous-préfectures ;
- de *centres de traitement de masse* dont le niveau, à déterminer procédure par procédure, ne peut être inférieur au niveau départemental et serait dans la plupart des cas régional voire interrégional. C'est à ce niveau en effet que des « back-offices » performants peuvent être organisés en disposant d'investissements adéquats. C'est également à ce niveau que les téléprocédures ou les centres d'appels externalisables peuvent se développer de façon économiquement supportable ;
- d'un *échelon de pilotage*, de responsabilité et de traitement des exceptions au niveau départemental. Le préfet et ses collaborateurs, déchargés du traitement de masse, peuvent ainsi mieux se consacrer aux cas qui nécessitent une analyse approfondie : appréciation en opportunité ou traitement d'exceptions à forts enjeux.

On retiendra cependant que certaines procédures fondées sur un cadre juridique complexe et/ou qui confient au préfet un large pouvoir d'appréciation ne peuvent obéir à ce type de découpage. Tel est le cas de la police des étrangers, par exemple.

TROISIÈME PARTIE

EVOLUTIONS

I. LE TRESOR PUBLIC

Les principales évolutions portent sur le regroupement des trésoreries rurales, la réforme des recettes des finances, la spécialisation des postes urbains, la création de centres d'encaissement et la mise au point d'un outil de répartition des emplois.

Le regroupement des postes ruraux s'accomplit malgré la résistance, au demeurant compréhensible, des élus locaux et le gel des suppressions de services ruraux décidé par les gouvernements successifs. Mais, dans ce contexte difficile, une sorte de clandestinité caractérise la démarche. En fait, la suppression des postes n'est pas juridiquement accomplie (sinon par des régularisations constatant des situations déjà anciennes⁴) mais, à l'occasion du départ d'un trésorier, sa trésorerie est confiée à un comptable voisin, les agents sont peu à peu transférés, les locaux ne sont ouverts que pour des permanences. Ce processus discret et lent a permis de créer environ 240 situations de gestion conjointe à deux ou plus rarement trois postes. Plus de cent inspecteurs du Trésor ont pu, de ce fait, être employés à d'autres tâches. L'inconvénient de cette méthode, au demeurant globalement efficace et, à vrai dire, la seule utilisable, est qu'elle dépend de diverses circonstances dont la volonté et le talent du TPG, données variables d'un département à l'autre. Ce qui est notable, c'est que le fait accompli de la disparition physique d'un poste ne provoque guère de réaction chez les usagers.

⁴ 15 à 20 fusions juridiques de poste par an (il y a environ 3 800 postes comptables dont 1 200 très petits).

Les contribuables ruraux ont, en général, peu de problèmes à faire valoir pour le paiement de leurs impôts, comme en témoigne le fait que le taux du recouvrement spontané est sensiblement supérieur dans les campagnes à ce qu'il est dans les agglomérations. Les particuliers n'ont donc pas à fréquenter les trésoreries, les paiements en espèces ayant disparu ainsi que le rôle de banquier du Trésor public. Pour les maires et les secrétaires de mairie, l'usage du téléphone et de l'ordinateur réduit les besoins de contact, les trésoriers sachant se déplacer lorsque c'est utile.

La réforme récente des recettes des finances a parachevé celle intervenue dans l'entre-deux-guerres mondiales. Elle consiste à prendre acte de la disparition de l'utilité de l'échelon de l'arrondissement dans l'organisation du Trésor public, que l'automobile et l'ordinateur ont provoquée. Le rôle de centralisation des comptes a été supprimé. La moitié des recettes existantes a été fermée. Le reste a été allégé en effectif et ramené à un rôle d'animation des réseaux. Une nouvelle vague de suppression est en cours.

La spécialisation des postes urbains a consisté à différencier, dans les centres urbains d'une certaine taille (à partir de 30 à 40 000 habitants), les trésoreries chargées du recouvrement de celles chargées du secteur local. Dans le recouvrement, certaines trésoreries ont été spécialisées dans les amendes ou dans l'impôt sur les sociétés. Ces spécialisations améliorent incontestablement la productivité par une meilleure connaissance des problèmes, des procédures et des outils.

La création, très récente (sauf pour les amendes), de centres d'encaissement a pour but, à terme, de remplacer les 3 800 trésoreries comme lieux où l'on paye l'impôt par 10 centres. Des gains de productivité importants en résulteront ainsi qu'une amélioration de la trésorerie de l'État.

Enfin, le Trésor public a mis au point un outil rénové de répartition des emplois. Basé sur le principe qu'il faut répartir l'effectif autorisé par le Parlement, cet instrument définit la répartition des agents de catégorie B et C suivant les différentes missions et, pour chacune d'elles, la part revenant à chaque unité de travail. Cela permet de calculer l'effectif de chaque département, les affectations précises étant laissées à l'initiative du trésorier-payeur général. Un processus de mise à jour annuel est prévu.

Ces indications, qui ne recouvrent pas toutes les innovations intervenues dans le Trésor public au cours des dernières années, montrent assez, semble-t-il, que, malgré un contexte parfois très défavorable, ce service évolue lentement certes mais de façon très sensible sur la longue période.

II. LES ENSEIGNEMENTS SECONDAIRES

Les évolutions dans le recrutement et l'affectation des personnels sont peu nombreuses. Cela a des causes objectives : ampleur des effectifs en cause, résistance des usagers et des élus locaux raisonnant trop souvent à partir d'une vision idéalisée de l'école de leur jeunesse, défiance des organisations syndicales aggravée par les divergences entre elles. Des projets existent en matière de prospective et des initiatives ont été prises pour tenter d'améliorer la situation actuelle.

Au ministère de l'éducation nationale deux structures sont chargées de la prospective en matière de recrutement : la direction de la prospective et du développement (DPD) et la direction du personnel enseignant (DPE) La DPD évalue les effectifs d'élèves, étudie les orientations des élèves dans le système, les abandons d'études, les sorties vers la vie active. La DPE reçoit ces données, les combine avec les informations provenant de la direction pédagogique, appelée direction des enseignements scolaires (DESCO) et propose un calibrage des concours transmis à la direction des finances et au cabinet du ministre pour discussion avec Bercy et arbitrage politique.

La prospective est un art difficile, surtout en matière éducative. Personne n'avait prévu la prolongation spontanée de la scolarisation entre 16 et 19 ans qui s'est produite entre 1981 et 1985 et qui a conduit 90 % d'une classe d'âge à fréquenter le lycée ou le lycée professionnel. Les prospectivistes d'avant 1980 avaient fait leurs études en supposant les taux de scolarisation à 17, 18, 19 ans constants. Toutes ces prévisions en terme de recrutement de personnel se sont révélées fausses. Les politiques ont d'abord fait face en jouant sur le nombre moyen d'élèves par classe, ce qui a mécontenté de nombreux enseignants, et en recrutant des non titulaires mis sur le terrain quasi sans formation préalable. Les recrutements faits postérieurement ont permis d'abaisser le nombre d'élèves par classe en dessous du seuil existant en 1980. Plus récemment l'engouement des jeunes bacheliers pour les études « sciences et techniques des activités sportives (STAPS) » qui ont vu leurs effectifs quintupler ou, depuis 1995, la baisse de l'orientation vers les études scientifiques ou industrielles post-baccalauréat ont surpris tous les observateurs.

L'exercice de prospective est encore compliqué par les réformes incessantes des études en collège et lycée décidées par les ministres successifs et immédiatement appliquées. Le temps de l'éducation est le temps long mais le temps du politique est court. De réforme en réforme, on modifie les horaires, on introduit de nouveaux exercices pédagogiques. Cela se traduit par des besoins différents de professeurs selon les disciplines. A ce tableau on peut rajouter, qu'en terme de déroulement de carrière des personnels, de mobilité, de formation permanente de ceux-ci, les problèmes restent pendents depuis de longues années, faute de volonté politique.

Devant les incertitudes dans la conduite de l'action, les responsables des études raisonnent à structure constante intégrant seulement les changements institutionnels. Les projections faites sont donc essentiellement conservatrices. Il n'y a pas de demande de scénarii alternatifs. Par exemple, les demandes de la société pour une éducation plus globale des jeunes, au-delà de la nécessaire instruction, n'ont pas fait l'objet d'études. On pourrait se poser la question du renforcement de l'encadrement éducatif, quitte à augmenter le nombre d'élèves par classe. Cela n'est pas suffisamment exploré. De même, il n'y a pas de prise en compte des travaux ou observations sur l'efficacité pédagogique de telle ou telle structure ou activité. Il y a pourtant là des conséquences en terme de recrutement, citons quelques variables en cause :

- nombre d'élèves par classe ;
- efficacité des dédoublements ;
- efficacité de l'aide individualisée en classe de seconde ;
- etc...

On observe, sur quelques points particuliers, des évolutions dans la répartition des moyens et l'affectation des personnels. Ainsi en est-il de tout ce qui est lié aux politiques de discrimination positive sur une base territoriale (zone d'enseignement prioritaire, zone sensible, zone violence). Dans ce domaine, on pourrait aller beaucoup plus loin : il est possible de mettre 40 élèves par classe au lycée Janson de Sailly à Paris, ce qui pédagogiquement ne pose aucun problème et rendrait, au mouvement, l'établissement nettement moins attractif, ou de fusionner deux collèges voisins aux effectifs par classe très faible. Les avantages financiers ou de carrière, donnés aux enseignants acceptant de prendre des postes situés en zone difficile, existent mais leur attractivité reste très modeste.

Une occasion a été perdue en 1989 et 1990 quand a été effectuée la revalorisation de la fonction enseignante. Il n'y a pas eu de contrepartie, en termes de pratique professionnelle, à l'amélioration de carrière accordée. La notion de mérite pour l'accès à la hors-classe nouvellement créée a été abandonnée ainsi que le « travailler autrement » et la revitalisation du corps des professeurs de collège, actuellement en voie d'extinction.

III. LES SERVICES DES PREFECTURES

La multiplicité et la rapidité de l'évolution des missions des préfectures ont, comme indiqué plus haut, une incidence directe sur la répartition des emplois. La difficulté de la gestion des effectifs est accrue par la forte sensibilité du volume des procédures à traiter aux phénomènes sociaux et aux modifications législatives et réglementaires.

Trois exemples illustreront ce constat :

- à l'automne 1998, la décision gouvernementale de rendre gratuite la délivrance de la carte nationale d'identité (CNI) a eu pour effet d'augmenter de 60 % en trois mois la demande de CNI. Durant les 12 à 18 mois qu'a duré ce phénomène exceptionnel, c'est presque uniquement par le recours à des vacataires qu'a pu être assuré le service, dans des conditions souvent dégradées ;
- du seul effet d'une jurisprudence d'une cour administrative d'appel, les préfectures ont dû, en 2001, assurer elles-mêmes une part de l'instruction et l'ensemble des décisions d'autorisation d'accès aux plates-formes aéroportuaires : en l'espace de quelques semaines, la préfecture de la Seine-Saint-Denis a ainsi dû organiser de toutes pièces un dispositif apte à traiter les 80.000 autorisations d'accès à la zone réservée de Roissy Charles-de-Gaulle. Une nouvelle réglementation résultant des attentats du 11 septembre a de surcroît conduit à devoir doubler ce dispositif six mois plus tard ;
- les mouvements dits de « sans-papiers » en 96-97 puis en 2002 ont conduit les préfectures à faire face en quelques semaines à une augmentation de 20 % à 50 % de leur capacité de traitement des dossiers d'étrangers.

Si l'on considère que, pour chacun de ces « à-coups », le recours à des vacataires a pour effet de dégrader la productivité des services et la sécurité des procédures, on mesure la difficulté, pour le ministère de l'intérieur, de gérer les effectifs d'une administration particulièrement exposée à la survenue brutale de tâches exceptionnelles. S'y ajoutent des évolutions plus lentes, et donc plus prévisibles, au premier rang desquelles figure l'évolution démographique des arrondissements et des départements.

Dans ce contexte, deux évolutions caractérisent la gestion du ministère de l'intérieur :

1. La refonte du système de répartition des effectifs

En 1990, a été mis au point un effectif de référence de chaque préfecture, défini à la suite d'une étude d'un cabinet en organisation. La philosophie générale du dispositif partait d'une quantification unitaire du volume des moyens affectés à une tâche pour définir, par sommations successives, un volume idéal des moyens de chaque préfecture. Le total des effectifs de référence des préfectures se révélant, année après année, supérieur aux emplois budgétaires du cadre national des préfectures, l'effectif de référence n'a été atteint que dans très peu de préfectures et durant des périodes courtes, ce qui lui a rapidement ôté l'essentiel de sa pertinence.

L'outil dont vient de se doter le ministère de l'intérieur, et qui sera opérationnel à partir de 2003, obéit à une démarche inverse. A partir d'un effectif budgétaire donné, il s'est agi de définir des règles de répartition entre les préfectures. A la suite d'une étude dans un échantillon de préfectures, l'élaboration du système a consisté d'abord à identifier l'ensemble des paramètres qui, dans l'activité d'une préfecture, ont une incidence sur le niveau des effectifs, puis à leur affecter un coefficient permettant d'atteindre une corrélation convenable entre ces paramètres pondérés d'une part, le niveau réel constaté des effectifs d'autre part, tout en permettant d'expliquer les situations aberrantes. L'avenir dira si ce nouveau système, baptisé ARCADE, remplit correctement sa fonction. Le risque demeure que l'évolution rapide des missions des préfectures ne fasse rapidement diverger tant les paramètres que l'équation globale représentant les besoins réels de chaque préfecture.

2. La globalisation des crédits des préfectures

Initiée en 2000, élargie en 2001 et 2002, la globalisation des crédits devrait être étendue à l'ensemble des préfectures dans les prochaines années. Le dispositif repose sur trois principes de base :

- les préfets gèrent désormais non seulement les crédits de fonctionnement courant et de travaux de maintenance mais également les crédits de personnels au sein d'un budget global. C'est sous leur responsabilité que peuvent se faire les ajustements et transferts entre crédits de personnel et crédits de fonctionnement, sous réserve du respect d'un double plafond de nombre d'emplois et de masse indiciaire ;
- le niveau du budget global est garanti pour une période de trois ans, avec une évolution automatique de 0,3 % par an et une revalorisation liée à l'évolution, décidée au niveau national, du montant des rémunérations. De plus les crédits sont, en principe, reportables d'une année sur l'autre, dans les limites de la loi ;
- il revient aux préfets de mettre en place un dispositif de contrôle de gestion, centré pour l'heure sur une batterie de ratios de gestion (« Indigo ») et une mesure permanente des coûts complets des préfectures ventilés en six missions et six fonctions logistiques.

La mise en œuvre de cette réforme a d'ores et déjà fait la preuve de son intérêt, en ce qu'elle apporte une considérable souplesse pour les gestionnaires, permettant notamment des économies substantielles soit par une hausse de la productivité soit par externalisation de certaines prestations, principalement logistiques.

Au-delà d'une meilleure gestion, ce nouveau dispositif contribue considérablement à une meilleure affectation des ressources humaines :

- d'une part, la mesure de coûts complets des missions, ainsi que les comparaisons de ratios des préfectures, peuvent objectiver l'adéquation des moyens aux besoins. Ces outils se révèlent, au niveau départemental, extrêmement précieux pour affiner l'affectation des fonctionnaires :
 - entre services ;
 - entre préfecture et sous-préfectures ;
 - entre niveaux de qualification. Il est à cet égard symptomatique que la majorité des préfectures globalisées aient d'ores et déjà commencé à rééquilibrer leurs effectifs au bénéfice des catégories A et B.
- d'autre part, la maîtrise des budgets de personnel au niveau départemental ainsi que leur fongibilité avec les budgets de fonctionnement contribue considérablement à faciliter le dialogue social. La garantie de bénéficier d'un « retour » sous forme d'un intéressement collectif, soit par l'abondement des budgets de fonctionnement, soit par transferts internes de personnels, améliore la perception des gains de productivité ou des mesures d'externalisation qu'une gestion plus fine des moyens permet de mettre en œuvre.

QUATRIEME PARTIE

PROPOSITIONS

Les idées exprimées ci-dessous essaient de déterminer ce que serait une méthode applicable aux divers domaines de l'administration pour prendre en compte les évolutions qui vont s'imposer à elle sous la pression, d'une part de la volonté politique de l'État et, d'autre part du vaste renouvellement des effectifs induit par la démographie des corps de fonctionnaires.

Ce cadre méthodologique se limite aux questions se situant dans le champ de l'enquête. Il reste que la réponse à d'autres questions (comme celle de la mobilité des agents) n'est pas sans influence sur les conclusions que l'on pourrait tirer d'une analyse menée selon la méthode ici préconisée. Mais elle ne modifie pas la démarche.

Les propositions comportent trois orientations principales :

- élaborer un guide d'*implantation des services* ;
- mettre en place des *outils modernes* de répartition et de gestion des moyens ;
- définir une *politique des compétences* propre à satisfaire les besoins avec le maximum de souplesse de gestion.

I. IMPLANTATION DES SERVICES ET « PROXIMITE »

Comme on l'a vu plus haut, la proximité, pour les administrés, ne se résume pas à une distance kilométrique. Il s'agit plutôt que les services soient accessibles à tous, selon les moyens et les exigences légitimes de chacun. Cette notion s'articule avec la qualité exigible du service. Il y a donc lieu, pour chaque administration, de définir et d'organiser les règles de son implantation locale : c'est ce qu'on appellera ci-dessous le « guide d'implantation des services ».

Elaborer un guide d'implantation des services, c'est donc d'abord définir, pour chaque activité et pour chaque public, ce qu'est le service, et la façon d'y accéder. Bien entendu cette notion n'est pas invariable dans le temps. Du public, en majorité illettré, se déplaçant à pied, d'il y a deux siècles (époque où une bonne partie de notre dispositif administratif s'est mise en place) à celui d'aujourd'hui, accédant très majoritairement à l'écrit, se déplaçant dix fois plus vite et téléphonant, il y a un écart comme il y en aura un entre le public d'aujourd'hui et celui de demain, utilisateur d'Internet, pouvant non seulement parler mais aussi voir à distance.

De même n'est pas invariable la nature du service à rendre. Les exigences de rapidité ou celles de prise en compte des situations particulières se développent avec le temps : l'amélioration de la production administrative est une évolution aussi normale et inéluctable que celle de la production industrielle : de même que l'on ne conçoit plus d'acheter des 4 CV, de même nos concitoyens n'acceptent plus d'être traités comme ils l'étaient jadis ou naguère par l'administration et ils n'accepteront plus demain certaines des contraintes ou des limitations d'aujourd'hui. Pour donner un exemple, nos concitoyens acceptent déjà mal et refuseront demain que les comptables du trésor, auxquels ils payent certains de leurs impôts, ne puissent répondre à leurs questions sur l'assiette ou le calcul de ceux-ci, sous prétexte que c'est de la compétence des services fiscaux.

Ceci étant, dans le travail ici préconisé, il s'agit de traiter une situation non pas actuelle mais de futur proche. Le but étant de réorganiser les services, il serait anormal de ne pas prendre en compte des évolutions assurées d'ici à trois ou cinq ans tant dans les outils à disposition des services (par exemple, de nouveaux outils informatiques en cours de développement) que dans les habitudes du public (par exemple, la généralisation de la pratique d'Internet et du paiement en ligne).

La segmentation des publics et la détermination des exigences légitimes de ceux-ci et de l'administration sont les deux démarches de base dans l'élaboration d'un guide d'implantation des services. Elles sont d'ailleurs intimement liées.

Distinguer, par exemple, les publics intéressés par la délivrance des cartes grises, c'est constater d'abord qu'il y a d'un côté des professionnels et de l'autre des particuliers. Que les premiers accomplissent cette formalité avec une très grande fréquence alors qu'elle est rare voire exceptionnelle pour les particuliers. Il est donc nécessaire de fournir un moyen de traitement rapide et à grand débit aux premiers alors que cela n'est pas nécessaire pour les seconds. Mais l'on est en droit, en contrepartie, d'exiger des professionnels qu'ils s'astreignent à utiliser des procédures particulières, par télétraitement par exemple, s'ils veulent bénéficier d'un service rapide. On comprend à partir de cet exemple la dialectique des exigences réciproques qui peut s'engager si l'on a pris la précaution de différencier les publics.

On devine qu'une telle analyse doit conduire à une différenciation forte des pratiques administratives en fonction des publics, différenciation qui porte en elle la contestation de la réponse unique moyenne à laquelle on s'est souvent arrêté aujourd'hui. Pour les contribuables aisés, sachant lire la prose administrative et s'exprimer au téléphone, le contact physique avec l'administration fiscale ou le Trésor public est très généralement inutile. Dans les cas exceptionnels où il est nécessaire, un déplacement de quelque importance n'est pas dirimant. Pour d'autres populations, la situation est fondamentalement différente : ceux qui s'expriment difficilement. Des contacts physiques sont alors nécessaires mais où les prévoir ?

Au chef-lieu de canton (ou au centre-ville d'une agglomération) ou à proximité du lieu d'habitation, à un endroit où l'on pourra facilement aller rechercher dans l'instant le justificatif inévitablement manquant ? Et est-ce dirimant d'avoir à payer cette proximité par la fixation d'une plage d'accès au service plus restreinte (tel jour ou telle demi-journée dans votre quartier ou votre village plutôt que toute la semaine à dix ou vingt kilomètres plus ou moins bien desservis) ?

Sous le titre « *la proximité administrative et ses technologies* », un document d'étude est proposé **en annexe** pour éclairer les transformations susceptibles d'intervenir dans la relation aux usagers à l'occasion de certaines des réorganisations envisagées.

Fondée sur une enquête dans plusieurs services publics sensibilisés à ces questions, l'étude débouche sur l'énoncé, en termes généraux, de quelques conditions favorables à la réussite des nouvelles techniques de la proximité : une bonne définition de la distance à instaurer par rapport aux administrés ; l'accompagnement des opérateurs nécessaires à l'accueil téléphonique ; l'existence de synergies locales ; la reconnaissance de nouvelles compétences d'informaticiens ou de gestionnaires ; enfin une information des administrés pour les inciter à évoluer dans leur vision des services publics, afin d'éviter les demandes manifestement hors normes.

Cela conduira souvent, comme on a pu le constater dans les préfectures (cf. deuxième partie III B 2), à une *organisation en trois niveaux*. Le premier est celui d'un *guichet* (front office). C'est à ce niveau que se pose la question de la proximité. Le second est celui du *traitement de masse* des dossiers ordinaires. Sa localisation importe peu. Le troisième niveau est celui du *traitement des cas particuliers* exceptionnels ou difficiles. Selon la nature des problèmes, la localisation importe ou non : par exemple, la personne intéressée doit-elle être entendue ? Ces trois niveaux doivent être reliés par des circuits rapides et fiables (donc, le plus souvent, informatisés) de façon à ce qu'au guichet, le public puisse disposer d'une réponse adéquate.

Ce raisonnement s'applique à d'autres domaines que celui des formalités administratives. On admet depuis longtemps d'exiger plus de déplacements des étudiants que des lycéens et de ces derniers que des écoliers. Ceci rend compte de la double démarche que l'on préconise. Il est demandé plus de déplacement à ceux qui ont plus d'autonomie mais on considère aussi comme à la fois équitable et efficace de regrouper les étudiants sur un nombre de sites restreint : ils bénéficient d'un service particulier qui ne peut s'organiser efficacement qu'à un certain niveau de regroupement.

Cette démarche rationnelle mérite d'être généralisée. Il n'est pas évident que la multiplication des options dans les établissements secondaires aille dans ce sens. Faut-il offrir tous les choix dans tous les établissements ou admettre que les choix minoritaires se payent d'un surcroît de distance ? La première solution consiste à augmenter le coût moyen de l'enseignement par élève au détriment soit du contribuable soit des élèves n'exerçant pas ce genre de choix. Mais il faut aller plus loin : tous les choix minoritaires ne correspondent pas aux mêmes situations et ne doivent pas être traités de manière identique. Regrouper des enseignements professionnels, correspondant à des besoins de l'économie mais exigeant des équipements coûteux et des professeurs rares, est une nécessité qu'il n'y a sans doute pas lieu de faire payer aux élèves comme le choix de l'étude d'une langue rare, qui ne correspond qu'à une logique de satisfaction personnelle (quand il ne s'agit pas de contourner les règles de la sectorisation). Dans le premier cas, la réponse au besoin de regroupement est, par exemple, l'offre d'internats, de bourses ou d'autres modes de prise en charge, sachant que la population visée n'est pas la plus aisée. L'effort consenti par l'Etat n'a bien sûr pas la même signification dans le second cas.

On voit par ces exemples comment la notion de proximité peut-être concrètement déclinée à travers toutes ses composantes : la géographie certes mais aussi et surtout la *capacité pratique et psychologique* à accéder aux divers modes de communications (voir annexe à la fin du présent rapport).

L'égalité d'accès au service signifie aussi que l'utilisateur cherchant à obtenir un service d'une qualité supérieure ou d'une espèce particulière, doit accepter d'en supporter la charge par des procédures plus contraignantes ou un accès plus distant. Le guide d'implantation des services devrait décrire les conditions dans lesquelles les différentes prestations du service seront apportées aux uns et aux autres. A partir de là, une organisation du service peut-être définie par les conditions locales de sa mise en œuvre. On remarquera que ce processus s'articule plutôt bien avec les ambitions de la LOLF dans la mesure où parmi les indicateurs de résultat fixés pour chaque programme, il doit être possible d'introduire celui de la satisfaction aux normes élaborées dans le guide d'implantation des services. Au terme de son élaboration qui implique une large concertation à l'intérieur du service, tant avec les usagers qu'avec les élus, ce guide doit nécessairement être approuvé par l'autorité ministérielle et rendu public de façon à être utilisable par les responsables locaux.

II. DES OUTILS MODERNES DE REPARTITION ET DE GESTION DES MOYENS

On évoquera ici trois outils qui paraissent fondamentaux :

- l'outil de répartition des effectifs ;
- le budget global ;
- la démarche de fixation des objectifs.

A. L'OUTIL DE REPARTITION DES EFFECTIFS

Depuis toujours, les administrations disposent de méthodes pour répartir leurs effectifs, qui sont, sauf exception, l'essentiel de leurs moyens : tableaux d'effectifs, normes d'encadrement, etc... Ces méthodes ont deux types de faiblesse.

La première est d'aboutir à un effectif théorique différent de l'effectif budgétaire dont on rappelle qu'il est le seul légitime puisque fixé par la représentation nationale. Le fait matériel de cette divergence est profondément choquant : il signifie que la structure administrative se croit justifiée à définir ses propres normes et à contredire le résultat du débat politique, généralement en critiquant l'insuffisance de ce résultat. On ne peut donc que récuser cette expression corporatiste des besoins.

La deuxième faiblesse est que ce mode de détermination s'adapte mal à la diversité des situations. Celle-ci est telle que l'on ne peut, au niveau global, fixer les effectifs de toutes les unités existantes sur le territoire national, par l'application mécanique d'une norme nationale. L'exemple des taux d'encadrement des élèves est à cet égard frappant. Tous ceux qui ont sérieusement étudié la question se retrouvent pour dire que le nombre d'élèves par classe ne peut être fixé partout au même chiffre : un professeur suffira pour 40 élèves vivant dans des milieux familiaux éduqués et attentifs et disposant de conditions matérielles favorables alors qu'un professeur pour 15 est nécessaire pour des élèves dont le milieu familial ne favorise pas les études et qui ont pris du retard dans les classes précédentes.

La fixation d'une clé générale de répartition, par exemple à 25 – clé qui s'est transformée en norme dans l'esprit des utilisateurs – provoque des protestations inutiles parmi les plus favorisés en même temps qu'elle conduit à abandonner les autres pour lesquels on crée donc des normes dérogatoires (ZEP) sans toucher au problème de fond. Ceteris paribus, des problématiques de ce type se rencontrent dans toutes les administrations même si elles n'ont pas le même écho.

Un outil moderne de répartition des effectifs dépend des principes d'implantation retenus et exige un certain nombre de *conditions* pour être efficace :

- 1) c'est un outil de répartition de l'allocation décidée par l'autorité légitime, c'est-à-dire le Parlement à travers la loi de finances, qui détermine les effectifs autorisés. Ceci devient encore plus vrai avec la LOLF qui prévoit la fixation d'un plafond d'effectifs par ministère et d'un plafond de crédits de personnel par programme. Il n'est donc plus question d'effectifs théoriques ou de normes d'encadrement a priori ;
- 2) la répartition des emplois résulte d'un travail accompli à travers toute la hiérarchie. Il faut recenser concrètement les pratiques, de façon à attribuer à chaque tâche ce qu'elle coûte effectivement, pour en tirer une répartition nationale. Il faut ensuite s'entendre, en associant administration centrale et services déconcentrés, sur la répartition en prenant en compte des critères qui ne soient pas simplistes mais qui ne doivent pas être si nombreux ou ésotériques que leur compréhension globale soit impossible. Il ne suffit pas de compter les rôles de l'impôt pour déterminer le nombre des recouvreurs mais il faut aussi prendre en compte l'importance des rôles et la propension à payer des contribuables ;

- 3) la répartition, même si elle est la résultante de calculs par tâche et par implantation, doit être faite globalement vers l'échelon déconcentré pertinent, en général au niveau départemental ou régional. A ce niveau, le responsable, même s'il dispose à travers l'outil de répartition d'un guide, doit avoir la plus grande liberté d'organisation de ses moyens en contrepartie d'une mesure a posteriori de ses résultats sur des objectifs préalablement fixés (voir ci-dessous). Cette liberté est rationnellement nécessaire : quelle que soit la qualité de l'outil de répartition, celui-ci a une validité qui varie avec l'effectif concerné car plus celui-ci est petit, plus la répartition des compétences et la singularité de l'environnement sont aléatoires. Ce n'est donc qu'à partir d'un certain niveau d'agrégation, là où jouent les lois probabilistes, que l'on a une assurance suffisante de validité de la répartition : d'où le choix du niveau départemental ou régional. Bien entendu, les décisions à prendre à ce niveau ne peuvent intervenir qu'après une démarche itérative avec les responsables de terrain ;
- 4) l'outil de répartition doit être régulièrement entretenu, à un rythme annuel ou bi-annuel. Au-delà, il risque de se périmier très vite.

Des outils de ce type se mettent en place dans les services. C'est le cas dans deux des trois services étudiés ici : services des préfectures et Trésor public. Il ne s'agit donc nullement d'une utopie administrative.

On notera pour terminer que, pour être cohérent avec ce qui va être dit ci-dessous (et avec la LOLF), l'outil devra concerner tous les moyens et pas seulement les effectifs, même s'il est nécessaire que ceux-ci y aient un traitement explicite.

B. LE BUDGET GLOBAL

Cet instrument est directement lié à la LOLF. Sa mise en place n'est donc pas un choix. Il est d'ailleurs en cours d'expérimentation, y compris dans deux des services étudiés ici : préfectures (2002), trésoreries générales (2003). Son principe est simple : il s'agit d'allouer au responsable du service déconcentré un crédit global qu'il utilisera librement avec, bien sûr, quelques contraintes dont la principale est de ne pas dépasser le plafond d'effectifs qui lui est fixé (cf. article 7. III de la LOLF). Cette fongibilité des crédits permet donc de substituer du matériel à du personnel (mais non l'inverse : article 12. IV de la LOLF), de recourir au marché plutôt qu'à la régie, pour porter l'effort dans une direction plutôt qu'une autre. Cela suppose, comme l'ont rappelé les développements ci-dessus concernant les services des préfectures, des gestionnaires dont ne regorge pas, pour le moment, l'administration.

Cette problématique est essentielle. Regrouper des services tout en organisant des permanences dans plus de lieux que ceux préalablement desservis est une des réponses possibles aux problèmes de proximité : elle suppose en général des travaux immobiliers et l'organisation de déplacements (véhicules, indemnités, matériel informatique léger, etc...) en contrepartie d'économies de personnel. On voit bien que seule une globalisation des crédits permet de faire tout ce qui est nécessaire sans provoquer un maelström de démarches vers l'administration centrale, le contrôle financier et le comptable public. On peut donc se concentrer sur l'essentiel : l'adhésion du public et des agents.

C. LA DEMARCHE DE FIXATION DES OBJECTIFS

Le schéma décrit ci-dessus confère en définitive au responsable déconcentré la mission d'adapter la répartition des implantations et des agents à la réalité des besoins. La mise en œuvre concrète du guide d'implantation des services ne peut résulter d'une décision centrale mais d'une déclinaison locale des prescriptions de ce guide. Encore faut-il au niveau central s'assurer que cette déclinaison a lieu, à un rythme convenable et conformément aux objectifs généraux. C'est un des objets du dialogue qui doit s'instaurer entre le centre et la périphérie pour la fixation réaliste des objectifs et la constatation de leur atteinte plus ou moins complète, éclairée des informations relatives aux circonstances locales particulières.

Cette démarche s'inscrit elle aussi dans la logique de la LOLF où des objectifs sont fixés avec des indicateurs pour en mesurer l'atteinte. Si dans beaucoup de services, on pratique déjà, avec plus ou moins de rigueur, ce dialogue de gestion, il n'est pas sûr qu'il prenne encore assez en compte des objectifs de restructuration qui supposent, pour les généraliser concrètement, l'adoption, sous une forme ou une autre, de la politique que nous avons décrite sous le terme de guide d'implantation des services.

III. POLITIQUE DES COMPETENCES

L'adéquation des compétences aux besoins dépend principalement de trois facteurs.

C'est d'abord celui de la mobilité. La possibilité d'affecter rapidement un agent compétent à un poste où l'on a besoin de lui est un facteur évident d'adaptation aux besoins.

Un deuxième facteur est celui de la spécialisation par rapport à la polyvalence. La spécialisation assure, pour une tâche donnée, une productivité meilleure, toutes choses égales par ailleurs. Par contre, elle rend plus difficile le passage d'une tâche à une autre.

Le troisième facteur concerne la possibilité de faire appel à des services extérieurs à l'institution. L'externalisation peut permettre des adaptations plus rapides aux besoins si le marché existe et si la nature de l'activité le permet.

Une politique des compétences doit tenir compte de la possibilité de recourir dans l'organisation à ces trois orientations.

- D'une façon générale dans la fonction publique civile (c'est le cas inverse dans la fonction militaire), *la mobilité* est restreinte et, de plus, exercée dans l'intérêt de l'agent plutôt que dans celui du service (sauf aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie et pour les primo-arrivants). On part ici de la situation telle qu'elle est, aucune décision ne semblant devoir être prise à court terme pour la modifier. Ceci étant, l'application de règles plus conformes à l'intérêt général serait évidemment souhaitable. Affecter les jeunes enseignants dans les établissements les plus difficiles des régions les moins demandées est regrettable. Une autre enquête du Comité⁵ a étudié les moyens de modifier cette situation.

⁵ cf conclusions du Comité de février 2003, page 26 (liste de propositions) et page 47 (encadré sur l'enseignement prioritaire), prises à la suite du rapport sur « les aides à la mobilité des agents de l'Etat dans l'intérêt du service » présenté par M. Maurice BOURGES.

- Une politique des compétences ne peut que porter d'abord sur la dimension de la *spécialisation* et de la *polyvalence*, avec un accent mis sur cette dernière. La polyvalence permet en effet de s'adapter plus facilement aux changements dans l'organisation des tâches et du travail: dans des unités de quelques dizaines d'agents, elle permet de pallier les absences ou les départs et d'éviter le risque de sclérose que comporte l'exercice continu du même métier au même endroit. En revanche la polyvalence peut poser un problème de qualité du service rendu dans la mesure où elle limite la capacité d'expertise des agents, sauf formation complémentaire.

Gérer la polyvalence conduit à dispenser des formations initiales brèves. Compte tenu que la réussite aux concours assure l'existence d'une formation de base, rien n'interdit au demeurant d'organiser les épreuves des concours pour que cette formation de base prépare aux emplois futurs. Il y a lieu en outre d'assurer l'adaptation à chaque poste par des formations continues. Bien entendu, celles-ci peuvent être beaucoup plus conséquentes pour des métiers particuliers.

Cette politique n'interdit nullement la spécialisation des unités : il suffit de donner à tous les agents la formation continue ad hoc sachant qu'à leur prochaine mutation il faudra souvent leur assurer une nouvelle formation pour les intégrer dans une unité autrement spécialisée que celle dans laquelle ils œuvraient précédemment.

La plupart des services administratifs pratiquent de cette façon : c'est le cas du Trésor public et des services des préfectures. L'expérience semble prouver que c'est une politique efficace et relativement peu coûteuse ; la formation initiale est réduite et la formation continue serait coûteuse dans le cas d'une spécialisation, du fait de la nécessité de remédier à l'obsolescence des connaissances.

Les enseignants du second degré semblent faire exception puisqu'ils enseignent une seule discipline dans laquelle ils ont été longuement formés (une bonne part de cette formation étant acquise, en général, avant leur entrée au service de l'État). Cette spécialisation engendre d'évidentes difficultés de gestion dans des unités de taille moyenne. Elle conduit à une sous optimisation de l'emploi des moyens, souvent aggravée par la multiplication des options offertes dans chaque établissement (contrairement aux principes d'une saine conception de la proximité : voir ci-dessus). Il n'est pas sûr que cette spécialisation soit une évidence. On observe d'ailleurs qu'elle comporte des exceptions. On enseigne à la fois l'histoire et la géographie, disciplines que seule l'habitude peut faire considérer comme spécialement proches. Même si les cas se raréfient, on professe encore le français, le latin et le grec (dont la proximité au français est toute relative). Pourquoi ne pas regrouper le français et l'anglais (qui est le latin d'aujourd'hui) ? Dans l'enseignement professionnel, on regroupe mathématiques et physique : pourquoi pas au collège ? Faut-il faire conduire l'éducation physique par de jeunes enseignants d'une autre matière plutôt que par des spécialistes atteignant la cinquantaine ?

Bien entendu, la spécialisation prend du sens lorsque le niveau des études s'élève : le cas des classes supérieures est plus proche de celui des universités que des collèges. Mais ces derniers sont proches des écoles où l'enseignant polyvalent est la règle. Il n'est pas aisé au demeurant de trouver la bonne réponse aux problèmes liés au comportement des élèves.

On préconise donc ici plutôt un développement général de la polyvalence (avec la formation continue qu'elle suppose) comme principal ressort d'une politique d'adaptation des compétences.

- L'*externalisation* rencontre certes des limites. Elles sont d'abord juridiques : la loi et la jurisprudence déterminent des activités qui ne peuvent pas être externalisées. Un certain nombre de tâches ne peuvent guère être accomplies que par des agents publics : ainsi de la poursuite des délinquants ou du contrôle fiscal. Mais dans d'autres cas, des choix politiques ont été faits : par exemple, ne pas prélever l'impôt sur le revenu à la source. Ceci étant, il reste des marges d'externalisation possibles.

Pour autant, les avantages de l'externalisation doivent être analysés au cas par cas. La globalisation des crédits est l'occasion de vérifier si les conditions en sont avantageuses, au regard des objectifs poursuivis, pour les services concernés et les finances de l'État. En effet, les charges de personnel incluses dans les crédits globalisés ne comportent que très partiellement les charges de pension et, en sens contraire, les achats de biens ou de services qu'entraînent les externalisations supportent le paiement d'une TVA, non récupérable. Sur un plan uniquement budgétaire, on ne peut donc qu'encourager les services qui le peuvent à se passer d'une partie de leur personnel et à recourir au marché pour autant que le prix pratiqué permette une économie réelle et durable. Outre les limites déjà évoquées, on souligne à nouveau qu'un recours important à l'externalisation suppose que des agents de très bon niveau la gèrent (mesures de l'opportunité financière, cahier des charges, marchés publics, etc...). C'est un métier assez nouveau, que l'on n'exercera sans doute pas pendant toute sa carrière mais qui exige une formation sérieuse.

Il est à ce stade préférable de laisser un champ libre aux initiatives des responsables locaux. Par contre, il conviendra de mutualiser les expériences, y compris à un niveau interministériel, pour développer ce qui a réussi, c'est-à-dire les cas où, à coût égal (pour le budget de l'échelon considéré), le même service a été mieux rendu par le recours au marché qu'en régie.

* *

*

On terminera en soulignant que, même si toutes les propositions ci-dessus concourent de façon utile et nécessaire au but poursuivi, la première d'entre elles - la constitution d'un guide d'implantation des services - est la clé de la démarche. C'est à l'administration centrale concernée de créer ce guide, sous l'impulsion et le contrôle du ministre. Les prescriptions du guide doivent être claires et précises pour être opposables par les responsables déconcentrés des services à leurs interlocuteurs locaux. Les nécessaires marges d'appréciation qui doivent être laissées à ces responsables ne doivent cependant pas leur permettre de s'évader de la politique générale du service. Il s'agit en définitive de faire prévaloir l'intérêt général qui impose de traiter les citoyens de façon à la fois égale et adaptée aux diversités des situations.

TABLEAU DES PROPOSITIONS

A. ELABORER UN GUIDE D'IMPLANTATION DES SERVICES

- 1. Définir pour chaque activité et pour chaque public les modalités d'analyse des besoins locaux :**
 - segmenter les différents publics intéressés (page 23) ;
 - déterminer les exigences légitimes de chacune des catégories ainsi définies, sachant que les technologies de l'information et de la communication permettent de dissocier proximité et implantation physique (pages 23-24) ;
 - choisir la technologie de proximité convenant à la catégorie de public. (page 24).
- 2. Décrire les conditions dans lesquelles les différentes prestations seront apportées aux catégories de publics retenues :**
 - distinguer quand c'est pertinent trois niveaux d'organisation : celui du guichet, celui des traitements de masse et celui des dossiers difficiles (page 24) ;
 - faire supporter par le demandeur, quand c'est possible, la charge supplémentaire ou les contraintes des options minoritaires (page 25).

B. METTRE AU POINT DES OUTILS DE REPARTITION ET DE GESTION DES MOYENS

- 1. Créer un outil de répartition des effectifs, en fonction des principes d'implantation retenus :**
 - ne répartir que les effectifs autorisés des services, et les répartir en totalité dans la limite des plafonds fixés par le Parlement (page 26) ;
 - définir des critères simples et consensuels de répartition des effectifs et des moyens autres qu'en personnel cohérents avec la mise en œuvre des guides d'implantation des services (page 26) ;
 - assurer une maintenance annuelle ou bi-annuelle de l'outil de répartition (page 27).
- 2. Mettre en œuvre effectivement, pour faciliter les adaptations, la globalisation des crédits prévue par la LOLF (page 27)**
- 3. Assurer un dialogue entre centre et périphérie pour déterminer les objectifs généraux et locaux assignés aux services et pour constater leur atteinte (indicateurs de résultats associés) (page 28)**

C. ASSURER L'ADEQUATION DES COMPETENCES DES AGENTS AUX BESOINS DES SERVICES

- 1. Privilégier la polyvalence tout en maintenant la spécialisation lorsqu'elle est nécessaire. Adapter les formations initiales et continues et les politiques de mobilité en conséquence. Ne pas tenir les personnels enseignants à l'écart de cette réflexion (pages 29 et 30)**
- 2. Étudier dans le cadre de la globalisation des crédits les possibilités d'externalisation. Mutualiser les expériences réussies, y compris au niveau interministériel (page 30)**

ANNEXE 1

LETTRE de MISSION



PREMIER MINISTRE

Comité d'enquête
sur le coût et le rendement
des services publics

Paris, le 11 MAR 2002

Le Président

SM/225

Le Premier président de la Cour des comptes
Président du Comité d'enquête

à

Monsieur François CAILLETEAU
Inspecteur général des Finances

Objet : demande d'enquête sur « l'analyse des besoins en personnels au regard de la répartition géographique et fonctionnelle des emplois au niveau local »
PJ : une annexe concernant certains travaux antérieurs du Comité

Dans beaucoup de ministères dotés de services extérieurs, *l'allocation des moyens aux unités territoriales de base* pose des problèmes qui ont rarement été traités en tant que tels. Le Comité d'enquête a certes amorcé certaines réflexions de fond mais qui restent partielles - Cf. annexe ci-après - et les réformes récentes posent des problèmes nouveaux : en effet la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, notamment son article 7, spécialise les crédits par programme ou par dotation, mais seulement au niveau *national* : par ailleurs, le système ACCORD, destiné notamment à faciliter la liaison avec les comptabilisations locales, n'est pas encore complètement opérationnel pour les ordonnateurs.

Cependant le problème plus particulier de la distribution de moyens en personnel et de la justification des attributions de postes aux services de base devient urgent : entre 2004 et 2010, environ 40 % des effectifs de la fonction publique prendront leur retraite, posant le problème de leur remplacement. Peut-on prendre le risque d'un remplacement massif à *l'identique*, comme tout y incite ? Peut-on, plus précisément, éviter que certains postes ne restent vacants faute d'analyse en temps utile des besoins géographiques et des besoins fonctionnels ?

Examiner ces questions ne conduit pas à envisager une déconcentration qui se fixerait à elle-même ses propres objectifs, mais à donner forme à une première étape de réflexion sur la gestion de proximité et son encadrement, afin de mieux analyser les problèmes et les besoins locaux.

*

Le Comité d'enquête pourrait être appelé à proposer des exemples de ce qu'il convient d'encourager plus particulièrement pour échapper à la reproduction à l'identique des inégalités géographiques antérieures et des fonctions insuffisamment justifiées par les besoins.

A cette fin, je propose au Premier ministre de vous désigner à la tête d'une équipe d'enquêteurs du Comité en application de l'article D 320-1 du code des juridictions financières.

Champ de l'enquête

L'enquête pourrait concerner *trois ministères dotés de services de terrain* et acceptant un débat sur les pratiques mises en œuvre ou envisageables¹.

Il y a lieu de ne pas inclure dans le champ de l'étude les crédits de fonctionnement et de commencer par la *répartition des emplois*, clairement identifiée aux II et III de l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Les problèmes que pose la définition des besoins fonctionnels des services et celle des zonages ou réseaux prioritaires sur le territoire seraient analysés en vue d'identifier et de rassembler les principales questions posées localement plutôt que d'y apporter des réponses toutes faites.

Les informations disponibles sur les résultats de la zone ou de l'établissement concernés - comparés à d'autres - et les performances ou dysfonctionnements spécifiques éventuellement constatés peuvent-ils servir de point de départ à un débat sur le nombre, la nature et le profil des emplois demandés ? L'analyse s'efforcerait de repérer les difficultés rencontrées pour assurer la *cohérence des procédures*, notamment entre la répartition des postes et les possibilités d'affectation des personnes sur les postes.

¹ Par exemple, Education nationale, Intérieur, MINEFI.

Méthode mise en œuvre

- L'analyse de l'allocation des *emplois* pourrait concerner par exemple les questions suivantes :

- Quel est le *cadre géographique* concerné : zonage fixant le cadre d'action (« bassin d'emploi »), réseau ou zonage « prioritaire » dont les critères sont à expliciter ? Y a-t-il des enveloppes limitatives et à quel niveau ?
- Comment est assurée l'*adaptation des procédures locales* d'affectation des emplois aux zones ou aux réseaux *prioritaires* : comment mettre plus d'emplois là où les besoins sont plus grands ? Faut-il lier les suppléments de dotation à la mise en place d'indicateurs de résultats, et à la fixation d'objectifs locaux spécifiques ?
- Comment sont définies les *caractéristiques de ces emplois* et leur profil, bases d'une allocation des personnels différenciée ? Les préférences des gestionnaires locaux jouent-elles un rôle ?

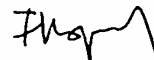
- L'adaptation des *personnes* au profil des emplois retient tout autant l'attention :

- Quelles sont les *procédures d'affectation* et/ou de recrutement adoptées, que ce soit dans la généralité des situations, ou qu'il s'agisse de répondre à des besoins exceptionnels ?
- Comment sont définies les *qualifications* ou les *compétences* recherchées par les unités gestionnaires du personnel ou proposées par les agents ? Comment sont-elles articulées avec les profils éventuels des emplois ?
- Y a-t-il des possibilités et des exemples déjà connus de *prise en considération des vœux* des gestionnaires de base concernant les compétences des personnes recrutées ? A quelles conditions ?

L'équipe d'enquêteurs

Elle serait constituée, outre vous-même, de M. Francis PAVÉ, chercheur au Centre national de la recherche scientifique, de M. Jean-Louis PIEDNOIR, inspecteur général à l'Education nationale, et de M. Frédéric PIERRET, secrétaire général de la Préfecture de la Seine Saint Denis.

Il serait souhaitable que le Comité puisse disposer de votre rapport d'enquête avant la fin de l'année 2002.



François LOGEROT

ANNEXE 2

LA PROXIMITÉ ADMINISTRATIVE ET SES TECHNOLOGIES

Les personnels tenant les emplois au niveau local ont pour fonction d'assurer la présence de l'État et des services publics sur un territoire donné. Aussi toute transformation de la répartition géographique et fonctionnelle des emplois a des répercussions sur la proximité administrative et la relation aux administrés. Cette proximité est tributaire du nombre d'agents et des outillages qui leur sont attribués. C'est notamment en s'appuyant sur ces derniers que l'on peut augmenter la productivité administrative et l'on pense actuellement très spontanément à l'emploi des TIC pour y parvenir, avec peut-être le secret espoir de remplacer des postes d'agents par des postes informatiques et internet. Celui-ci n'est pas faux, sous certaines conditions que le Comité d'enquête nous a demandé d'explorer en nous appuyant sur l'étude de quatre organisations qui se sont confrontées au problème et ont acquis une expérience transmissible : les CIRA - Centres Interministériels de Renseignements Administratifs, les MSP - Maisons des Services Publics, les CAF - Caisses d'Allocations Familiales, EDF - Électricité de France, chacune de ces dernières fait l'objet d'une analyse particulière, établie à partir d'entretiens avec différents responsables et en utilisant la documentation qu'ils nous ont communiquée. Ces derniers en ont validé le contenu.

Tout d'abord, il nous faut définir plus finement ce que l'on peut entendre par « proximité ». On peut retenir 3 types de proximité⁶ : spatiale (ce qui est près) qui marque la proximité physique, géographique ; psychologique (ce qui est proche) qui marque une proximité à autrui, affective et humaine ; cognitive (ce qui est facilement intelligible) qui marque une proximité au savoir et au savoir-faire.

A. DEUX TYPES DE MOYENS PERMETTENT D'ASSURER CES PROXIMITES

- 1) la **proximité physique et géographique** qui permet de mailler le territoire de représentants des administrations et d'avoir un réseau plus ou moins dense (plus ou moins distant) de guichets (front-offices). Ce type de proximité permet l'interaction de face à face administré/agent des services publics ;
- 2) La **télé-proximité** qui ne peut se réaliser que grâce à des technologies particulières qui permettent de communiquer à distance : écrire & poster ; téléphoner ; utiliser des TIC. Pourtant l'utilisation des ces différentes technologies est loin d'être universelle. En ce qui concerne l'écriture et sans rentrer dans les controverses savantes sur l'illettrisme dont certains prétendent qu'il concerne 20 % de nos concitoyens, la rédaction d'une lettre à « l'administration » n'est jamais une partie de plaisir, encore moins du reste le temps passé à renseigner un formulaire dont il faut être capable de comprendre la logique interne et le sens des questions posées. En ce qui concerne le téléphone, c'est probablement le média le plus facile d'usage, à condition de parler français et de comprendre le langage juridico administratif. Mais il est certain que pour ces deux types de média, l'apprentissage collectif de nos concitoyens peut être considéré comme largement accompli. Il n'en va pas de même, en revanche, pour ce qui concerne les TIC. Si 12 %⁷ des Français déclarent avoir déjà effectué une démarche administrative sur internet (dont on ne sait pas d'ailleurs si elle a réellement abouti), il n'en reste pas moins que 87 % déclarent ne l'avoir jamais fait, même si 36 % d'entre eux se déclarent prêt à le faire. Toutefois entre déclarer sa bonne volonté et passer à l'action – ce qui suppose une maîtrise des moyens de cette action - il y a une marge qu'il serait plutôt prudent de ne pas franchir. Il est certain que l'apprentissage collectif des TIC n'est pas encore fait de façon significative, même s'il est en cours.

En réalité, il faudrait, pour évaluer la capacité de ces technologies, procéder à d'autres distinctions relatives au mode d'interaction mis en œuvre pour la communication.

D'une part, on a des **interactions entre personnes** : ce sont le face à face, le dialogue téléphonique ou par visio-conférence (le télé-guichet⁸).

⁶ Cf. « Proximité versus distance » ci-après.

⁷ Les attentes des Français en matière de démarches administratives sur internet - enquête SOFRES août 2002 - Forum des droits sur internet.

⁸ Cf. « CAF Aurillac ».

D'autre part, on a des **interactions homme/machine** : ce sont la rencontre avec une borne interactive, le serveur vocal (téléphonie + informatique), les sites internet.

Ces dernières technologies sont censées remplacer la présence physique des agents pour permettre aux personnes de communiquer avec l'administration. Or, pour pouvoir s'en servir, il faut maîtriser un minimum de savoirs et de savoir-faire : non seulement techniques (surfer sur internet), mais aussi administratifs. Ces technologies sont en effet programmées et s'offrent à l'exploration par l'administré sous forme d'arborescence logique prédéfinie. On demande à l'administré de choisir à chaque bifurcation l'étape suivante alors qu'il n'a aucune carte générale des chemins offerts. En fait il s'agit d'ajuster la demande de l'administré à un questionnaire fermé. Encore faudrait-il que la personne sache d'avance où l'on peut et doit aller. L'expérience pratique du serveur vocal est illustrative de ce cheminement, surtout si l'on a à résoudre une question relativement compliquée, car il arrive de se tromper et d'avoir à recommencer depuis le départ. Les banques ont réservé leurs automates à des tâches simples et séquençables, pas à un ordre de transfert de fonds à l'étranger, même en zone Euro.

Ces technologies requièrent, en fait, une proximité au savoir que peu de gens ont, dès lors que l'on doit traiter un problème compliqué ; compliqué du point de vue de l'utilisateur et non du technicien cela va sans dire. C'est pourquoi la proximité de face à face est de plus en plus demandée par les administrés⁹. Cette tendance vient du fait que seule l'interaction humaine est le plus souvent à même de permettre de résoudre les problèmes des citoyens profanes. Le « guichet » est le lieu où les interactions permettent de traduire un récit de vie en différents problèmes spécifiques et validés en vue d'ouvrir des droits. Ce processus renvoie au concept sociologique de « coproduction » du service, en l'occurrence du service public.

Les technologies de la proximité se sont historiquement ajoutées et non substituées les unes aux autres¹⁰. La tendance générale est à l'accroissement des consommations de relation de service et de conseil, tous secteurs confondus. L'exemple d'EDF montre que l'on ne peut supprimer ou même simplement réduire de façon marginale l'accueil physique au guichet qui reste un mode relationnel traitant une masse de l'ordre du quart des demandes d'accueil¹¹, les trois autres quarts pouvant passer par l'accueil téléphonique.

La proximité administrative ne peut se résoudre au téléchargement de formulaires abscons. Même si les technologies de type homme/machine ont tout à fait leur place dans le travail administratif, cette place restera auxiliaire. La proximité renvoie donc davantage aux technologies de communication en face à face, même si elles sont aussi des technologies de téléproximité, plus (courrier) ou moins (téléphone) laborieuses. Le problème central reste pour l'utilisateur son degré d'autonomie dans l'acte de communication et, pour les administrations, leur degré d'information en vue de choisir, de façon adaptée à la situation et à la demande du public, les technologies de communication adéquates.

⁹ Cf. « CAF & MSP ». La réponse à cette demande pouvant pour une part être traitée par les technologies permettant des interactions entre personnes.

¹⁰ Cf. « EDF & CAF ».

¹¹ 40 millions de contacts annuels, 30 millions de relations téléphoniques & 10 millions de relations physiques au guichet dont la moitié pour des demandes de renseignements et l'autre moitié pour des paiements.

B. QUELQUES CONDITIONS DE REUSSITE POUR LA MISE EN PLACE DANS CES DIFFERENTES TECHNOLOGIES

Une première condition consiste à définir le degré de proximité souhaité : quelle est la bonne distance à instaurer relativement aux administrés ?

L'exemple des CIRA est de ce point de vue instructif, car il semble qu'un certain nombre d'agents qui y sont détachés, finalement se retrouvent isolés de leur administration d'origine et sont tentés de mettre leur expertise au service de leurs interlocuteurs. A travers cette prise en charge de l'usager, ils peuvent ainsi développer leur expertise en explorant des situations particulières et nouvelles. Ce faisant ils sortent probablement du cadre souhaitable de proximité « humaine » que souhaiterait établir son administration d'origine. Mais cette distance ne peut être gérée que par un travail de management opéré par cette administration.

De plus, il semble que le caractère interministériel des CIRA ne soit pas mis à profit pour faire travailler de façon transversale les différents experts qui restent avant tout des experts de leur administration d'origine. Les CIRA, compte tenu des spécialistes qu'ils réunissent et qui contribuent à faire évoluer la pratique administrative pourraient constituer une sorte de laboratoire de l'interministérialité, quitte à ne plus répondre qu'aux experts externes du public comme du privé. Mais cela supposerait aussi un management local axé dans cette direction, de façon à pouvoir opérer le réglage de la distance souhaitable entre ce laboratoire et ses sollicitateurs.¹²

On retrouve aussi cette question du réglage de la proximité dans le travail d'accueil physique. C'est un problème parfaitement visible dans les CAF où les agents ne peuvent porter « toute la misère du monde ». C'est aussi au moyen d'un management local qu'un soutien peut être apporté aux agents du front-office afin qu'ils ne s'impliquent pas trop personnellement dans la relation humaine et qu'ils arrivent à conserver « une saine distance ». Chez EDF, ce management est fait aussi pour les télé-opérateurs des plates-formes téléphoniques.

Ainsi l'accompagnement des opérateurs n'est pas réservé à une technologie de communication particulière, dès lors qu'elle met en interaction des personnes. C'est en raison, peut-être, de la difficulté à prendre en charge ce problème que l'on est souvent tenté de vouloir substituer à ce type de technologies des interfaces hommes machines, qui sont condamnées à échouer dans cette fonction d'écoute, d'analyse, de prise en charge et de médiation humaine : de rendre un service de qualité.

¹² Les MSP sont aussi des lieux d'interministérialité et pourraient, avec un management adéquat constituer également de tels laboratoires, non pas pour experts, mais pour des montages pragmatiques, dont on pourrait tirer les leçons et diffuser les bonnes pratiques.

Une deuxième condition concerne plus particulièrement le fonctionnement des plates-formes téléphoniques qui vont inéluctablement se développer pour satisfaire à la demande du public et aux moyens budgétaires consacrés à l'accueil par les administrations. Le bon fonctionnement de ces outils nécessite un management qui non seulement organise le travail, mais *accompagne les opérateurs* et crée la synergie nécessaire à un cadrage et à une mise en cohérence des réponses à apporter. Ceci présuppose l'explicitation de référentiels à tous les niveaux de l'organisation¹³ et nécessite la mise en place d'un management de proximité. Le plus souvent il est constitué de deux niveaux opérationnels : superviseur et manager de plate-forme. Ce sont eux qui sont les garants du professionnalisme de ce type d'accueil.

Une troisième condition est la capacité à créer des synergies locales.

Outre l'interministérialité facilitée par le partage des mêmes lieux, le recours à des technologies onéreuses est un facteur possible de mutualisation des ressources proposées par un territoire d'intervention commun. La réussite de l'expérimentation du visio-guichet par la CAF d'Aurillac en est l'illustration la plus éclatante¹⁴. Elle est due à la coopération entre des collectivités territoriales et un service public particulier qui cherche dans un second temps à élargir l'offre dans un projet de Maison virtuelle des Services Publics. La raison première de cette situation est une raison financière. Le manque de ressource est aussi un facteur de coopération, si la volonté d'aboutir existe. Evidemment une telle stratégie locale porte à des solutions locales. L'uniformité ne passe pas par de telles pratiques. Cela dit la naissance du label « MSP » constitue une « sorte de normalisation » qui recouvre des réalités très hétérogènes.¹⁵

Mais l'intérêt de ces initiatives et de ces montages locaux, c'est qu'on peut penser qu'ils sont adaptés à la demande locale : le dispositif valable pour le département du Cantal ne l'est certainement pas pour les quartiers sensibles des métropoles urbaines, bien que tous deux soient considérées comme des « zones 'périphériques' »¹⁶. Ces montages locaux ne restent en place que s'ils correspondent à un réel besoin et que si les ressources mises en œuvre sont judicieusement employées. C'est ainsi que l'on a pu noter la fermeture de 5 Maisons des Services Publics depuis la création de ce type de dispositif¹⁷.

*Une quatrième condition est la capacité des diverses administrations à faire évoluer leurs pratiques de fonctionnement, les compétences de leurs agents mais aussi à créer et reconnaître de nouveaux métiers, particulièrement des informaticiens, des gestionnaires et des managers*¹⁸.

¹³ Cf. EDF & CAF

¹⁴ Cf. CAF. Une première tentative a échoué car les partenaires pressentis ont eu la tentation de faire cavalier seul, mais n'avaient pas les moyens de financer des technologies plus sophistiquées que celles mises en œuvre actuellement et dont ils souhaitaient pouvoir disposer.

¹⁵ Cf. MSP

¹⁶ Cf. MSP

¹⁷ Idem.

¹⁸ La LOLF devrait, là aussi, permettre de satisfaire à ces évolutions.

Nous avons vu que les plates-formes téléphoniques nécessitent l'acquisition de nouvelles compétences et la création de nouveaux métiers. L'expérience du visio-guichet a pour première condition de réussite l'existence d'un médiateur des TIC afin de prendre en charge les aspects d'interface homme/machine.

Nous sommes actuellement dans un apprentissage collectif de dimension nationale aux TIC. Cela prendra du temps et certains ne le réussiront pas. C'est pourquoi il est illusoire de vouloir que l'administration se fasse essentiellement par internet. Ce projet ne pourra pas résoudre essentiellement et massivement les problèmes de communication entre les administrés et les services publics.

Une cinquième condition est que les administrés eux-mêmes évoluent dans leurs pratiques et leur vision des services publics et qu'ils acceptent que la disponibilité des « administrations » ait à être organisée et non à répondre aux demandes compulsives. Il n'est pas choquant pour certains de prendre rendez-vous avec leur médecin, mais pour les mêmes, il l'est de devoir le faire pour avoir accès au guichet, tout en critiquant le fait qu'ils aient à devoir attendre souvent un long temps.

Ces cinq conditions ne sont certainement pas exhaustives ni suffisantes pour assurer un service de qualité, mais elles sont parmi les plus importantes et aussi les plus généralement requises. Elles recourent les propositions du rapport. Elles s'imposent au terme des analyses de la proximité et de l'étude des quatre cas de services publics qui suivent. Ces derniers ont en effet été choisis en raison de leur pertinence par rapport à la question des technologies de la proximité administrative.