

**LA REPARTITION DES MOYENS EN  
PERSONNEL  
PAR LES ADMINISTRATIONS CENTRALES**

# S O M M A I R E

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
--------------------------	----------

<b>PREMIERE PARTIE : OBJET, METHODE, ENVIRONNEMENT ET CHAMP D'OBSERVATION DE L'ENQUÊTE.....</b>	<b>5</b>
---	----------

<b>I. OBJET DE L'ENQUÊTE .....</b>	<b>5</b>
------------------------------------	----------

<b>II. MÉTHODE SUIVIE .....</b>	<b>5</b>
---------------------------------	----------

<b>III. ENVIRONNEMENT.....</b>	<b>6</b>
--------------------------------	----------

<b>IV. CHAMP D'OBSERVATION.....</b>	<b>7</b>
-------------------------------------	----------

1 - Un champ d'observation très hétérogène.....	7
---	---

2 - Un champ d'observation incomplet .....	8
--	---

<b>DEUXIEME PARTIE : ETAT DES LIEUX.....</b>	<b>10</b>
--	-----------

<b>I. STRUCTURES ET PROCÉDURES.....</b>	<b>10</b>
---	-----------

1 - Les structures de décision sont disparates et leurs relations manquent parfois de cohérence.....	10
--	----

2 - Sauf très rares exceptions, il n'y a pas eu d'approches transversales ni de réflexions communes entre administrations, voire entre directions à l'intérieur d'un même ministère .....	11
---	----

<b>II. UN BILAN CONTRASTÉ .....</b>	<b>11</b>
-------------------------------------	-----------

1 - Les administrations ont commencé à la fin des années 70 à mettre en place des outils, basés de manière prédominante sur l'analyse des charges de travail.....	12
---	----

2 - Les démarches engagées ont eu des aspects positifs non négligeables .....	14
---	----

3 - Elles montrent d'autant plus fortement leurs limites que le souci d'optimisation des moyens lié aux contraintes budgétaires s'accroît.....	15
--	----

<b>III. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES .....</b>	<b>17</b>
---	-----------

1 - Les évolutions relatives au choix des critères .....	18
--	----

2 - La prise en compte plus réaliste des moyens effectivement mobilisables.....	20
---	----

3 - L'introduction plus fréquente d'éléments de déconcentration et de souplesse.....	21
--	----

4 - Un début d'utilisation de données comparatives .....	22
--	----

5 - Une préoccupation partagée pour une plus large globalisation des moyens.....	22
--	----

6 - Une ébauche de contractualisation objectifs-moyens .....	23
--	----

<b>IV. L'AMÉLIORATION DE LA MISE EN ŒUVRE ET DU SUIVI DES DÉCISIONS.....</b>	<b>23</b>
--	-----------

## **TROISIEME PARTIE : PROPOSITIONS ..... 25**

### **I. CRÉER DES CONDITIONS GÉNÉRALES PLUS FAVORABLES À UNE BONNE GESTION DES MOYENS EN PERSONNEL ..... 26**

- 1 -Parler un langage commun..... 26
- 2 - Organiser des échanges et des travaux transversaux entre responsables des différentes administrations ..... 26
- 3 - Assurer la transparence des règles du jeu et clarifier les procédures entre les différents intervenants ..... 27
- 4 - Mieux prendre en compte dans la répartition des moyens en personnel l'impact des nouvelles technologies et des adaptations d'organisation..... 28
- 5 - Ne faire porter les exercices de répartition que sur les effectifs réellement affectables, mais sur la totalité de ceux-ci ..... 28
- 6 - Améliorer la fluidité de la gestion des effectifs ..... 26

### **II. AMELIORER LES CRITÈRES ACTUELLEMENT MIS EN ŒUVRE ..... 29**

- 1 - Simplifier les critères de charge et réduire leur nombre ..... 29
- 2 - Elargir le champ des critères ..... 29
- 3 - Privilégier les systèmes évolutifs..... 30
- 4 - Prévoir les modalités des ajustements..... 30

### **III. PREPARER LES ADMINISTRATIONS A UNE GESTION ORIENTEE VERS LES RESULTATS ET VERS LA RESPONSABILISATION**

#### **DES GESTIONNAIRES ..... 31**

- 1 - La mise en place d'indicateurs d'activité, de moyens et de résultats ..... 31
- 2 - Incrire chaque fois que possible les procédures de répartition dans une démarche de contractualisation pluriannuelle et globalisée objectifs-moyens..... 31

## **CONCLUSION..... 29**

## **RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS..... 30**

## INTRODUCTION

La procédure d'allocation des moyens a été longtemps considérée comme un ensemble d'opérations de nature exclusivement technique, relevant d'une problématique de gestion propre à chaque ministère, et orientée principalement vers une répartition équitable des effectifs disponibles.

Or, les transformations de la société, l'évolution de l'organisation des pouvoirs publics, la volonté d'optimiser les moyens et d'en apprécier précisément l'utilisation, insèrent désormais ces opérations dans la gamme des instruments d'une politique de modernisation de la gestion publique. A cet égard, dans sa réunion du 12 octobre 2000, le comité interministériel pour la réforme de l'Etat a confirmé la nécessité d'un développement du contrôle de gestion dans l'ensemble des administrations (la généralisation étant prévue d'ici 2003). Il a par ailleurs retenu le principe d'une réforme de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances, qui remettra sans doute en question la procédure de répartition centralisée des moyens aujourd'hui dominante au profit d'un modèle d'allocation des ressources plus ouvert au dialogue avec les services, et inscrit dans le cadre d'une gestion par programmes, orientée vers les résultats et la responsabilisation des gestionnaires.

Entrepris dès 1999, les travaux du Comité n'ont pas pu explorer l'ensemble de ces nouvelles perspectives. Ils ont simplement tenté, à partir d'un état des lieux et d'une analyse des avancées concrètes de chaque administration, de dégager les orientations susceptibles d'améliorer les dispositifs de répartition des moyens en personnel par les administrations centrales et de les inscrire dans une conception plus globale de la rénovation des services publics.

## **PREMIERE PARTIE**

# **OBJET, METHODE, ENVIRONNEMENT ET CHAMP D'OBSERVATION DE L'ENQUETE**

### **I. OBJET DE L'ENQUETE**

Par lettre du 2 septembre 1999, le ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation a proposé au président du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics de faire procéder à une étude sur les conditions d'allocation des moyens en personnel par les administrations centrales.

L'objectif était d'analyser la manière dont la répartition était, dans le contexte du moment, effectuée dans les différents ministères et de proposer les principes et les modalités d'une amélioration des dispositifs mis en œuvre.

La question posée s'inscrit donc dans les objectifs de travail interministériel pour les années 2000-2001 qui visent à promouvoir des méthodes modernes de gestion, dans le cadre de la réforme de l'Etat. Elle est liée à des sujets voisins tels que la mise en œuvre d'indicateurs d'activité et de résultat, la généralisation du contrôle de gestion, la gestion prévisionnelle des emplois, les programmes pluriannuels de modernisation, les politiques de contractualisation, les démarches « qualité », la rénovation du dialogue social...

Toutefois, l'enquête a été spécifiquement centrée sur l'examen des outils et des procédures de répartition des emplois auxquels ont recours les différentes administrations.

### **II. METHODE SUIVIE**

L'enquête, acceptée par le comité, a été confiée à quatre enquêteurs par arrêté du Premier ministre en date du 22 septembre 1999. Elle a été menée en deux temps.

- Une lettre de saisine a été envoyée à chacun des départements ministériels dont les enquêteurs envisageaient l'étude. Elle demandait aux directions concernées d'une part communication des documents (instructions, circulaires, guides de procédures, etc) ayant trait aux procédures et aux critères de répartition des moyens en personnel utilisés, d'autre part une note de synthèse portant appréciation sur ces procédures et ces critères. Seize directions centrales appartenant à onze ministères ont été destinataires de cette lettre.

- Après étude des documents reçus, les enquêteurs, généralement par équipe de deux, ont procédé à une série d'entretiens avec les responsables des directions concernées.

Les rapporteurs ont rapidement constaté que le degré d'avancement des réflexions des ministères était très inégal, et que les solutions adoptées étaient extrêmement diverses.

Ils se sont fixé comme objectif de comprendre la nature et les modalités de fonctionnement des différents outils développés par les administrations étudiées, pour dégager des recommandations susceptibles d'améliorer progressivement et de faire converger les démarches engagées par les différents services.

En revanche, il est apparu hors de portée de procéder à une expertise approfondie, ministère par ministère et direction par direction, de la validité et de la qualité de chacun des outils (adaptation des procédures, des critères et de leur pondération à la problématique spécifique de chaque administration).

Si l'objet de l'enquête peut s'énoncer de manière simple, l'étude elle-même est rendue délicate pour un ensemble de raisons qui tiennent à l'environnement dans lequel s'insère aujourd'hui l'action administrative et au champ de son observation.

### **III. ENVIRONNEMENT**

L'environnement dans lequel s'inscrivent les procédures étudiées est particulièrement mouvant.

Les deux grandes évolutions que sont, d'une part la décentralisation des pouvoirs de l'Etat vers les collectivités territoriales et d'autre part la déconcentration vers ses services territoriaux sont loin d'être achevées.

Il en va de même en ce qui concerne l'évolution des relations internationales de la France et en particulier de la construction de l'Europe, qui modifie la mission et les pouvoirs des services publics chargés de mettre en œuvre certaines politiques et impose aux autres d'insérer leurs actions dans un cadre élargi, soit parce qu'il convient d'appliquer une législation européenne ou des accords internationaux, soit parce que les actions et prestations des services s'inscrivent dans un contexte de compétition, d'émulation ou de coopération européenne (enseignement supérieur et recherche, par exemple).

En outre, la transformation du statut de certaines activités (les télécommunications, la poste...), la délégation de certaines autres à des organismes para-administratifs (agences de l'eau, offices agricoles par produits, agences de sécurité sanitaire, alimentaire ou environnementale, activités de coopération culturelle internationales,...), la création d'autorités régulatrices indépendantes, ou le développement de l'externalisation ont des incidences, dont l'importance n'a pas toujours été évaluée, sur les missions et les structures des administrations, et par conséquent sur l'allocation des emplois à celles-ci, et sur la répartition au sein de chacune d'entre elles.

La demande de la société vis à vis de « son » administration a elle aussi évolué. Le citoyen souhaite que cette dernière prenne mieux en compte ses besoins et respecte mieux ses droits. Il veut avoir accès à l'ensemble des décisions le concernant, pour mieux les comprendre et éventuellement pouvoir les remettre en cause. Il exige un effort accru de communication et de transparence. Il a en outre de plus en plus le souci de comparer le coût et l'efficacité des services rendus : jusqu'à présent, cette préoccupation de « productivité » ou de « performance » n'était celle que de quelques responsables au sein de l'administration, elle devient désormais un élément important de l'appréciation de la légitimité de l'action administrative comme l'a confirmé le comité interministériel à la réforme de l'Etat qui dans sa séance du 12 octobre 2000 a souhaité généraliser le contrôle de gestion dans tous les ministères d'ici l'année 2003. Enfin, le citoyen met aussi plus volontiers en cause la responsabilité des autorités à tous les niveaux. Médiatisation et judiciarisation obligent les administrations à faire évoluer leurs compétences, leur organisation et leurs méthodes.

A ces incertitudes liées à l'évolution de l'environnement, s'ajoutent celles relevant de causes propres à l'administration elle-même : manque de visibilité résultant de l'annualité budgétaire, flou dans la définition du rôle et des missions de l'Etat, absence fréquente d'évaluation préalable de l'impact des décisions politiques sur l'organisation et les moyens des services publics chargés de les mettre en œuvre. Enfin, le projet de réforme de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances risque de remettre plus globalement en question le cadre actuel de la répartition des moyens en personnel.

## **IV. CHAMP D'OBSERVATION**

### **1 - Un champ d'observation très hétérogène**

Le champ d'observation est hétérogène : en effet les ministères analysés sont très divers.

Ils le sont non seulement par leur histoire, multiséculaire ou très récente et par la nature de leur mission (dans laquelle les parts respectives de la fonction régaliennne, de l'animation ou de la gestion peuvent être très différentes), mais ils le sont aussi par leurs effectifs : plus d'un million d'agents au ministère de l'Education nationale, 3000 agents au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement.

Ils le sont par l'organisation de leurs services centraux, simples dans les ministères à effectifs réduits ou au contraire, composés de structures complexes dans les ministères aux effectifs nombreux comportant des réseaux spécialisés de services déconcentrés.

Ils le sont par le découpage des circonscriptions de leurs services déconcentrés : calquées exactement sur la carte des régions et des départements (ministères de l'Agriculture et de la pêche, de l'Emploi et de la solidarité, de l'Equipeement, du transport et du logement ou de la Jeunesse et des sports) ou seulement partiellement (au ministère de l'Education nationale, de la recherche et de la technologie, les inspections académiques correspondent à la circonscription départementale, alors que les académies sont parfois des circonscriptions différentes des régions) ou, encore, totalement dissociées de ce schéma (direction générale des Douanes et des droits indirects).

Ils le sont enfin par le statut des personnels gérés. Certains ministères ont une très large majorité de titulaires ; d'autres comportent une proportion importante de personnels contractuels (30% à l'Aménagement du territoire et environnement), voire de vacataires (Culture). Certains ministères gèrent des personnels relevant d'une grande diversité de statuts même lorsque les fonctions exercées sont de nature proche.

## **2 - Un champ d'observation incomplet**

Les administrations centrales se sont exonérées des exercices qu'elles appliquent aux services déconcentrés et qui ne portent donc que sur une partie des moyens mis à la disposition des ministères.

Pour ce qui concerne la politique d'attribution et de répartition des personnels des administrations centrales, les rapporteurs ont constaté l'absence de démarche organisée. Des méthodes « pragmatiques » ou des arbitrages politiques, voire la nécessité de préserver de bonnes relations entre directeurs d'administration centrale, sont évoqués. Les administrations centrales échappent ainsi en pratique à toute démarche structurée de répartition des effectifs. Pourtant effectifs d'administration centrale et effectifs de services déconcentrés sont interdépendants puisqu'ils émargent à la même enveloppe.

Il est vrai que la direction responsable du dossier a rarement le poids suffisant ou l'autorité institutionnelle nécessaire pour prendre ou faire prendre les arbitrages ou pour imposer les évolutions souhaitables.

Cette situation a commencé à évoluer et quelques ministères ont entamé des réflexions intéressantes en matière d'outils de répartition des effectifs au niveau central.

C'est en particulier le cas du ministère de l'Education nationale : ce dernier a tenté de déterminer des éléments d'évaluation des missions exercées et des moyens nécessaires pour les assurer. A cette fin, il a engagé, il y a quelques années, un important projet « Missions Activités Moyens ». Les résultats des travaux de ce projet ont été utilisés pour la mise en place de la réorganisation du ministère, en 1997 et 1998. Ils ont permis de répartir les personnels des 15 anciennes directions entre les 10 directions nouvelles prévues par la réorganisation. Le dispositif est en cours de réactualisation. Si sa validité était confirmée, il permettrait d'asseoir sur des bases plus objectives la répartition des personnels entre les structures centrales. Cette expérience mérite d'être suivie avec attention, car elle est susceptible, en cas de bilan positif, d'être transposée à d'autres administrations centrales.

Les réflexions conduites sur le même sujet au ministère de l'Intérieur en 1989, 1991 et 1993 ne comportaient que très peu d'éléments qualitatifs ; il s'agissait essentiellement de photographier l'existant. En 1996, une nouvelle étude à partir des missions a fait apparaître 14 domaines d'action et 42 fonctions, mais on n'a pas réussi à concevoir sur ces bases un outil de répartition. Les démarches effectuées ont cependant eu le mérite d'ouvrir un débat interne sur l'allocation des moyens et l'organisation interne de chaque direction, et de faciliter, de manière certes empirique, l'ajustement des effectifs de certaines d'entre elles. Un cahier des charges en vue d'une nouvelle étude sur ce sujet est en cours de rédaction.



Au ministère des Affaires étrangères, la fusion avec le ministère de la Coopération a été l'occasion d'une réflexion sur l'allocation des moyens au sein de l'administration centrale, mais essentiellement pour mettre en lumière les doublons consécutifs à cette fusion.

Au ministère de la Culture, une opération de type « base zéro » a été engagée avec la participation du fonds pour la réforme de l'Etat. Elle doit permettre de définir l'effectif de référence de l'administration centrale (déconcentration achevée) et sa répartition par emplois-types. Ses résultats ne sont pas encore disponibles.

## **DEUXIEME PARTIE**

### **ETAT DES LIEUX**

La méthode retenue, si elle ne peut fonder une expertise approfondie de la validité et de la qualité des modes de répartition propres à chaque administration, n'en a pas moins permis d'analyser la grande diversité qui caractérise l'état des lieux.

#### **I. STRUCTURES ET PROCEDURES**

##### **1 - Les structures de décision sont disparates et leurs relations manquent parfois de cohérence**

Les structures chargées de l'allocation des emplois s'organisent selon des schémas divers.

La procédure d'allocation des moyens en personnel fait le lien entre deux opérations : la première se rapporte à la détermination, dans le cadre budgétaire, du chiffre exact des effectifs et de leur nature statutaire, la seconde concerne l'affectation des personnels sur les emplois répartis et implantés.

L'ensemble de la procédure implique la plupart du temps, parallèlement ou successivement, l'intervention de plusieurs directions centrales (directions ou services chargés respectivement des affaires financières, de l'affectation des moyens - qui sont en général des directions opérationnelles- et de la gestion des ressources humaines).

Dans certains ministères la cohérence est assurée du fait de la gestion de l'ensemble de la procédure par la même direction (Agriculture et pêche, Aménagement du territoire et environnement, Emploi et solidarité, Equipement). Dans les ministères où plusieurs services sont impliqués (Finances, Education nationale, Justice...), les responsabilités respectives et l'intervention de chacun dans le processus d'allocation des emplois sont rarement explicitées avec clarté. Elles font même parfois l'objet d'enjeux de pouvoir.

En outre, dans l'un comme dans l'autre cas, les services ne maîtrisent pas toujours l'articulation entre l'allocation des emplois et la gestion des ressources humaines, et cela principalement pour deux raisons :

- les services déconcentrés ont de plus en plus d'autonomie dans l'implantation des emplois attribués alors que la gestion des personnels reste, elle, généralement centralisée,
- la gestion des personnels comporte des rigidités qui, surtout en l'absence de politique prévisionnelle, privent parfois d'effets réels les mesures de redistribution des moyens (lorsque

les postes offerts ne peuvent être pourvus, ou lorsqu'ils le sont par des personnels qui ne possèdent pas la qualification requise pour les occuper).

## **2 - Sauf très rares exceptions, il n'y a pas eu d'approches transversales ni de réflexions communes entre administrations, voire entre directions à l'intérieur d'un même ministère**

Ni sur directives des autorités compétentes au niveau interministériel (ministère de la Fonction publique ou ministère des Finances), ni par décision propre à chaque ministère, ni sur initiative spontanée des directeurs affrontés aux mêmes problèmes dans des ministères différents, n'a été instituée de concertation ou de réflexion « horizontale » sur l'allocation des moyens en personnel. La spécificité de chaque ministère, voire de chaque direction à l'intérieur d'un même ministère, a prévalu.

L'exemple du ministère des Finances est symptomatique ; chaque direction y a sa propre stratégie (la création d'une mission de la modernisation commune à deux directions a été une initiative sans précédent et son avenir reste incertain). Il en est de même pour les ministères de l'Education nationale, de l'Intérieur ou de la Justice : chaque direction a une approche spécifique pour la gestion de ses emplois ou de ses personnels ; une approche globale n'y est réalisée qu'au niveau des travaux préparatoires à la loi de finances et des négociations budgétaires correspondantes.

Le besoin de réflexions communes semble pourtant exister, puisque la plupart des responsables rencontrés lors de l'enquête ont souhaité recevoir les informations relatives à l'action des autres ministères dans ce domaine.

Pour toutes ces raisons, les démarches engagées par les administrations pour répartir leurs moyens en personnel sont encore aujourd'hui des démarches en gestation.

Aucune ne peut être considérée comme aboutie. Toutes sont en phase de recherche ou d'adaptation, si bien que la « photographie » instantanée de leur état est non seulement difficile à réaliser à partir de la documentation disponible, mais encore, dans certains cas, limitée dans sa signification.

A cela s'ajoute, comme déjà indiqué, une incertitude plus profonde sur la pertinence des procédures actuelles de répartition compte tenu de leur évolution prévisible liée à la réforme budgétaire.

## **II. UN BILAN CONTRASTE**

Contrairement à l'impression qui prévaut parfois, les enquêteurs ont constaté que presque tous les ministères ont mené une réflexion sur le thème de la répartition de leurs effectifs entre leurs services et ont finalement mis en œuvre des dispositifs de répartition, parfois sophistiqués, qu'ils utilisent de manière effective.

La diversité des problématiques des différents ministères (et dans certains ministères de chaque direction) et l'absence d'approche coordonnée ou concertée des problèmes d'affectation des moyens en personnel ont eu pour conséquence pratique l'adoption de

solutions extrêmement variées, dans les outils comme dans le choix et la pondération des critères utilisés. Il est néanmoins possible de dégager quelques observations communes.

### **1 - Les administrations ont commencé à la fin des années 70 à mettre en place des outils, basés de manière prédominante sur l'analyse des charges de travail**

Le dispositif de base le plus fréquemment rencontré est celui qui s'appuie sur une analyse plus ou moins fine des tâches matérielles réalisées par les agents des administrations concernées. Cela a été, dans certains cas, jusqu'à la quantification du temps de travail théorique correspondant à chaque tâche élémentaire (avec parfois chronométrage de ce temps, comme naguère à la direction générale des Impôts et à la Comptabilité publique).

Certains ministères se sont contentés d'utiliser de manière simple quelques indicateurs significatifs.

C'est le cas du ministère des Affaires étrangères. Ce dernier tient compte d'un certain nombre d'opérations élémentaires exécutées par les agents des postes diplomatiques et consulaires pour modifier, à la marge, les effectifs ou l'implantation de ces postes (nombre de visas délivrés, nombre de personnes immatriculées...).

De même, pour les personnels enseignants du secondaire à l'Education nationale, le critère utilisé est le nombre d'heures assurées par élève.

Mais d'autres ministères ou directions générales ont mis en place des systèmes plus sophistiqués.

En 1975, le ministère de l'Equipement a élaboré une série d'environ 200 indicateurs par service. Ces indicateurs permettaient d'une part de mieux apprécier l'activité de ses services, d'autre part de calculer des effectifs « théoriques ». La majorité des indicateurs retenus étaient relatifs aux charges de travail (permis de construire, volume des investissements, etc). Ce système complexe et peu transparent a été simplifié par la suite (voir ci-dessous paragraphe III-1).

Depuis la fin des années 70, la direction générale des Douanes et des droits indirects utilise une batterie de plus de 500 indicateurs (en fait, seuls 160 de ces derniers sont effectivement utilisés aujourd'hui) dont beaucoup se rapportent à des charges de travail (nombre de déclarations en douane, nombre d'envois pris en charge dans le cadre du fret ou du trafic postal...). Chaque action élémentaire est affectée d'un coefficient mesuré par comparaison avec le traitement d'un « document administratif unique », choisi comme critère-étalon et affecté du coefficient 1. En outre, des pondérations interviennent pour tenir compte de certaines conditions particulières de travail (pour les ports et aéroports, par exemple). Ce barème est révisé à périodicité d'environ 5 ans.

La direction de la Comptabilité publique a vécu jusqu'à présent avec un barème de charges très détaillé – résultant d'une obligation statutaire de classement des postes – applicable aux agents de catégorie B et C. Les tâches sont mesurées en secondes et converties en points, une journée d'agent représentant 1000 points. Ce barème comprend 1.200 lignes au total (mais dont 40% représentent 97,5% des charges). Son actualisation est complexe : elle nécessite l'élaboration de la liste des travaux à quantifier, le chronométrage des tâches et la

pondération à affecter à chaque opération pour tenir compte de sa fréquence. Le barème a fait l'objet d'une actualisation tous les 5 ans. La dernière remonte à 1995.

La direction générale des Impôts avait un dispositif de répartition proche de celui de la Comptabilité publique, établi lui aussi par référence à l'évaluation du temps consacré aux activités élémentaires. En 1993, elle a mis en place un « dispositif de mesure de performance des services », constitué par un ensemble de 40 indicateurs (décrivant l'activité, la qualité et l'efficience) et de 8 « informations de contexte ».

Dans la seconde moitié des années 80, le ministère de l'emploi et de la solidarité a procédé à une analyse exhaustive des temps de travail consacrés à telle ou telle mission de chaque service déconcentré. Ces travaux très lourds ont été menés avec l'appui d'un consultant externe. Ils ont permis un rééquilibrage progressif des moyens restant aux directions départementales de l'action sanitaire et sociale, après la partition avec les départements, lors de la mise en place de la décentralisation (75% des moyens ayant été transférés aux départements).

Depuis 1988, les services judiciaires utilisent, pour répartir leurs emplois, des critères se rattachant à la charge de travail tels que : le nombre d'affaires civiles nouvelles, le nombre d'affaires en cours,...

Le ministère de l'Intérieur a utilisé à partir de 1991 (et jusqu'en 1999) un dispositif applicable aux personnels des préfetures. Ce dispositif avait été élaboré avec l'aide d'un consultant externe. Il était basé sur 34 prestations identifiées réunies dans une formule paramétrique. L'étude a été réactualisée en 1993, puis jusqu'en 1998 de manière annuelle mais de plus en plus sommaire, avec le concours de l'inspection générale de l'administration. Pour les personnels techniques et spécialisés, des effectifs normés ont été également définis.

Depuis 1992, le ministère de l'Agriculture et de la pêche a parmi les indicateurs qu'il utilise - initialement au nombre de 50 - des critères de charge tels que le nombre de dossiers relatifs à la Politique Agricole Commune, le volume des investissements d'adduction d'eau ou les surfaces en cours de remembrement. Ces indicateurs sont utilisés pour calculer, par une application mathématique stricte, la « dotation de base » de chaque service.

En 1998, la direction générale de la Police nationale a défini pour les secrétariats généraux pour l'administration de la police, des normes d'effectifs basées sur des critères de charges de travail. Quinze prestations significatives ont été sélectionnées et quantifiées. A partir de ces prestations, ont été reconstitués des effectifs théoriques que l'on a comparés aux effectifs réels.

Dans les rares cas où aucune procédure formalisée n'a été mise en œuvre, c'est essentiellement parce qu'aucune mesure satisfaisante des tâches et de leur traduction en effectif théorique n'a pu être mise en place. C'est le cas du ministère de la Culture et de la communication pour les conservateurs de musées, de l'administration pénitentiaire, du personnel de surveillance de la Douane, ou de la Police nationale pour l'essentiel de ses effectifs.

## 2 - Les démarches engagées ont eu des aspects positifs non négligeables

Les rapporteurs ont constaté que ces démarches ont incontestablement permis aux administrations qui les ont initiées des progrès significatifs :

### *a) une meilleure connaissance de l'activité des services*

La mise en place d'instruments de mesure implique une réflexion sur la structure même du travail, sa décomposition en tâches et son organisation. Elle entraîne donc une meilleure connaissance des activités des agents et peut conduire à l'adoption de propositions permettant de mieux les exercer. Elle suscite aussi parfois une réflexion plus fondamentale sur les missions, les objectifs et leur évolution.

### *b) une appréciation objective des charges de travail*

Ces démarches introduisent également des éléments d'objectivité dans l'appréciation des charges générales des services : l'outil de mesure, même s'il est imparfait, a le mérite d'être le même pour tous.

### *c) une mise en lumière des inégalités permettant de mieux les réduire*

Ces démarches permettent à titre principal de mettre en lumière les inégalités les plus flagrantes de répartition de moyens et, au moins en théorie, de les corriger : en période de création d'emplois, elles ont parfois été utilisées pour répartir ces derniers à bon escient ; en période de suppression d'emplois, ces outils ont aussi permis de faire porter les retraits de moyens sur les services les mieux dotés.

Cependant il n'a pas toujours été possible de traduire dans la réalité les résultats théoriques issus de l'application des dispositifs mis en place. Les rigidités demeurent fortes, ainsi que la crainte de provoquer des mécontentements politiques ou des mouvements sociaux.

Des redéploiements significatifs ne sont intervenus que dans des contextes favorables, en particulier lors de réorganisations importantes (Douane lors de l'intégration des services des Contributions indirectes).

A un moindre degré, ces démarches ont néanmoins permis de procéder à des redéploiements d'emplois de nature à répondre aux besoins des usagers (redéploiement des emplois d'enseignants du premier degré pour répondre aux exigences de l'évolution des cartes scolaires départementales, redéploiement des emplois à la direction générale des Impôts pour suivre les évolutions économiques et la richesse fiscale).

Elles fonctionnent encore de manière relativement efficace dans les ministères dont les effectifs croissent régulièrement (Justice).

*d) un outil de communication et de concertation*

Les analyses de charge de travail constituent indéniablement des outils utiles pour la communication : d'une part entre les différents niveaux hiérarchiques au moment des nécessaires négociations annuelles d'ajustement, d'autre part avec les représentants des personnels, notamment au moment de leur présentation pour avis devant les comités techniques paritaires.

Au total les démarches engagées traduisent toutes à des stades différents une volonté évidente d'introduire une plus grande égalité de traitement entre les services, en considérant davantage les tâches à réaliser que les objectifs qualitatifs à atteindre.

**3 - Elles montrent d'autant plus fortement leurs limites que le souci d'optimisation des moyens lié aux contraintes budgétaires s'accroît**

Même si les démarches mises en œuvre comportent des aspects positifs, elles montrent rapidement leurs limites. Il s'agit en effet souvent :

*a) de dispositifs lourds*

Le risque naturel des dispositifs de mesure de charge est la recherche de l'exhaustivité et de l'égalité. Ce perfectionnisme conduit alors à des outils complexes et constamment enrichis, tant en ce qui concerne le nombre de tâches prises en compte qu'en ce qui concerne la pondération entre ces tâches.

Outre que la complexité des dispositifs excède généralement la capacité à les nourrir de données réellement fiables, elle conduit à une opacité qui peut nuire à l'appropriation du système par les personnels, voire susciter des réactions négatives de leur part.

*b) de dispositifs rétrospectifs*

Ils ne peuvent s'appuyer que sur des situations passées : au délai nécessaire pour disposer de données complètes sur une année de référence (parfois deux ans) s'ajoute l'intervalle séparant nécessairement les mises à jour d'outils aussi lourds (souvent 5 ans). Or les actes ou les opérations prises en compte peuvent rapidement changer de nature et d'importance, notamment sous la pression de l'évolution des missions des services publics et des orientations imprimées par le pouvoir politique.

*c) de dispositifs introspectifs*

L'observation est centrée sur le fonctionnement interne du service : les « besoins » considérés sont ceux de l'outil administratif, ce qui ne facilite pas la réflexion sur l'évolution des besoins de la société et sur l'adaptation du contenu du service rendu par l'administration.

De même la prise en compte d'objectifs de qualité du service rendu, considérés du point de vue de l'utilisateur, est encore très insuffisante.

*d) de dispositifs conservateurs*

Outre le caractère largement rétrospectif des éléments chiffrés utilisés, déjà évoqué, les dispositifs basés sur l'analyse des tâches supposent en pratique que soient considérés sinon comme intangibles, du moins comme très stables les missions, les procédures et les modes opératoires des services. Cette approche rend difficile toute remise en cause, et n'introduit aucune pression d'évolution, d'adaptation ni de modernisation.

*e) de dispositifs égalitaristes*

Le principe des systèmes mis en place est l'équité. Il s'agit de trouver des critères pour assurer une équité dans l'octroi des moyens en personnel au regard des tâches à effectuer. Mais il ne s'agit pas d'améliorer le fonctionnement de l'administration en optimisant l'allocation d'une ressource rare.

*f) de dispositifs centralisés*

Sauf exceptions récentes évoquées ci-après, les procédures en vigueur aujourd'hui restent centralisées et ne laissent que peu de place à la négociation et au dialogue entre les services centraux et déconcentrés. La réforme de la procédure budgétaire, dans la mesure où elle pourrait autoriser une globalisation, voire une fongibilité totale des crédits de fonctionnement et d'investissement pour la réalisation d'objectifs par service, ne peut que remettre en cause cette approche.

*g) de dispositifs inflationnistes*

Ces dispositifs sont en effet propres à justifier en permanence un accroissement des moyens, fondé à la fois sur le développement quantitatif de l'activité (souvent réel, surtout en l'absence d'efforts de productivité et notamment de simplification) et sur l'amélioration qualitative toujours possible et même souhaitable du service public rendu, dès lors que le coût de ce dernier n'est pas explicitement évoqué.

D'autres défauts sont apparus, non dans la conception de la méthode elle-même, mais dans sa mise en œuvre.

Dans la mesure où l'approche par les charges incite à définir des effectifs théoriques, ceux-ci peuvent être sans rapport avec la réalité des effectifs à répartir. Ce décalage entre les effectifs théoriques et les effectifs réels, crée évidemment des déceptions et des tensions et remet en cause la validité du système utilisé. Cela a été le cas des « cartes de référence » utilisées par le ministère de la Jeunesse et des sports de 1993 à 1998, puis des « schémas d'implantation » (sortes de cartes de référence corrigées) encore jugés imparfaits par leurs utilisateurs.



Ces défauts ont aussi conduit à abandonner les « effectifs de référence » des préfectures, remplacés en 1999 par le dispositif Arcade qui, lui, prend en compte les effectifs réels.

D'autre part, même quand la répartition correspond aux moyens disponibles, le dispositif d'allocation n'est pas toujours accompagné par une procédure d'affectation volontariste des personnes et par un suivi rigoureux. C'est ainsi que lorsque des dispositifs font apparaître des disparités de répartition fortes et non justifiées, ces anomalies ne sont pas pour autant nécessairement corrigées, soit pour éviter de troubler le climat social, soit pour des raisons d'opportunité politique. Au ministère chargé de l'enseignement supérieur, le modèle SANREMO a fait apparaître des disparités très fortes entre les universités les plus anciennes et les plus jeunes, ainsi qu'entre les universités et les antennes universitaires, notamment les plus récemment créées. Cependant, il n'a pas été jugé possible de procéder aux redéploiements auxquels le modèle invitait. De même, ont dû être maintenus certaines écoles rurales en sous-effectif prononcé, ou un effectif élevé de policiers à Paris.

En outre, la répartition est souvent réalisée sans tenir compte des personnels mis à disposition par d'autres structures, des emplois-jeunes, des CES, des vacataires, voire des contractuels, dont l'importance numérique et fonctionnelle ne permet pas de les écarter de l'exercice de répartition des effectifs. C'est, par exemple, le cas au ministère de l'Emploi et de la solidarité et au ministère de l'Education nationale. Or, le poids de ces emplois par rapport aux effectifs permanents de titulaires peut être particulièrement important dans certaines administrations et les syndicats sont particulièrement attachés à leur prise en compte.

Par ailleurs, la répartition ne porte le plus souvent que sur les créations ou les suppressions de moyens (flux) plutôt que sur l'intégralité des moyens disponibles (stock), ce qui prive la répartition d'effets d'adaptation sur l'organisation et les structures.

Enfin, l'application et le suivi souffrent de l'insuffisance de coordination entre services affectant les emplois et services gestionnaires des personnels. Cette difficulté est d'autant plus ressentie que manque une véritable gestion prévisionnelle.

### **III. LES EVOLUTIONS RECENTES**

Au cours des dernières années, la plupart des administrations ont pris conscience de ces limites. Elles ont en conséquence commencé à faire évoluer leurs outils et leurs procédures, avec des avancées parfois significatives dans certains domaines.

On ne peut cependant pas réellement parler d'évolutions d'ensemble, ni de convergences fortes, qui permettraient d'asseoir sur des bases expérimentales solides des propositions de réforme.

Les évolutions restent en effet récentes, et limitées à un nombre restreint d'initiatives. Elles permettent de suggérer des directions d'évolution, plus que de proposer des solutions détaillées.

Les éléments d'amélioration ainsi identifiés sont plus particulièrement les suivants :

## 1 - Les évolutions relatives au choix des critères

### *a) une orientation vers la simplification et la limitation du nombre des critères*

Depuis quelques années, plusieurs administrations ont cherché à évoluer progressivement vers des dispositifs utilisant des critères plus simples et moins nombreux.

Le recours à un nombre important de critères ou d'indicateurs est inspiré par le souci de prendre exactement en compte toutes les missions d'une administration. Or il n'est pas du tout établi que l'exhaustivité apporte un avantage décisif sur des approches plus simples et plus sélectives. Parfois, les différences apparues sur certains critères se compensent, et le résultat de la synthèse de critères multiples est alors très proche du résultat d'indicateurs très simples, comme la démographie. Plusieurs ministères ont donc commencé à s'engager dans la voie de la simplification.

Pour le secteur Santé et action sociale, la réflexion du ministère de l'Emploi et de la solidarité a abouti à des conclusions à la fois intéressantes et radicales : il est apparu que les simulations réalisées sur la base de critères spécifiques complexes donnaient un résultat voisin de celui de la seule pondération démographique : le critère de population est donc désormais utilisé de manière privilégiée.

D'autres ministères se sont engagés dans la voie de la réduction du nombre de critères.

Ainsi, le ministère de l'Équipement, des transports et du logement a utilisé jusqu'en 1990 une batterie de plus de 200 indicateurs : il se réfère aujourd'hui à des données (environ 80) tirées d'une base analysant l'activité de ses directions départementales.

Celui de l'Agriculture et de la pêche a élaboré un dispositif qui, initialement, comptait 50 indicateurs. Le nombre de ces derniers a été réduit à 24 par synthèse de 27 d'entre eux.

Le ministère de l'Éducation nationale répartit les enseignants du primaire en se basant sur le nombre d'élèves par classe, ceux du secondaire au prorata des heures de cours devant être assurées, et ceux du supérieur selon le nombre d'étudiants.

Au ministère de l'Intérieur, la répartition des effectifs entre les préfectures et les sous-préfectures pour toutes les prestations de délivrance de titres réglementaires s'effectue sur la base de deux critères simples : le nombre de titres traités par chaque site et le fait que le site reçoive ou non le public.

Le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement utilise une dizaine de critères.

La direction de la Comptabilité publique, quant à elle, envisage de ne plus retenir désormais que les « lignes majeures » de son barème de charge, soit environ 40% des 1200 lignes de son système.

*b) une tendance à l'élargissement du champ des critères*

Ce mouvement de simplification s'est accompagné de la volonté, pour certaines administrations, d'intégrer au dispositif utilisé d'autres critères que ceux relatifs aux charges de travail. Elles se sont orientées vers la recherche de critères plus synthétiques qui essaient à la fois de cerner de façon plus complète les missions du ministère concerné et de mieux prendre en compte les contraintes liées à l'évolution de ces missions.

le développement des critères d'environnement

Plusieurs administrations ont ainsi accru la place faite à des indicateurs reflétant l'environnement spécifique ou général dans lequel s'inscrit leur mission : ceci dans le but d'introduire des éléments d'appréciation des besoins des populations, au titre des missions concernées.

Ainsi, dans l'Education nationale, la répartition des emplois d'administratifs, techniques et ouvriers spécialisés entre académies, se fait suivant un nombre restreint de ratios. Les deux principaux critères d'attribution sont, d'une part le nombre d'élèves par ATOS et, d'autre part le nombre d'ATOS par établissement. Les résultats sont pondérés par quelques correctifs : nombres d'internes et de demi-pensionnaires, effectifs en ZEP ou établissements sensibles,.... Des simulations de systèmes intégrant d'autres critères (superficie des établissements, nature des sols à entretenir, indicateur de difficulté sociale) ont été faites ou proposées, mais pour l'instant le dispositif initial a été maintenu.

Le ministère de l'Emploi et de la solidarité, dans le secteur travail et emploi, utilise des critères d'environnement spécifiques ou généraux (nombre de salariés, d'établissements, de demandeurs d'emploi et, pour la catégorie C, le nombre d'habitants). Toutefois, en 2000, à l'inverse des évolutions observées par ailleurs, a été introduit un indicateur de charge : le nombre de dossiers COTOREP traités.

A la direction générale des Impôts, les effectifs en diminution depuis 1994 font l'objet d'une procédure d'allocation fondée principalement sur des critères de charge : nombre d'articles d'impôt sur le revenu, nombre de déclarations relatives aux propriétés bâties, nombre de formalités immobilières,.... Mais ces éléments de base sont désormais complétés par des critères d'environnement spécifiques tels que la richesse fiscale ou la mobilité des redevables par département.

Le ministère de l'Equipement, des transports et du logement travaille aujourd'hui à l'aide de 80 indicateurs tant de charges de travail (nombre de permis de construire, nombre de contrats de ville, volume des investissements) que d'environnement spécifique (longueur du réseau routier) et d'environnement général (nombre de communes par département).

Enfin le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement a pris en compte quatre séries de critères liées uniquement à son environnement, gérées chacune par l'une des directions centrales et pondérées entre elles : environnement administratif général (superficie de la région, densité routière, démographie) ; pression environnementale (importance des zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique) ; risques naturels (nombre de communes à risques) ; missions eau (linéaires de cours d'eau, bassins).

L'enquête a montré que les critères liés à la démographie prenaient une place de plus en plus significative : ils ont l'intérêt d'être fiables, aisément disponibles et de permettre des prévisions.

#### la prise en compte de critères exprimant les choix politiques du gouvernement

Les administrations ont à faire face aux inflexions de la politique gouvernementale dans leur domaine d'intervention. Il est alors parfois nécessaire de mettre en œuvre des critères spécifiques d'allocation de moyens.

Cela a été le cas à la direction générale de la Police nationale pour le redéploiement en cours, à réaliser en 3 ans, de 3600 agents sur 26 départements « sensibles », dans lesquels sont commis 80% des délits. De même, à la Protection judiciaire de la jeunesse, 1000 emplois d'éducateurs vont être créés en 3 ans, dont les 2/3 seront implantés dans ces mêmes départements.

Dans le même esprit, le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement a mis des agents à la disposition des ministères de l'Agriculture et de la pêche et de l'Economie, des finances et de l'industrie, pour renforcer sélectivement leurs actions en matière de sécurité alimentaire (services vétérinaires) ou d'installations classées (directions régionales de l'Industrie, de la recherche et de l'environnement).

#### la prise en compte des évolutions d'organisation

L'organisation et les conditions réelles de fonctionnement des services sont parfois plus finement appréhendées qu'antérieurement.

Ainsi, la direction de la Comptabilité publique tient compte depuis plusieurs années, et tiendra compte plus encore à partir de 2000, du taux de vacance et du taux de rotation (pourcentage d'agents restant moins de 3 ans dans un même département) constatés dans chaque poste. Par ailleurs, les efforts de restructuration réalisés (fusions juridiques et gestions conjointes) sont valorisés dans les formules paramétriques utilisées, afin d'encourager la rationalisation du réseau.

## **2 - La prise en compte plus réaliste des moyens effectivement mobilisables**

### *a) une prise en compte des effectifs réellement disponibles*

Emplois ou effectifs budgétaires, emplois ou effectifs théoriques, effectifs de référence, effectifs réels, effectifs physiques, effectifs sur crédits, effectifs implantables, effectifs autorisés, « chaises » à pourvoir... la terminologie utilisée par les différents partenaires est très hétérogène. Dans la plupart des cas les ministères utilisent ces appellations avec discernement, mais il paraît évidemment souhaitable d'unifier le vocabulaire et les définitions, si l'on veut faire converger les pratiques des différentes administrations.

Si les répartitions d'emplois ont, jusqu'à présent, très souvent porté sur des « effectifs théoriques ou de référence », depuis quelques années, plusieurs ministères ont réalisé à cet égard de réels progrès et ne répartissent plus que des effectifs réellement disponibles ou tout au moins qu'ils savent prochainement affectables (Equipement, Agriculture, Intérieur pour le personnel des préfectures depuis cette année).

*b) une prise en compte plus globale des moyens*

Avec ce même souci de réalisme, certaines administrations incluent dans le décompte des effectifs affectables non seulement les effectifs dépendant directement d'elles, mais aussi ceux mis à leur disposition par d'autres structures (autres administrations, offices, collectivités territoriales, ...) ou ceux disposant de statuts particuliers. C'est le cas au ministère de l'Agriculture et de la pêche.

*c) une interrogation sur l'opportunité d'intégrer dans les moyens à répartir certains effectifs*

Les agents dont les capacités sont amoindries pour des raisons diverses (médicales, psychologiques, sociales, etc) font l'objet d'approches plus fines dans certains ministères, soit dans le cadre de la gestion des ressources humaines, soit dans celui de la répartition des effectifs (Intérieur, Agriculture).

### **3 - L'introduction plus fréquente d'éléments de déconcentration et de souplesse**

Aussi raffiné que soit le dispositif utilisé, il ne donne qu'un résultat « théorique » qui mérite d'être validé ou ajusté en fonction d'une appréciation globale de son adaptation. Aussi de nombreux ministères ont-ils prévu un mécanisme d'ajustement, à enveloppe de moyens constante, ou parfois à partir d'une réserve constituée à cet effet en début de processus.

Ces ajustements sont parfois politiques, en vue de traduire rapidement une priorité gouvernementale, comme il a été dit plus haut.

Ils sont parfois techniques : ils sont alors le fait de responsables disposant d'une vue générale de l'activité des services (corps d'inspection, en particulier).

Ainsi, le ministère de l'Agriculture et de la pêche permet un ajustement au sein d'inter-régions, sous la responsabilité d'ingénieurs généraux chargés de mission permanente d'inspection interrégionale. En outre, il a introduit un autre élément de souplesse en n'imposant à ses services décentralisés que le niveau global de leurs variations annuelles d'effectifs, sans en déterminer la répartition entre les catégories A, B ou C, seul un coefficient de pondération intervenant.

Dans le même souci de souplesse, les nominations dans la direction générale des Douanes et droits indirects se font à une résidence géographique (1098 pour toute la France) et non sur un poste. Ce dispositif laisse au chef de circonscription la décision de l'affectation finale de l'agent.

L'Équipement et l'Environnement réservent un certain nombre d'emplois pour pouvoir répondre rapidement à une inflexion de la politique de leur ministère, sans remettre en cause le dispositif global.

Au ministère de l'Emploi et de la solidarité - secteur Santé et action sociale -, une fois leurs enveloppes définies par l'administration centrale, les responsables de services déconcentrés sont invités à se réunir pour procéder à leur niveau à des réajustements, par transfert d'emplois d'un service à l'autre lorsqu'ils le jugent indispensable.

#### **4 - Un début d'utilisation de données comparatives**

Le ministère de l'Équipement, des transports et du logement a été, semble-t-il, le premier à rechercher la transparence de sa gestion de l'affectation des emplois et à formaliser une politique de communication en conséquence. A partir d'une base de données très complète (Isoard), une série de ratios et d'analyses est publiée chaque année. Les éléments en sont rassemblés dans une brochure largement diffusée qui permet à chaque service de comparer ses « performances » avec celles des services voisins, donc de s'auto-évaluer. C'est aussi une base de négociation intéressante entre la direction centrale et les directions déconcentrées au moment des répartitions d'effectifs.

Pour sa part, le ministère de l'Intérieur met actuellement en place le modèle « Arcade » qui, outre une fonction primaire de répartition entre préfectures, remplit aussi une fonction de comparaison et d'analyse. Pour chacune des missions principales, toute préfecture reçoit une comparaison entre l'effectif qui lui a été alloué pour cette mission, et l'effectif réel qu'elle lui a affecté. Une batterie d'indicateurs explicatifs peut alors justifier les écarts ; si ce n'est pas le cas, il est proposé aux préfectures de se rapprocher pour poursuivre cet exercice d'analyse des écarts. Ces comparaisons doivent permettre d'adapter l'organisation de chaque préfecture, mais aussi de faciliter le dialogue avec l'administration centrale. Elles permettront également de faire évoluer le modèle Arcade lui-même, dès lors que l'on s'apercevrait que les indicateurs ne sont plus aussi bien adaptés qu'au départ. Enfin, elles pourront conduire à remettre en cause l'organigramme-type des préfectures adopté en 1992.

#### **5 - Une préoccupation partagée pour une plus large globalisation des moyens**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, le ministère de l'Intérieur expérimente dans quatre préfectures une procédure de globalisation des moyens. Une enveloppe budgétaire globale comprenant les crédits de rémunération du personnel, d'investissement et de fonctionnement est attribuée aux préfets pour l'ensemble des services placés sous leur autorité. Cette enveloppe est garantie pendant trois ans. Les préfets ont ainsi la totale responsabilité de la gestion de leurs moyens en personnel et plus généralement de leurs moyens de fonctionnement, sur la base d'objectifs quantifiés. Les crédits non consommés en fin d'année seront automatiquement reportés l'année suivante au bénéfice de la préfecture. Les préfets disposeront donc de référentiels permettant en principe une approche éclairée de l'optimisation des ressources humaines. C'est dans cette optique que l'outil Arcade évoqué plus haut a été conçu. Il leur permettra d'agir dans le temps sur la structure de leurs emplois et sur les moyens dévolus aux missions jugées, à un moment donné, prioritaires.

Cette expérience a donné des résultats suffisamment positifs pour être étendue à 10 nouveaux départements, avant qu'une décision ne soit prise sur sa généralisation..

Sans aller aussi loin, d'autres ministères se sont engagés dans cette voie. Ainsi certains services déconcentrés reçoivent dans le cadre de la procédure d'allocation des moyens une enveloppe d'emplois et de crédits de personnels dont ils assurent, conformément à leurs attributions, l'implantation sur le terrain en fonction des besoins constatés et dont ils peuvent négocier la structure avec l'échelon central. Cette souplesse est encore peu répandue (direction générale des Impôts, personnels administratifs et de service de l'Education nationale).

## **6 - Une ébauche de contractualisation objectifs-moyens**

A la direction générale des Impôts, le dispositif en cours de mise au point repose en partie sur un contrat d'objectifs et de moyens<sup>1</sup> signé en octobre 1999 et actuellement en cours de renégociation. Ce contrat prévoit que les gains d'efficacité réalisés seront affectés à trois usages : dégager les moyens nécessaires pour l'amélioration des services rendus aux usagers, améliorer les conditions de travail et de carrière des personnels, et contribuer au redéploiement des moyens entre les administrations.

La direction peut ainsi maîtriser, dans le cadre de la procédure de négociation budgétaire, l'évolution du nombre des emplois dans le temps. Ce système permet parallèlement de négocier avec les responsables des services déconcentrés, dans un cadre contractuel et sur la base d'indicateurs de contrôle de gestion, la suppression ou la réaffectation de moyens supplémentaires dans les services.

Le pilotage interne de la modernisation est par ailleurs étroitement articulé avec la procédure budgétaire dans un cadre pluriannuel. Il nécessite la mise en œuvre d'indicateurs de coût, d'activité, de performance et de résultats.

## **IV. L'AMELIORATION DE LA MISE EN ŒUVRE ET DU SUIVI DES DECISIONS**

La mise en place d'outils destinés à assurer une bonne répartition des moyens en personnel n'a de sens que si les agents jugés nécessaires peuvent effectivement être affectés sur les postes ouverts. Cette procédure est du ressort des services de gestion des personnels, qui dépendent parfois d'une ou de plusieurs autres directions. Bien que l'enquête ne porte pas sur ce point, il est brièvement évoqué ci-dessous car il est fondamental dans le processus d'ensemble. Ce sujet appellerait des études spécifiques.

---

<sup>1</sup>D'autres contrats sont également prévus dans d'autres directions du ministère ; le seul actuellement conclu et mis en œuvre concerne la direction des relations économiques extérieures.

En effet, on constate que lorsque des discordances apparaissent entre d'une part les postes répartis entre les services à l'issue des procédures de répartition, et d'autre part les affectations effectivement prononcées, la responsabilité en incombe à la politique de gestion des personnels et non aux faiblesses de la démarche de répartition. Aussi est-il nécessaire que les politiques de recrutement et de formation s'appuient sur une gestion prévisionnelle, encore embryonnaire dans les ministères.

D'ores et déjà, certaines administrations ont cherché à apporter des réponses à cette difficulté. Certains ministères ont mis en place des systèmes centralisés de publication des postes à pourvoir et ne procèdent aux nominations que dans la stricte limite des effectifs autorisés. Faisant preuve par ailleurs d'une volonté de préserver l'avenir, ils ne procèdent pas certaines années à toutes les nominations pour préparer les évolutions qui se dessinent déjà dans la préparation de la loi de finances de l'exercice suivant (cas de l'Agriculture et de l'Équipement).



## **TROISIEME PARTIE**

### **PROPOSITIONS**

L'état des lieux sur les pratiques des ministères fait apparaître que, dans le contexte actuel de répartition centralisée des moyens, des améliorations ont été recherchées et pourraient être appliquées plus largement, l'expérience acquise par certaines administrations pouvant, sous réserve d'adaptation, bénéficier à d'autres.

En effet, le degré insuffisant et inégal d'avancement des démarches des différentes administrations conduit à proposer, non pas un schéma unique qui serait censé intégrer toutes les améliorations possibles, mais une démarche globale et ouverte, permettant à chaque administration d'évoluer à partir de son état actuel tout en favorisant la convergence des dispositifs.

Les propositions qui suivent ne peuvent, compte tenu de la date à laquelle le rapport initial a été élaboré, aborder que de manière prospective les conséquences de la généralisation du contrôle de gestion dans l'administration et les perspectives de réforme de l'ordonnance organique relative aux lois de finances dont le principe a été retenu à l'occasion du Comité interministériel de la réforme de l'Etat en date du 12 octobre 2000.

Certaines recommandations visent à créer des conditions générales plus favorables à une bonne gestion des moyens en personnel des administrations ; elles sont utiles en tout état de cause. D'autres visent à améliorer, dans le cadre actuel, la pertinence des critères mis en œuvre. Une troisième catégorie de propositions vise à préparer les ministères à une gestion orientée vers les résultats et vers la responsabilisation des gestionnaires.

## **I - CREER DES CONDITIONS GENERALES PLUS FAVORABLES A UNE BONNE GESTION DES MOYENS EN PERSONNEL**

### **1 - Parler un langage commun**

Chaque ministère utilise son propre vocabulaire et ses propres concepts, ce qui fait notamment obstacle à l'échange des expériences, et surtout à la mise en place d'un socle minimum de principes, de normes et de procédures, communs aux différentes administrations, et à partir duquel chaque service pourrait construire le dispositif adapté à ses spécificités.

#### **Recommandation n° 1**

Elaborer une terminologie et des concepts communs en matière de définition des emplois et des effectifs, en particulier pour décrire avec précision les liens qui assurent le passage entre les emplois budgétaires votés par le Parlement, et les effectifs disponibles pour être affectés dans les services ;

Engager une étude approfondie sur les outils techniques de répartition des moyens en personnel des différentes administrations, afin d'élaborer une base minimale commune (par les concepts employés, la méthode et quelques critères simples).

### **2 - Organiser des échanges et des travaux transversaux entre responsables des différentes administrations**

Le cloisonnement actuel des démarches, que les spécificités ministérielles ne suffisent pas à justifier, fait obstacle à la fois aux échanges d'expériences, et à la convergence nécessaire des pratiques.

#### **Recommandation n° 2**

Organiser, sous l'égide de la DGAFP ou de la DIRE et en liaison avec le Budget, par exemple sous la forme d'un centre de ressources pour l'échange d'informations, le transfert d'expériences et les réflexions communes sur l'évolution des méthodes et les critères d'allocations des moyens en personnel.

### **3 - Assurer la transparence des règles du jeu et clarifier les procédures entre les différents intervenants**

a) La répartition des moyens en personnel est une prérogative des administrations, sous l'autorité politique des ministres.

Dans le cadre d'une procédure centralisée, prenant ou non en compte les résultats de négociations avec les services déconcentrés, la règle du jeu doit être connue, et les choix effectués doivent pouvoir être expliqués, au sein de l'administration mais aussi, pour une part, aux administrés.

b) Par ailleurs, d'importantes différences existent, selon les ministères, dans l'organisation et dans les procédures mises en œuvre pour répartir les moyens en personnel. Cette organisation et ces procédures ne sont pas toujours formalisées, ce qui favorise une certaine obscurité concernant les responsables, les modalités et le contenu des choix effectués.

Il est donc nécessaire de définir avec clarté les responsabilités, ainsi que les étapes du processus, en distinguant en particulier le rôle dévolu

- aux services chargés de la préparation, de la négociation et du contrôle du budget ;
- aux services chargés de l'emploi des moyens, c'est-à-dire de la mise en œuvre des politiques ;
- aux services chargés de la gestion des ressources humaines, donc de l'affectation effective d'agents sur les postes à pourvoir.

#### **Recommandation n° 3**

a) Formaliser dans un document, pour chaque administration, la présentation des principes et des critères appliqués pour assurer la répartition des moyens en personnel ;

Utiliser une partie de ces données dans la communication vers les usagers et les partenaires des services.

b) Etablir, dans les ministères où une seule direction n'est pas chargée de l'ensemble des opérations, un guide de procédure qui précise les étapes du processus d'allocation des moyens en personnel et la participation, à chacune des phases de la décision, des différentes autorités concernées ;

Etablir clairement la distinction entre les démarches budgétaires (fixation des moyens) et les phases ultérieures de répartition et de gestion de ces moyens.

#### **4 - Mieux prendre en compte dans la répartition des moyens en personnel l'impact des nouvelles technologies et des adaptations d'organisation**

La diffusion rapide des nouvelles technologies de l'information et de la communication n'est que très rarement l'occasion de repenser l'organisation des services et la répartition des effectifs.

En complément des paramètres qui sont utilisés pour apprécier la charge de travail des services ou les besoins des administrés, il est nécessaire d'introduire de manière systématique des éléments de mesure des économies de moyens pouvant résulter de l'emploi des nouvelles technologies ou d'efforts d'organisation.

##### **Recommandation n° 4**

Prendre en compte de manière systématique, dans les processus de répartition des moyens en personnel, une évaluation des marges pouvant être dégagées par l'emploi des nouvelles technologies et par l'amélioration de l'organisation des services.

#### **5 - Ne faire porter les exercices de répartition que sur les effectifs réellement affectables, mais sur la totalité de ceux-ci**

En l'absence de procédures bien définies, les exercices de répartition ont souvent dans le passé porté sur des effectifs théoriques, sans que des personnels réellement disponibles puissent être ensuite affectés sur les postes alloués. Cette situation a porté tort au crédit des démarches de répartition des moyens en personnel, et il est indispensable que cette répartition ne porte que sur les effectifs réellement affectables.

Elle devrait aussi porter sur l'ensemble des personnels susceptibles d'être employés sur le terrain, y compris les précaires, CES et autres emplois jeunes, dont il restera à vérifier que les services distributeurs (souvent placés au niveau des régions ou des départements) ont bien une connaissance effective.

##### **Recommandation n° 5**

Ne faire porter la répartition que sur les effectifs réellement affectables à court terme, mais sur la totalité de ceux-ci.

## **6 - Améliorer la fluidité de la gestion des effectifs**

La répartition des moyens en personnel est très souvent contrariée par la rigidité des règles et des processus de gestion des personnels.

Sans qu'il y ait lieu d'établir une recommandation spécifique à ce sujet, il convient de souligner que l'assouplissement des règles de gestion est une condition importante du succès des politiques visant à une meilleure répartition des moyens en personnel.

## **II. AMELIORER LES CRITERES ACTUELLEMENT MIS EN ŒUVRE**

### **1 - Simplifier les critères de charge et réduire leur nombre**

Le perfectionnisme et le souci d'équité ont conduit à multiplier à l'excès les critères pris en compte pour mesurer les charges de travail des services.

Or, d'une part cette surabondance de critères alourdit et rend opaques les outils employés sans améliorer leur efficacité ; d'autre part, il est nécessaire d'alléger les critères de charge pour faire place à d'autres paramètres, au moins aussi importants pour la répartition des moyens.

Une réduction vigoureuse du nombre des critères actuels est donc nécessaire.

#### **Recommandation n° 6**

Simplifier énergiquement et synthétiser les critères de mesure de la charge des services.

### **2 – Elargir le champ des critères**

De nouveaux critères doivent être introduits pour assurer un équilibre entre les quatre grandes familles de considérations qui commandent la répartition des effectifs.

- la charge de travail de l'administration, qui doit être prise en compte à travers un nombre limité de critères simples et représentatifs ;

- les besoins des populations, qui peuvent être notamment pris en considération au moyen de critères d'environnement (général comme la démographie ou les caractéristiques du territoire, ou spécifiques au domaine d'action de l'administration concernée) ;

- les priorités des politiques publiques, qui doivent pouvoir être prises en compte en amont dans les priorités d'affectation des personnels, si l'on veut réduire le délai d'adaptation des services aux impulsions données par l'Etat ;
- les économies de moyens (facteur qui vient en déduction dans l'appréciation des besoins) qui peuvent être obtenues d'une bonne utilisation des technologies nouvelles (NTIC) et des efforts d'organisation.

#### **Recommandation n° 7**

Mettre en place un système de critères permettant de prendre en compte de manière équilibrée quatre séries d'éléments :

- la charge de travail des services, appréciée de manière simplifiée ;
- les besoins des populations, appréciés à travers des critères d'environnement (général et spécifique) ;
- les priorités des politiques publiques ;
- les gains d'efficacité réalisables.

### **3 - Privilégier les systèmes évolutifs**

Une bonne adaptation de la répartition des moyens en personnel est contrariée par la rigidité et la lenteur d'évolution des systèmes lourds et permanents qui ont été jusqu'ici privilégiés.

Des dispositifs beaucoup plus souples et évolutifs sont préférables, d'autant plus que leur adaptation régulière offre une occasion privilégiée de réflexion et d'arbitrage au sein des services.

#### **Recommandation n° 8**

Réviser régulièrement les critères et leur pondération pour prendre en compte rapidement les évolutions.

### **4 - Prévoir les modalités des ajustements**

Par rapport aux calculs techniques issus de la sélection et de la pondération de critères, il reste opportun de préserver une marge d'ajustement, dont les modalités peuvent varier, à l'initiative de l'administration.

Ces ajustements peuvent être admis à la condition qu'ils puissent être expliqués, donc que leurs principes soient définis à l'avance.

**Recommandation n° 9**

Lorsque des mécanismes d'ajustement sont prévus, en définir et en annoncer clairement les objectifs, les principes et les modalités.

### **III. PREPARER LES ADMINISTRATIONS A UNE GESTION ORIENTEE VERS LES RESULTATS ET VERS LA RESPONSABILISATION DES GESTIONNAIRES**

#### **1 – La mise en place d'indicateurs d'activité, de moyens et de résultats**

La perspective d'une généralisation du contrôle de gestion dans l'administration d'ici 2003 rend nécessaire la définition d'indicateurs d'activité, de moyens et de résultat, permettant aux services d'arbitrer entre les moyens alloués en fonction des objectifs retenus, de se situer les uns par rapport aux autres, et d'informer les citoyens sur les performances obtenues.

**Recommandation n° 10**

Publier des indicateurs d'activité, de moyens et de résultats permettant à chaque service déconcentré de disposer d'éléments de comparaison par rapport à ses homologues, tant en matière de moyens que de performances.

Utiliser une partie de ces données dans la communication vers les usagers et vers les partenaires des services concernés.

#### **2 - Inscrire chaque fois que possible les procédures de répartition dans une démarche de contractualisation pluriannuelle et globalisée objectifs-moyens**

L'allocation des moyens en personnel n'est qu'un moyen au service d'une politique : il s'agit de permettre à l'administration concernée de remplir ses missions d'une manière efficace et économe de moyens.

Il a été souligné que l'objectif général ne devrait plus être simplement l'équi-répartition des moyens disponibles, mais l'optimisation de leur emploi et la responsabilisation des gestionnaires.

En d'autres termes l'amélioration des mécanismes et des critères de répartition des moyens en personnel est, certes, un problème technique qui doit être bien résolu techniquement. Mais la répartition efficace des personnels est aussi un outil au service de l'efficacité de l'administration, et un moyen de la modernisation de l'Etat.

A ce titre, il est très souhaitable d'inscrire cet outil dans une démarche plus globale toutes les fois qu'une telle démarche existe : c'est le cas des approches qui se développent en matière de négociation pluriannuelle, de contractualisation et de globalisation, portant à la fois sur les objectifs, sur les moyens et sur les résultats des services.

#### **Recommandation n° 11**

Inscrire les démarches d'allocation des moyens en personnel dans des approches globales et pluriannuelles de la modernisation des services, comportant en particulier la contractualisation, la fongibilité des moyens et le suivi des résultats.

\*   \*  
\*

## **CONCLUSION**

Au-delà des recommandations précédentes, le Comité est d'avis qu'il convient d'entamer dès maintenant une réflexion sur les procédures et critères à mettre en œuvre dans le cadre d'une gestion déconcentrée globalisée et négociée des moyens.

La responsabilisation des gestionnaires devrait en effet conduire à remettre en cause le principe même de répartition centralisée des moyens. Les perspectives de globalisation, de fongibilité et de gestion pluriannuelle des crédits qui pourraient être intégrées dans une procédure budgétaire modernisée à la suite de la réforme de l'ordonnance organique sont susceptibles de redonner une place accrue au dialogue dans les mécanismes d'allocation des ressources. Dans ces conditions, il conviendra de se préparer à de nouvelles procédures de type « conférences budgétaires » conduisant à appuyer les demandes de moyens sur des critères d'évaluation plus larges et plus ouverts que ceux utilisés jusqu'ici. Dans cette perspective, c'est l'ensemble des procédures et des critères qui devront être adaptés.

Une harmonisation des méthodes et des procédures est souhaitable pour éviter que, comme cela a été le cas antérieurement, chaque ministère élabore sans références communes ses propres règles de répartition des moyens, notamment dans l'hypothèse d'une plus grande fongibilité des crédits. Il convient dès maintenant de s'y préparer en confiant par exemple au centre de ressources placé auprès de la DGAFP ou de la DIRE déjà envisagé (recommandation n° 2) et en liaison avec le ministère du Budget une mission de conseil, de coordination et de suivi des initiatives prises par les ministères.

Une nouvelle enquête pourrait être confiée au Comité pour tirer les conséquences de la réforme de l'ordonnance organique de 1959 et de la mise en place progressive du contrôle de gestion dans les administrations, lorsque l'avancement de ces deux chantiers le permettra.



## RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS

Numéro	Texte de la recommandation	Paragraphe correspondant (3 <sup>ème</sup> partie)
1	<p><b>I. Conditions générales</b></p> <p><b>Parler un langage commun</b> Elaborer une terminologie et des concepts communs en matière de définition des emplois et des effectifs, en particulier pour décrire avec précision les liens qui assurent le passage entre les emplois budgétaires votés par le Parlement, et les effectifs disponibles pour être affectés dans les services.</p> <p>Engager une étude approfondie sur les outils techniques de répartition des moyens en personnel des différentes administrations, afin d'élaborer une base minimale commune (par les concepts employés, la méthode et quelques critères simples).</p>	I-1
2	<p><b>Organiser des échanges et des travaux transversaux</b> Organiser, sous l'égide de la DGAFP et en liaison avec le Budget, par exemple sous la forme d'un centre de ressources pour l'échange d'informations, le transfert d'expériences et les réflexions communes sur l'évolution des méthodes et les critères d'allocations des moyens en personnel.</p>	I-2
3	<p><b>Assurer la transparence des règles du jeu et clarifier les procédures entre les différents intervenants</b> - Formaliser dans un document, pour chaque administration, la présentation des principes et des critères appliqués pour assurer la répartition des moyens en personnel.</p> <p>Utiliser une partie de ces données dans la communication vers les usagers et les partenaires des services.</p> <p>- Etablir, dans les ministères où une seule direction n'est pas chargée de l'ensemble des opérations, un guide de procédure qui précise les étapes du processus d'allocation des moyens en personnel et la participation, à chacune des phases de la décision, des différentes autorités concernées.</p> <p>Etablir clairement la distinction entre les démarches budgétaires (fixation des moyens) et les phases ultérieures de répartition et de gestion de ces moyens.</p>	I-3

<b>4</b>	<b>Mieux prendre en compte l'impact des nouvelles technologies et des adaptations d'organisation</b> Prendre en compte de manière systématique, dans les processus de répartition des moyens en personnel, une évaluation des marges pouvant être dégagées par l'emploi des nouvelles technologies et par l'amélioration de l'organisation des services.	<b>I-4</b>
<b>5</b>	<b>Ne faire porter les exercices de répartition que sur les effectifs réellement affectables, mais sur la totalité de ceux-ci</b> Ne faire porter la répartition que sur les effectifs réellement affectables à court terme, mais sur la totalité de ceux-ci.	<b>I-5</b>
<b>6</b>	<b>II. Améliorer les critères</b>  <b>Simplifier les critères de charge et réduire leur nombre</b> Simplifier énergiquement et synthétiser les critères de mesure de la charge des services.	<b>II-1</b>
<b>7</b>	<b>Elargir le champ des critères</b> Mettre en place un système de critères permettant de prendre en compte de manière équilibrée quatre séries d'éléments :  - la charge de travail des services, appréciée de manière simplifiée ; - les besoins des populations, appréciés à travers des critères d'environnement (général et spécifique) ; - les priorités des politiques publiques ; - les gains d'efficacité réalisables.	<b>II-2</b>
<b>8</b>	<b>Privilégier les systèmes évolutifs</b> Réviser régulièrement les critères et leur pondération pour prendre en compte rapidement les évolutions.	<b>II-3</b>
<b>9</b>	<b>Prévoir les modalités des ajustements</b> Lorsque des mécanismes d'ajustement sont prévus, en définir et en annoncer clairement les objectifs, les principes et les modalités.	<b>II-4</b>

<p><b>10</b></p>	<p><b>III. Préparer les administrations à une gestion orientée vers les résultats</b></p> <p><b>La mise en place d'indicateurs d'activité, de moyens et de résultats</b>  Publier des indicateurs d'activité et de résultats permettant à chaque service déconcentré de disposer d'éléments de comparaison par rapport à ses homologues, tant en matière de moyens que de performances.</p> <p>Utiliser une partie de ces données dans la communication vers les usagers et vers les partenaires des services concernés.</p>	<p><b>III-1</b></p>
<p><b>11</b></p>	<p><b>Inscrire les procédures de répartition dans une démarche globale et pluriannuelle</b>  Inscrire les démarches d'allocation des moyens en personnel dans des approches globales et pluriannuelles de la modernisation des services, comportant en particulier la contractualisation, la fongibilité des moyens et le suivi des résultats.</p>	<p><b>III-2</b></p>

**CONCLUSIONS**

**sur**

**LA REPARTITION DES MOYENS EN PERSONNEL  
PAR LES ADMINISTRATIONS CENTRALES**

Ces conclusions font suite à l'examen par le Comité d'enquête du rapport présenté par MM. Jean-François CARREZ, conseiller maître à la Cour des comptes, Gilles BLANCHARD, ingénieur général du Génie Rural des Eaux et Forêts, Jean-Michel LAIR, président de section CRC des Pays de la Loire et André ROT, inspecteur général de l'administration de l'Education nationale.