

RAPPORT D'ENSEMBLE
DU COMITE D'ENQUETE SUR LE COUT
ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS
1999 - 2001

Le texte de ce rapport a été adopté par le Comité d'enquête lors de sa séance du 18 décembre 2001.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS.....	III
INTRODUCTION.	1
PREMIÈRE PARTIE : LES CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LE COMITE DE 1999 A 2001 ET LEURS SUITES	5
I. LES RECOMMANDATIONS PORTANT SUR LA MODERNISATION DES OUTILS DE GESTION DE L'ADMINISTRATION.....	6
A. LA RECHERCHE DE L'ÉCONOMIE ET DE L'EFFICIENCE (COÛTS, RATIONALISATION DE LA GESTION, RÉSULTATS OBTENUS PAR RAPPORT AUX MOYENS ENGAGÉS...) :	6
1 - maîtriser la dépense : <i>la prévention des indus dans le domaine social (juin 1999)</i>	6
2 - développer l'informatisation : <i>les échanges de données informatisés dans le domaine de la justice (juillet 2000)</i>	7
3 - mieux affecter les moyens en personnel : <i>la répartition des moyens en personnel par les administrations centrales (décembre 2000)</i>	9
B. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE EFFICACITÉ (RÉSULTATS COMPARÉS AUX OBJECTIFS) :	11
4 - connaître l'activité de l'administration : <i>les rapports d'activité des ministères (mars 1999)</i>	11
5 - tenir compte du point de vue de l'utilisateur : <i>les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers (décembre 2001)</i>	12
6 - mesurer et apprécier les résultats de l'administration : <i>la mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères (juin 2001)</i>	14

II. LES RECOMMANDATIONS PORTANT SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 18

7 - la professionnalisation de la fonction de gestionnaire du personnel :
les gestionnaires de personnel dans l'administration (octobre 1999) 18

8 - une gestion mieux assurée et garantissant les droits des agents :
le dossier du fonctionnaire (avril 2001) 20

9 - une gestion plus qualitative des ressources humaines :
la notation et l'évaluation des agents dans l'administration (juillet 2001) 21

DEUXIEME PARTIE : PERSPECTIVES POUR LE COMITE

1 - la réflexion sur les enjeux nouveaux.....23

2 - l'approfondissement des travaux antérieurs.....24

ANNEXES

TEXTE INTÉGRAL DES CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LE COMITÉ, ET INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

ANNEXES 1 À 9 : TEXTES DES CONCLUSIONS

Annexe 1 : La prévention des indus dans le domaine social (juin 1999) 30

**Annexe 2 : Les échanges de données informatisés
dans le domaine de la justice (juillet 2000)..... 52**

**Annexe 3 : La répartition des moyens en personnel par les administrations
centrales (décembre 2000) 82**

Annexe 4 : Les rapports d'activité des ministères (mars 1999)..... 116

**Annexe 5 : Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers
(décembre 2001) 162**

**Annexe 6 : La mise en place d'indicateurs de résultats
dans trois ministères (juin 2001) 179**

**Annexe 7 : Les gestionnaires de personnel
dans l'administration (octobre 1999) 207**

Annexe 8 : Le dossier du fonctionnaire (avril 2001) 228

**Annexe 9 : La notation et l'évaluation des agents
dans l'administration (juillet 2001)..... 272**

ANNEXES 10 ET 11 : INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

**Annexe 10 : Extrait du code des juridictions financières (partie réglementaire) -
Décret n° 2000- 338 du 14 avril 2000..... 295**

Annexe 11 : Les rapporteurs du comité de 1999 à 2001 299

AVANT-PROPOS

En application de l'article D 320-8 du code des juridictions financières, le Comité d'enquête établit périodiquement un rapport d'ensemble exposant son *activité*, ses recommandations et les *conclusions générales* qui lui paraissent ressortir de ses travaux. Ce rapport est adressé au Premier ministre, aux membres du Gouvernement et du Parlement. Il fait l'objet d'une *publication*.

La première utilité de ce document est de rendre compte de *l'activité du Comité* dans la période écoulée. Pendant les années 1999 à 2001, les conclusions de neuf rapports d'enquêtes ont en effet été adoptées, sur des sujets concernant la modernisation des outils de gestion de l'administration (six enquêtes) et la mise en place de la gestion des ressources humaines (trois enquêtes).

Les conclusions ou recommandations adoptées par le Comité, reproduites in extenso en annexe, sont analysées dans le corps du rapport, avec les suites qui leur ont été chaque fois réservées. Il est encourageant de constater à cet égard que les recommandations du Comité ont eu souvent des effets et, lorsque tel n'était pas le cas, qu'elles peuvent encore contribuer très utilement au débat sur des réformes qui restent d'actualité. Elles font en fait apparaître que le Comité s'est intéressé très précisément à des domaines-clés de la modernisation des administrations, le plus souvent à la demande du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Ainsi ont été conduits, par exemple, des travaux sur les indicateurs de résultats dans trois ministères et sur la notation et l'évaluation des agents.

Quelles sont, au-delà de celles propres à chaque enquête, *les conclusions générales* qui paraissent ressortir de ces travaux ?

Dans la période 1999-2001, la modernisation s'est inscrite dans la continuité des efforts entrepris par les gouvernements successifs. Plusieurs circulaires ont été publiées depuis 1989, qui précisent les axes prioritaires des efforts à entreprendre. La période récente a été aussi marquée par l'adoption de textes importants ; en particulier, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances oblige l'ensemble des administrations, et d'abord celles de l'Etat, à entreprendre un important effort de réflexion sur leurs missions, sur la mesure de leurs actions et de l'efficacité de celles-ci et sur la présentation des résultats obtenus.

Il n'est cependant pas inutile de rappeler dans ce contexte le poids de certaines réalités administratives qui privent d'effet certaines solutions sans doute tout à fait bonnes dans leur principe, mais dont les conditions pratiques de mise en œuvre n'ont pas été suffisamment analysées au préalable. A ce titre, mérite sans doute de retenir l'attention, la formulation, au début de la deuxième partie du présent rapport, de quelques observations d'ores et déjà faites par le Comité concernant *les exigences, mais aussi la prudence* impliquées par le développement, très souhaitable, de la « culture de résultats » dans les administrations.

La technicité apparente de ce rapport ne l'empêche pas d'avoir vocation à toucher un public large et divers : il est en effet à la fois sans doute peu commode mais très nécessaire de réunir en un langage commun aux juristes, aux financiers et aux spécialistes du management public une matière qui implique des remises en question, la formulation d'objectifs clairs et la maîtrise d'outils nouveaux.

C'est un travail aux méthodes éprouvées et élaboré dans le seul souci de l'intérêt général qui est ici présenté et assorti de propositions pour l'avenir. D'une certaine façon, la pluralité des auteurs comme celle des lecteurs du rapport en apporte la garantie : le Comité qui a adopté les conclusions est en effet un lieu de dialogue qui réunit les principaux partenaires au sein de l'ensemble administratif ; et, comme prescrit par le texte qui régit cet organisme consultatif, le document sera adressé au Premier ministre, aux membres du Gouvernement et, ce qui mérite d'être remarqué, aux membres du Parlement, avant d'être rendu *public*.

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

INTRODUCTION

Le statut et le rôle assignés au Comité conditionnent la présentation de ses conclusions et le choix de ses futurs thèmes d'enquête, dans le contexte récemment renouvelé de la modernisation de l'administration.

1 - Rappel : le statut et le rôle du Comité d'enquête

Les missions et l'organisation du Comité d'enquête sont définies au livre III du Code des Juridictions Financières, qui en fait un organisme associé à la Cour des comptes et présidé par son Premier président. Il ne s'agit pas d'un organisme de contrôle mais d'enquête, que singularisent son rattachement et ses compétences.

Le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics est placé auprès du Premier Ministre. Il recherche et propose les mesures propres à réduire le coût et à améliorer la qualité et le rendement des services des ministères, des établissements publics, des collectivités locales et des organismes de toute nature chargé d'assurer un service public. Sa compétence s'étend également aux sociétés ou organismes dans lesquels l'État possède une participation financière supérieure à 20 % du capital social ou qui ont bénéficié de subventions, d'avances ou de garanties du Trésor.

Le Premier ministre et les ministres intéressés peuvent lui confier l'étude, dans le cadre de sa compétence, de toutes mesures de rationalisation ou projets de réforme.

L'expression « coût et rendement » correspond aujourd'hui à la recherche de l'efficacité des administrations. Cette mission n'est évidemment pas dévolue au seul Comité d'enquête, qui se trouve sur ce terrain en présence de nombreux autres organismes : inspections générales, directions d'études ministérielles, Commissariat général du Plan, Conseil national de l'évaluation, Observatoire de l'emploi public, Cour des comptes... Il est nécessaire par conséquent de chercher des synergies et des complémentarités plutôt qu'une hypothétique spécificité - ou des « titres de propriété » sur un territoire administratif.

Toutefois le Comité présente en fait plusieurs originalités par rapport à d'autres organismes d'inspection ou de contrôle :

- *son mode de saisine*, fixé par l'article D 320-1 du code, est en fait double : outre la saisine par les ministres, une auto-saisine est possible « Le Comité procède notamment à des enquêtes périodiques sur les attributions, la structure et les conditions de fonctionnement des départements ministériels ». A partir de 1999, et contrairement à ce qui s'était souvent produit dans certaines périodes antérieures, le Comité n'a pas eu recours à des enquêtes à sa propre initiative. Il a en revanche donné accord à des demandes d'enquêtes *émanant du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat* ;
- *l'origine de ses 28 membres titulaires* en fait un lieu intéressant de dialogue, puisqu'il réunit les principaux partenaires au sein de l'ensemble administratif : élus nationaux et locaux, représentants des administrations centrales et territoriales, inspections générales, médiateur, et surtout les *sept syndicats* les plus représentatifs (qui sont les suivants, dans l'ordre de leur représentativité pour les trois fonctions publiques confondues : CGT, CFDT, FO, FSU, UNSA, CFTC, CGC) ;
- *sa procédure contradictoire particulière* lui permet de tenir compte des observations formulées par les administrations et les syndicats au cours d'une première séance, consacrée à l'examen du rapport d'enquête, avant que les « conclusions » finales soient adoptées lors d'une deuxième séance et « adressées au Premier ministre, au ministre chargé des finances et aux ministres intéressés », qui font connaître au Premier ministre, au ministre chargé des finances et au président du Comité d'enquête leurs observations relatives auxdites conclusions, dans un délai de trois mois à compter de leur notification.

En pratique, la méthode du Comité consiste à toujours commencer par une enquête dans les services, permettant de *repérer les bonnes façons de faire ou les insuffisances de gestion* et d'en tirer ensuite des leçons, si possible sous forme de propositions concrètes. En cela, *son objet n'est pas le contrôle mais plutôt l'audit ou l'étude d'organisation* conduisant si possible à des recommandations ou « conclusions » *réalistes et opérationnelles*.

Le fait que ces conclusions, ainsi que, le cas échéant, les rapports initiaux, soient diffusés depuis 1999 sur le site Internet de la Cour des comptes (rubrique « organismes associés ») contribue à sensibiliser les administrations concernées par les réformes et le suivi des recommandations du Comité devrait en être facilité.

2 - Le nouveau contexte de la modernisation de l'Etat.

Dans l'introduction du dernier rapport général publié fin 1998, le Comité avait constaté la continuité des efforts accomplis dans les dix années précédentes en matière de modernisation, - notamment en matière de déconcentration, d'informatisation des services, de gestion du personnel et de relation avec les usagers - tout en estimant qu'il était nécessaire d'aller vers plus de cohérence et d'efficacité dans trois domaines en particulier : la gestion de l'allocation des ressources, la coordination interministérielle et le dispositif d'appui à la modernisation de l'administration.

De fait la période écoulée depuis trois ans a été marquée par une volonté d'inscrire l'effort de modernisation dans la continuité, un accent particulier étant mis sur le développement du contrôle de la gestion dans l'administration, en vue d'améliorer le pilotage des services aussi bien au niveau central qu'au niveau local.

Plusieurs décisions et de nombreux textes adoptés dans le cadre de la réforme de l'Etat sont en effet allés dans ce sens :

- mise en place, suite à la réunion du Comité interministériel de la réforme de l'Etat (CIRE), le 13 juillet 1999, de groupes de travail interministériels en vue de la généralisation du recours aux indicateurs de résultats et de performance dans les ministères ;
- décret du 20 octobre 1999 relatifs aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics dans les départements ;
- circulaire du 21 février 2000 relative à l'établissement de rapports d'activité et de comptes rendus de gestion budgétaire ministériels ;
- élaboration par la direction du budget et la DIRE d'un guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion à l'usage des administrations de l'Etat en août 2000 ;
- décision prise par le CIRE du 12 octobre 2000 de généraliser avant 2003 le contrôle de gestion ;
- circulaire du Premier ministre du 8 janvier 2001 relative aux directives nationales d'orientation ;
- circulaire des ministres chargés de l'économie et des finances et de la réforme de l'Etat, en date du 21 juin 2001, sur le développement du contrôle de gestion dans les administrations...

Par ailleurs, la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances exprime une volonté de maîtriser les résultats de la dépense publique. Son article 54 prévoit notamment des rapports annuels de performance sur les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés à chaque programme. Elle ouvre des perspectives nouvelles en matière de modernisation et suscite de nombreuses réflexions pour assurer sa mise en œuvre, notamment au ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie et au ministère chargé de la réforme de l'Etat.

Le CIRE du 15 novembre 2001 a adopté un plan d'action pour préparer la mise en œuvre progressive de cette réforme. Trois chantiers déjà ouverts seront ainsi poursuivis pour la mise en œuvre de la loi organique ; ils ont pour objet :

- de développer les nouveaux modes de gestion internes des administrations (« contrôle de gestion », « qualité », « GRH », « déconcentration ») ;
- de définir les nouveaux contenus des budgets ministériels (« l'élaboration des programmes, de même que la formulation des objectifs, relèvent d'un travail propre à chaque ministère » ; « les évolutions de la budgétisation des crédits décidées par la loi du 1^{er} août vont nécessiter une mise au point plus longue des méthodes communes ») ;
- de concevoir de nouveaux standards et de nouvelles règles de procédures qui, une fois mis au point, seront déployés dans tous les ministères (« budgets locaux », « chaînes des contrôles », « comptabilité d'exercices », « refonte des systèmes d'information financière »).

La progression de chaque administration vers l'objectif de 2006 doit être définie « de manière spécifique à chacune d'elle ». Des expérimentations d'ores et déjà engagées ou projetées par les ministères seront approfondies.

Les approches centrées sur la définition d'objectifs, de résultats et d'indicateurs utiles au pilotage des services déconcentrés sont partagées désormais par nombre de pays de la zone OCDE. Mais elles soulèvent des questions pouvant offrir au Comité des champs d'enquête pour l'avenir.

PREMIERE PARTIE

LES CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LE COMITE DE 1999 A 2001 ET LEURS SUITES

L'activité du Comité au cours des années 1999-2001 a été centrée sur deux thèmes généraux :

- la **modernisation des outils généraux de gestion**, visant notamment à apprécier les résultats ou l'efficacité de l'administration (six enquêtes),
- la **mise en place d'une gestion des ressources humaines** (« GRH ») visant à transformer la gestion administrative traditionnelle des personnels (trois enquêtes).

Chacun des rapports d'enquête donne lieu ci-après à un résumé de ses principales constatations et à une analyse des suites qu'à ce jour il a reçues. Pour établir ces dernières, le Comité a disposé d'informations émanant le plus souvent des administrations concernées. Toutefois quelques investigations complémentaires ont parfois été nécessaires pour mettre au point le texte définitif.

I. LES RECOMMANDATIONS PORTANT SUR LA MODERNISATION DES OUTILS DE GESTION DE L'ADMINISTRATION

A. LA RECHERCHE DE L'ÉCONOMIE ET DE L'EFFICIENCE (COÛTS, RATIONALISATION DE LA GESTION, RÉSULTATS OBTENUS PAR RAPPORT AUX MOYENS ENGAGÉS...) :

Un premier axe de travail du Comité a consisté à exercer ses compétences classiques visant l'économie et la rationalisation de la gestion, qu'il s'agisse de la maîtrise des dépenses, de la modernisation de la gestion et du développement de l'informatisation ou des méthodes d'affectation des moyens en personnel.

1 - Maîtriser la dépense : la prévention des indus dans le domaine social (juin 1999)

Le Comité s'est saisi en 1998 d'une étude sur les versements indus de prestations sociales et les moyens de les éviter, compte tenu de leur incidence financière et des inégalités qu'ils créent entre les prestataires. L'enquête devait porter sur les causes d'erreurs générant les indus, l'évaluation de leur montant, les mesures déjà prises pour les prévenir et les solutions préconisées pour les limiter à l'avenir.

Résumé des constatations du Comité

Des prestations sociales peuvent être versées à tort, suite à une erreur commise par le payeur, par le bénéficiaire ou encore par le prestataire de soins en tant qu'ordonnateur des dépenses d'assurance-maladie. Même si un indu non reversé par un bénéficiaire en situation difficile peut éventuellement permettre de faire une économie de compensation d'aide ou d'action sociale le cas échéant plus importante, la prévention des indus constitue un enjeu de gestion important pour les caisses de sécurité sociale en tant que révélateur de dysfonctionnements administratifs et source de coûts élevés.

Le Comité a donc mis l'accent dans son analyse sur les *causes* des erreurs générant les indus, l'évaluation de leur montant, les mesures déjà prises par les organismes de Sécurité sociale en distinguant les trois branches maladie, famille et vieillesse ainsi que sur les *remèdes* préconisés.

L'étude a porté sur trois groupes de régimes : le régime général, les régimes des professions indépendantes et les régimes agricoles.

Les propositions, déclinées pour chaque régime, ont été regroupées en trois catégories : *une meilleure organisation des caisses, une amélioration des échanges informatisés de données et plusieurs modifications réglementaires.*

Le texte des conclusions est proposé en annexe 1 (page 30).

Suites données

Même s'il est difficile d'imputer au seul respect des recommandations du Comité la totalité des efforts consentis par les administrations et organismes en matière de prévention des indus, l'enquête effectuée trente mois après¹ montre que la plupart des propositions du Comité ont été analysées, souvent prises en considération ou déjà traduites dans des textes ou décisions de gestion.

En ce qui concerne *l'organisation des caisses*, les régimes d'assurance maladie ont progressé sur la gestion du risque et la mise en place du contrôle interne. La branche famille a intégré une nouvelle stratégie de maîtrise des risques dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) de 2001. Les régimes de retraite ont mieux intégré la prévention et la détection des indus dans leurs schémas directeurs informatique et accru l'automatisation des procédures. Enfin, le régime agricole fera de la mise en œuvre du contrôle interne dans les caisses un axe fort de sa prochaine COG de 2002.

En matière *d'échanges informatisés de données*, il faut signaler le développement, à des fins de contrôle *a posteriori* des ressources, des transferts de données nominatives entre la DGI et les branches famille et retraite.

S'agissant des propositions visant *la réglementation des prestations*, les lois de financement de la sécurité sociale pour 2000 et 2002 ont donné suite à certaines recommandations du Comité concernant la motivation des arrêts de travail sur les feuilles de soins et le recentrage des ententes préalables sur les prestations coûteuses. Plusieurs décrets ont été publiés, notamment en matière de recouvrement des indus dans la branche famille.

2 - Développer l'informatisation : les échanges de données informatisés dans le domaine de la justice (juillet 2000)

A la suite d'un premier rapport, en 1997, portant sur « le recours aux échanges de données informatisés dans l'administration », le Comité avait émis le vœu qu'une étude complémentaire puisse être conduite au ministère de la justice sur le rôle de ces échanges « visant à accélérer le fonctionnement de la justice tout en garantissant le niveau de sécurité requis ». Il s'était saisi de l'enquête correspondante.

¹ Cf. note complémentaire à l'annexe 1, ci-après p. 44.

Résumé des constatations du comité

Après avoir rappelé les spécificités du monde judiciaire, le Comité a pris le parti d'adopter une définition large du concept d'échanges de données informatisés au sein des divers procédés de communication électronique.

Il a dressé le bilan des expériences menées au ministère de la justice et constaté les échecs répétés de l'introduction de l'EDI dans l'instance, c'est-à-dire dans le processus conduisant au jugement, tandis que certaines expériences réussies pouvaient être mises en valeur à la périphérie de l'instance.

Il a considéré que le contexte actuel, propice à la dématérialisation et à l'émergence des systèmes d'information, pouvait comporter des incitations nouvelles ou de développement des échanges informatisés. Il a ensuite dessiné le cadre général de ce développement en insistant *sur la nécessité d'une maîtrise d'ouvrage forte, d'une recherche de cohérence des projets et d'une approche pragmatique n'excluant aucune solution technique de communication comme Internet.*

Enfin, le Comité a formulé des propositions concrètes d'organisation du ministère permettant d'amorcer une nouvelle stratégie concernant les échanges de données informatisés.

Le texte des conclusions est proposé en annexe 2 (page 52).

Suites données

Le ministère de la Justice a indiqué que les orientations générales du Comité avaient été prises en compte dans les documents préparatoires au schéma directeur informatique pour la période 2003-2007, actuellement en cours d'élaboration.

En particulier, ce nouveau schéma directeur confirmera le renforcement de la maîtrise d'ouvrage stratégique du système d'information, jugée nécessaire par le Comité. D'ores et déjà, les projets stratégiques en cours sont pilotés et/ou suivis par des comités des directeurs, avec la participation de la COMIRCE, instance de réflexion stratégique sur l'informatique du ministère de la Justice. Le recours à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage est communément appliqué à ces mêmes projets et des actions de formation ont été mises en œuvre en faveur des équipes assurant la maîtrise d'ouvrage.

Dans le même contexte, la prise en compte des nouvelles technologies, notamment celles reposant sur la communication a été assurée ; la règle de l'adossement au « réseau privé virtuel justice » (ou RPVJ) a notamment été retenue. Ce réseau a bénéficié d'une montée en puissance importante entre 1999 et 2001, 28,7 % des agents du ministère et 75 % des entités administratives étant désormais reliés au réseau.

La loi du 13 mars 2000 sur la signature électronique a fait l'objet d'un décret d'application mais nécessite encore plusieurs arrêtés pour permettre son application effective, ce qui retarde certains projets concernant la communication avec les partenaires de la justice (avocats, avoués...), qui restent à ce jour en phase expérimentale. Ces projets ont connu cependant des avancées portant sur l'aide juridictionnelle et les injonctions de payer. Plus généralement, les téléprocédures ont été développées (mise en ligne de formulaires, dont la demande d'extrait de casier judiciaire).

Les propositions opérationnelles que le Comité suggérait pour les années 2001-2002 portaient sur la mise en place d'un référentiel des processus et des données et sur la création de GIP ou de GIE avec les partenaires de la justice. Une mise à niveau du référentiel technologique est en cours depuis 2001 dans le cadre de la préparation du futur schéma directeur. Des travaux sont menés sur un dictionnaire des données partagées et sur une cartographie des applications et des flux. En revanche, les relations avec les partenaires de la justice ont fait l'objet de simples conventions, plutôt que des GIP et GIE proposés par le Comité.

3 - Mieux affecter les moyens en personnel : *la répartition des moyens en personnel par les administrations centrales (décembre 2000)*

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.

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances remet en cause 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 « missions » et « programmes », orientée vers les résultats et fondée sur une plus grande responsabilité des gestionnaires.

Entreprise dès 1999, l'enquête demandée par le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat au Comité n'a pas pu explorer toutes ces nouvelles perspectives. Elle a simplement tenté, à partir d'un état des lieux et d'une analyse des avancées concrètes de chaque administration centrale, de dégager les orientations susceptibles d'améliorer les dispositifs de répartition des moyens en personnel et de les inscrire dans une conception plus globale de la rénovation des services publics.

Résumé des constatations du Comité

Le Comité a dressé un état des lieux dans 11 ministères sur les procédures de répartition des emplois entre les administrations centrales et les services déconcentrés. Les critères utilisés ont été analysés et des orientations permettant d'améliorer les dispositifs en vigueur ont été dégagées.

Le rapport soumis au Comité a fait apparaître une absence de méthodologie commune convaincante reposant sur des critères de répartition homogènes d'un ministère à l'autre. Quelques évolutions intéressantes ont pu cependant être notées. Le comité a en effet relevé une certaine amélioration des critères (simplification, élargissement du champ des critères à l'environnement, aux politiques...) et une tendance à prendre en compte les moyens réels et non seulement théoriques. L'introduction d'éléments de souplesse, de données comparatives, de tentatives de globalisation des moyens, voire de contractualisation objectifs / moyens fait ainsi apparaître un progrès qualitatif des critères et des procédures.

Mais le principal défaut des dispositifs se situe dans leur mise en œuvre : en période de contraintes budgétaires, les décalages entre effectifs réels et théoriques, les réticences face aux redéploiements et l'absence de suivi rigoureux rendent la démarche de répartition rationnelle souvent inopérante.

Les recommandations proposées se répartissent en trois groupes : il est proposé de créer des conditions générales favorables à la rationalisation tant des procédures que des critères d'allocation des moyens en personnel ; de simplifier et élargir les critères actuellement utilisés ; de rationaliser et contractualiser les procédures suivies.

Le texte des conclusions est proposé en annexe 3 (page 82).

Suites données

Comme indiqué, la nouvelle loi organique relative aux lois de finances modifie le contexte dans lequel les dépenses de personnel seront autorisées sur la plan budgétaire : existence d'un sous-plafond limitatif au sein des crédits d'un programme, plafond globaux par ministère et déclinés par programme à titre indicatif. La question de la répartition des emplois entre les programmes a notamment été abordée par un groupe de travail interne aux ministères principalement concernés (MINEFI et Réforme de l'Etat) sur la « gestion des emplois et du personnel ». Cette question doit donc faire l'objet de travaux complémentaires.

B. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE *EFFICACITÉ* (RÉSULTATS COMPARÉS AUX OBJECTIFS) :

Le Comité s'est attaché à étudier les conditions permettant à l'administration d'améliorer sa recherche de l'efficacité. Ceci l'a conduit à s'intéresser aux comptes rendus d'activité, à l'écoute de l'utilisateur et, prioritairement, à la mesure des résultats.

4- Connaître l'activité de l'administration : *les rapports d'activité des ministères (mars 1999)*

La connaissance de l'activité des services constitue le premier niveau d'un dispositif complet d'indicateurs utiles à la gestion, permettant de déboucher sur une appréciation des résultats et de la performance des administrations.

Au niveau ministériel, l'absence de rapport annuel d'activité (excepté dans deux cas) ne permettrait pas de connaître de manière synthétique et chiffres à l'appui, l'action des différents ministères.

C'est pourquoi, le Comité a été saisi à la fin de 1997 d'une demande d'enquête sur la forme que pourraient prendre des « rapports annuels de gestion », compte tenu des données déjà rassemblées ou des documents déjà publiés par les différents ministères.

Résumé des constatations du Comité

Les documents d'information se sont multipliés dans les services de l'Etat : si leur contenu est souvent riche, il reste hétérogène et comporte peu de données chiffrées. Les conditions d'élaboration de ces documents sont disparates, les délais de publication trop longs et les conditions de diffusion peu homogènes.

Partant du constat que, *du fait de la disparition des « blancs budgétaires »*, il n'existait plus de rapport annuel synthétique d'activité ministériel, le Comité a proposé d'instituer une obligation réglementaire d'établir un rapport annuel d'activité dans chaque ministère.

Il a défini plusieurs orientations quant au public visé, aux besoins à satisfaire, au contenu, à la forme, au calendrier, aux procédures et aux structures à mettre en place pour son élaboration.

Il a formulé également des recommandations sur les conditions de mise en œuvre d'une telle obligation.

Le texte des conclusions est proposé en annexe 4 (page 116).

Suites données

Une circulaire du 21 février 2000 « relative à l'établissement de rapports d'activité et de comptes rendus de gestion budgétaire ministériels » a été publiée au Journal officiel du 24 février 2000.

Lors du comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 12 octobre 2000, il a été décidé de généraliser pour l'année 2000 l'expérience menée en 1999 dans quelques ministères. La circulaire du Premier ministre du 13 avril 2001 a confirmé cette généralisation et invité chaque ministre à élaborer en 2001 un rapport d'activité ministériel au titre de l'année 2000.

La circulaire interministérielle du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion dans l'administration a rappelé par ailleurs l'importance de la mesure de l'activité dans la démarche du contrôle de gestion.

Parmi d'autres rapports d'activité intéressants, on peut citer celui du ministère de la Justice, qui présente plusieurs indicateurs quantitatifs d'efficacité (délais d'écoulement des stocks dans les Cours d'appel, durée moyenne de traitement d'un divorce, taux de réponse pénale des TGI...)

5- Tenir compte du point de vue de l'utilisateur : les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers (décembre 2001)

Le Comité a été chargé, à la demande du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, d'étudier les enjeux, les méthodes d'évaluation mises en œuvre et les améliorations envisageables en la matière.

« L'écoute de l'utilisateur » est en effet généralement placée au cœur de la démarche de modernisation des services publics mais, paradoxalement, les savoir-faire en matière de méthode d'évaluation de la satisfaction des usagers ne sont pas bien identifiés. Leurs attentes sont souvent présumées par l'administration, sans qu'on leur donne directement la parole et sans que l'on mesure l'écart entre la qualité de service qu'ils attendent et celle qu'ils perçoivent effectivement.

Inversement, la satisfaction des usagers ne saurait guider à elle seule l'activité des services publics, dont les performances se mesurent à l'aune d'autres critères comme la prise en compte de l'intérêt général, l'attention portée aux catégories défavorisées ou encore la maîtrise des coûts.

En définitive, la place donnée à la satisfaction des usagers par rapport à d'autres objectifs dépend des résultats attendus et du contexte dans lequel le service est rendu.

Résumé des constatations du Comité

Le Comité a constaté que la mesure de la satisfaction des usagers n'est apparue que récemment comme un enjeu pour les services publics, davantage sous l'influence de facteurs économiques et sociologiques qui ont également affecté le secteur marchand, que dans le cadre d'une politique publique véritablement ordonnée.

De ce fait, les pratiques de mesure de la satisfaction des usagers sont éparpillées et variées. Elles résultent souvent d'initiatives ponctuelles des services. Faute d'un lieu pour la mise en commun et le pilotage de ces expériences, on ne trouve de formulation claire ni des objectifs, ni des moyens et méthodes employés.

Les recommandations du Comité visent à définir un certain nombre de principes d'action permettant de diffuser des éléments de méthode et de développer l'écoute des différentes catégories d'usagers.

A cette fin, les conclusions du Comité ont porté sur quatre priorités : créer un contexte favorable au développement de l'évaluation de la satisfaction des usagers, clarifier les objectifs des évaluations de satisfaction, choisir des méthodes adaptées, en déduire des propositions opérationnelles.

En ce qui concerne l'appui méthodologique aux enquêtes, l'accent a été mis dans les propositions sur l'utilité de rattacher les expérimentations et l'analyse des méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers au centre de ressources qualité dont la constitution a été décidée par le Comité interministériel pour la réforme de l'Etat, en liaison avec le service d'information du gouvernement (SIG).

Mener une réflexion sur les catégories d'usagers concernés par les objectifs fixés est apparue au Comité comme une condition préalable à toute mesure de la satisfaction. *Il faut parler des usagers au pluriel et tenir compte des inégalités entre eux.* Ceci conduit aussi à tenir compte de la superposition territoriale des services et du caractère de plus en plus souvent « interinstitutionnel » de l'action publique et à analyser la nature des relations entretenues avec le service avant tout engagement d'une mesure de la satisfaction : la pertinence de la segmentation opérée conditionne en effet le caractère opérationnel de l'enquête.

S'agissant des méthodes, le Comité a considéré que l'expression *et l'analyse des insatisfactions* des usagers pouvait aussi fournir des indications précieuses. Elles devraient aller de pair avec une information des usagers sur les objectifs, les contraintes et les enjeux propres au service en cause.

Par ailleurs, l'association des agents à toute démarche d'évaluation de satisfaction impliquant directement le management et l'adaptation des services paraît nécessaire au même titre que *l'organisation du retour d'information* concernant les conclusions des enquêtes sur les agents et les usagers.

Sur le plan opérationnel, le Comité préconise notamment de ne pas se contenter d'enquêtes ponctuelles d'opinion mais d'inscrire si possible dans la permanence de la gestion les évaluations de la satisfaction des usagers au sein du processus d'amélioration de la qualité et d'adaptation des services rendus.

Le texte des conclusions est proposé en annexe 5 (page 162).

Suites données : compte tenu de la date d'adoption des conclusions (décembre 2001), les suites données ne peuvent être analysées dans le présent rapport d'ensemble.

6- Mesurer et apprécier les résultats de l'administration : la mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères (juin 2001)

La mesure des résultats devrait occuper dans l'activité administrative une place tout à fait centrale. En effet la mesure de l'efficacité de l'administration, suppose une appréciation des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés de même que la mesure de l'efficience se réfère à l'appréciation des résultats par rapport aux moyens utilisés. Une telle appréciation des résultats est nécessaire non seulement pour informer le citoyen et les pouvoirs publics mais aussi pour mieux piloter les services et responsabiliser les gestionnaires.

Le développement du contrôle de gestion dans les services de l'Etat donne aux indicateurs de résultats une importance particulière qui a conduit le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat à demander en 1999 une enquête au Comité sur ce sujet.

Résumé des constatations du Comité

Le rapport fait le point sur les démarches conduites au ministère de la Justice (qualité de la justice et évaluation des tribunaux de grande instance), aux ministères de l'Education nationale (état de l'école et performance des lycées) et de l'Intérieur (indicateurs de suivi et de résultat de la police de proximité).

Les trois expériences présentées répondent, malgré leur état d'avancement très différent, à des exigences communes :

- *volonté de dépasser la simple mesure de l'activité en vue d'évaluer les résultats (on peut dire aussi « valeur ajoutée » ou « performance » de l'administration) ;*
- recherche d'éléments de comparaison entre services ;
- nécessité de disposer d'une pluralité d'indicateurs de résultats permettant la prise en compte d'objectifs qui sont parfois contradictoires.

Les expériences analysées par le rapport montrent aussi l'intérêt d'envisager d'emblée, moyennant quelques précautions, une publicité des indicateurs, qu'elle soit ciblée en direction des usagers, des partenaires ou des journalistes.

Elles soulignent enfin l'intérêt des indicateurs pour le pilotage des services et leur rôle possible en matière de responsabilisation des gestionnaires.

Chacun des trois ministères présente cependant ses caractéristiques :

- *Le ministère de la Justice*

Le ministère de la Justice a engagé depuis peu une démarche de réflexion sur la qualité de la justice permettant de définir des instruments d'évaluation des juridictions, en commençant par les tribunaux de grande instance.

Une fiche d'évaluation des TGI est en cours d'élaboration. Rassemblant des données diverses (contexte général, accès au droit, accès à la justice, activité par contentieux, données budgétaires, productivité des magistrats et des greffiers), elle vise à faciliter les comparaisons entre tribunaux et l'auto-évaluation, à mieux répartir les moyens et à introduire des critères de qualité dans l'appréciation de l'activité des tribunaux.

Attendue dans les juridictions, la démarche d'évaluation initiée actuellement repose sur une recherche de transparence et mérite un soutien actif du Comité. Elle peut contribuer à l'amélioration de la qualité de la justice.

- *Le ministère de l'Education nationale*

Beaucoup plus avancé, le ministère de l'Education nationale élabore depuis une dizaine d'années plusieurs ensembles d'indicateurs :

- « l'état de l'école », qui s'efforce de donner, à travers trente indicateurs, une appréciation synthétique de l'ensemble du système éducatif, en fonction des objectifs qui lui sont assignés (acquérir des connaissances, former à la citoyenneté, préparer l'insertion professionnelle) ;
- les « indicateurs de performance des lycées », construits autour de l'objectif essentiel de la réussite au baccalauréat. Le taux de réussite n'est pas le seul indicateur : il est complété par le taux d'accès de seconde au baccalauréat et la proportion des bacheliers parmi les élèves quittant le lycée à quelque niveau que ce soit, ce qui conduit à valoriser les établissements qui poussent les élèves au diplôme sans pour autant évacuer les élèves en retard scolaire. Ces indicateurs sont complétés par une appréciation de la valeur ajoutée propre de l'établissement par rapport aux moyennes des établissements comparables ;
- les « indicateurs pour le pilotage des établissements scolaires » ou IPES qui permettent un retour d'information des données collectées au plan national, en vue d'une auto-évaluation des établissements.

L'expérience ancienne de ce ministère permet d'affirmer l'importance de quelques principes d'action en matière d'indicateurs : nécessité d'une pluralité d'indicateurs, appréciation de la valeur ajoutée (ou comparée) et pas seulement des résultats bruts, choix de la transparence avec un accompagnement adapté en matière de communication, de formation et d'information.

- *Le ministère de l'Intérieur* (police de proximité)

La mesure de l'activité des services de sécurité publique a longtemps reposé essentiellement sur l'« état 4001 » des crimes et délits.

La politique en matière de police de proximité a été expérimentée en 1999 et généralisée à partir de 2000. Conçue comme une réforme profonde de la sécurité publique en terme d'organisation, d'objectifs, de pratiques d'action et de management, sa mise en œuvre s'est accompagnée d'une démarche élaborée de suivi et d'évaluation.

La préfecture de police de Paris a ainsi défini dès 1999 dix indicateurs centraux dont cinq de moyens et cinq de résultats ou de qualité, complétés par des indicateurs propres des unités territoriales (secteurs et commissariats d'arrondissement).

Les circonscriptions de sécurité publique ont quant à elles utilisé à compter de 2000 un logiciel centralisé de suivi de la police de proximité « POLIPROX », centré sur les moyens, et présentent leurs résultats proprement dits dans le tableau opérationnel de secteur ou « TBOS ».

- Analyses et recommandations communes

Les leçons tirées de ces expériences, notamment en matière de police de proximité, portent d'abord sur la nécessaire cohérence entre indicateurs centraux et locaux, ce qui implique une réflexion préalable sur les objectifs de chaque unité de proximité. Il est apparu utile de disposer d'une pluralité d'indicateurs et de contrôler leur fiabilité. De même, la mise au point d'indicateurs complémentaires de gestion permet de motiver les responsables locaux. Il est souhaitable de prévoir une assistance aux gestionnaires, ainsi qu'une formation aux démarches de construction d'indicateurs. Enfin, la communication externe et interne à partir des indicateurs apparaît comme un facteur important de légitimation de la démarche.

Les constats et questions posées par les trois expériences ministérielles débouchent sur des appréciations ou suggestions propres à chacune d'elles. *Mais les rapporteurs, et à leur suite le Comité, ont été conduits à formuler des propositions communes.* Celles-ci, regroupées en neuf rubriques, apparaissent comme des *principes de sagesse* qui permettent de construire dans de bonnes conditions des indicateurs de résultats adaptés au contexte particulier de chaque administration. Ces neuf rubriques sont les suivantes :

- Inciter l'ensemble des services publics à construire des indicateurs de résultats, mais laisser chacun d'entre eux aller à son rythme.

- *Formuler les indicateurs de résultats en fonction des objectifs des services publics afin d'en mesurer le degré d'atteinte.*
- Bien différencier les indicateurs de résultats des indicateurs d'activité ou de moyens déjà largement répandus dans les services publics.
- Ne pas s'en tenir à un unique indicateur de résultat, mais donner à voir plusieurs « facettes » de la performance des services publics. Enrichir progressivement la palette de ces indicateurs.
- Accompagner la mise au point et la diffusion des indicateurs de résultats : information des « médiateurs », formation des responsables.
- Insérer les indicateurs de résultats dans des dispositifs de pilotage offrant un service aux responsables.
- Retenir d'emblée le principe de la transparence pour permettre les comparaisons.
- Faire des indicateurs de résultats – et des dispositifs dans lesquels ils s'insèrent – un outil de contractualisation pluriannuelle.
- Réunir des conditions préalables qui impliquent une approche progressive, service par service.

Le texte des conclusions est proposé en annexe 6 (page 179).

Suites données

Dans chacun des trois ministères concernés, l'enquête a permis de consolider ou de développer les indicateurs de résultats.

- Au ministère de la Justice par exemple, la démarche engagée s'est poursuivie, notamment en ce qui concerne l'alimentation des fiches d'évaluation des TGI proposées par le Président DALLE. Ces fiches sont déjà aux trois quarts remplies pour 22 TGI « moyens-grands » considérés comme particulièrement intéressants. En novembre 2001, la direction des services judiciaires a été désignée comme responsable de l'alimentation des fiches DALLE pour l'ensemble des tribunaux de grande instance.
- D'une manière générale, l'évolution qui s'est dessinée depuis 1999 dans le contexte administratif et budgétaire donne une dimension et une importance nouvelles à la réflexion sur les indicateurs de résultats parmi les autres catégories d'indicateurs qu'utilisent les administrations.

Chaque ministère a ainsi été invité par le comité interministériel à la réforme de l'Etat, lors de sa réunion du 12 octobre 2000, à définir et à utiliser des indicateurs annuels d'activité et de résultats. La décision a été confirmée par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) qui, le 15 novembre 2001, en a fait un élément de son plan d'action.

Une circulaire interministérielle du 21 juin 2001 sur le développement du contrôle de gestion dans les administrations avait rappelé la nécessité d'inclure dans « les plans de développement et de généralisation du contrôle de gestion pour les années 2001 à 2003 » une description des *systèmes de mesure des activités, des coûts et des résultats*. Elle prévoyait que « le contrôle de gestion doit ... être organisé et structuré de telle sorte qu'il prenne en compte les objectifs de performance des politiques publiques définis dans le cadre du débat budgétaire et permette de restituer les résultats obtenus, en termes d'efficacité, d'efficience et de qualité, afin d'améliorer la transparence et d'enrichir le compte rendu au Parlement ».

Par ailleurs, la nouvelle loi organique relative aux lois de finances prévoit en son article 48 que le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques doit comporter « la liste des missions, des programmes *et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes...* ». Son article 51 dispose que doit être jointe en annexe au projet de loi de finances « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen *d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ».

La mise en œuvre de ces dispositions qui pourrait s'avérer difficile, est prévue pour le 1^{er} janvier 2006 au plus tard (articles 66 et 67 de la loi).

II. LES RECOMMANDATIONS PORTANT SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La modernisation repose sur la bonne gestion du personnel : il ne suffit pas d'améliorer les outils techniques de gestion, il faut aussi dépasser la gestion classique, souvent purement administrative et indifférente à la responsabilité et à la motivation des fonctionnaires.

Le Comité s'est prononcé sur plusieurs conditions d'évolution d'une gestion classique vers une gestion plus dynamique des ressources humaines. Il estime que celle-ci exige une professionnalisation des gestionnaires, une meilleure connaissance des agents et une évaluation plus marquée de leur valeur professionnelle.

7- La professionnalisation de la fonction de gestionnaire du personnel : *les gestionnaires de personnel dans l'administration (octobre 1999)*

Demandée en 1998 par le ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat, l'étude des pratiques de différents ministères (Emploi et solidarité, Education nationale, recherche et technologie, Intérieur, Economie et finances, Equipement, transports et logement), a montré que la difficulté de transposer l'expérience intéressante de l'Equipement était réelle mais que des mises en œuvre pouvaient être entreprises sans délai.

Résumé des constatations du Comité

Des exemples intéressants et des initiatives novatrices mais aussi les insuffisances constatées ont conduit le Comité à insister sur quatre recommandations générales :

- les gestionnaires et les personnels attendent aujourd'hui des réalisations concrètes en matière de gestion administrative (tenue des dossiers individuels, écoute et dialogue avec les agents...) - *il faut mieux assurer les bases de la gestion.*
- la « gestion des ressources humaines », longtemps décrite comme une démarche superficielle d'adaptation à l'environnement, doit aujourd'hui être envisagée sous l'angle des relations humaines et du dialogue social qu'elle oblige à améliorer.
- le rôle de plus en plus important et stratégique de la fonction personnel appelle *une professionnalisation*. En effet des formules originales devront être mises progressivement en œuvre pour améliorer l'organisation et pour conforter les gestionnaires (place de la fonction de directeur de personnel dans l'organisation d'ensemble des services, valorisation des carrières des gestionnaires, fonctionnement en réseau...).
- enfin, le Comité a insisté sur l'intérêt de promouvoir la clarté dans les principes, les critères et les modalités de la gestion du personnel, au bénéfice de l'ensemble des acteurs concernés, y compris des agents et leurs représentants. Il a estimé souhaitable que soient *parallèlement précisés les missions et les objectifs des grandes actions publiques en cause.*

Le texte des conclusions est proposé en annexe 7 (page 207).

Suites données

Créé par un décret du 13 juillet 2000 et installé par le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat le 19 septembre 2000, *l'Observatoire de l'emploi public* a confirmé et complété le constat du Comité à l'occasion de ses premiers travaux.

Il a en effet pu constater que la gestion des personnels, souvent éclatée au sein de plusieurs directions d'administration centrale pour un même ministère, souffre d'une articulation parfois difficile avec la gestion budgétaire. Le premier rapport annuel de l'Observatoire met notamment l'accent sur la difficulté qu'éprouvent souvent les administrations centrales à disposer d'une vision globale des ressources humaines des ministères.

Dans le champ de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, les travaux de l'Observatoire amèneraient sans doute à nuancer un peu plus les appréciations du Comité : s'il est vrai que la fonction de prospective est peu développée dans les directions de gestion des personnels et qu'une certaine distance sépare parfois la doctrine de la réalité de la gestion, des résultats encourageants sont à signaler.

Plusieurs démarches engagées par l'Observatoire en 2001 vont dans le sens des préoccupations exprimées dans les conclusions du Comité :

- un travail de recensement des effectifs budgétaires et réels, reposant sur une matrice conceptuelle commune à tous les départements ministériels est en cours et devrait s'achever début 2002,
- un guide méthodologique de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), conçu en s'appuyant sur les différentes expériences ministérielles en la matière, a été diffusé à la fin du premier semestre 2001. Il doit servir d'appui à la rédaction de plans ministériels de gestion prévisionnelle qui recenseront, début 2002, les grandes orientations choisies en la matière par les ministères. Par ailleurs, des études ont été lancées avec des universitaires sur les grandes problématiques de la GPEEC (place des métiers et compétences dans une fonction publique de carrière, aspects sociologiques et économiques du recrutement dans la fonction publique...) afin de fournir un appui scientifique aux ministères dans leur démarche prospective.

Ces travaux continueront en 2002, année où l'effort portera notamment, d'une part, sur la consolidation des systèmes de remontées d'information dans le cadre de la préparation de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances et, d'autre part, sur une meilleure connaissance des effectifs réels payés sur crédits de rémunération, en particulier en vue de l'application du protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire.

8- Une gestion mieux assurée et garantissant les droits des agents : *le dossier du fonctionnaire (avril 2001)*

Cette étude, qui a été demandée par le ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation s'inscrit dans la suite de celle sur les gestionnaires de personnels.

Le dossier du fonctionnaire, conçu à l'origine comme un moyen de protection contre l'arbitraire des employeurs publics (loi de 1905), joue aujourd'hui un rôle essentiellement notarial ou archivistique dans la gestion des ressources humaines. La réforme des textes qui le régissent paraît emblématique de la possibilité - ou non - de concilier les exigences du droit et celles de la gestion...

Résumé des constatations du Comité

La réglementation du dossier est en effet succincte et elle n'est pas appliquée avec rigueur. L'accès à leur dossier n'est pas toujours facile pour les fonctionnaires, d'autant plus que, contrairement au principe d'unicité qui figure dans la loi, plusieurs dossiers le plus souvent coexistent : dossier individuel central, dossier de proximité, dossier individuel déconcentré.

De plus, le dossier ne recueille pas certains documents pourtant essentiels à la gestion, comme ceux relatifs à l'évaluation, à la formation ou à la mobilité des agents.

Enfin, contrairement aux autres éléments de la gestion du personnel, le dossier n'a pas été informatisé, malgré quelques expériences très récentes.

Malgré ces constats de faiblesse, le Comité a opté pour *le maintien du dossier individuel*, mais en formulant des propositions pour *une conception et une gestion renouvelées*.

Les propositions du Comité portent sur plusieurs aspects : la réglementation du dossier, les règles d'accès au dossier, la formation des gestionnaires de dossiers individuels, le contenu du dossier et sa dématérialisation. Des règles communes sont indispensables par exemple entre l'administration d'origine et organismes d'accueil pour la gestion continue des dossiers de fonctionnaires qui accomplissent une période de mobilité.

Pour le Comité, la clarification juridique et la rénovation de la gestion du dossier du fonctionnaire sont ainsi en définitive les conditions nécessaires permettant d'en faire un véritable outil utile à la gestion des ressources humaines et à la protection des droits des agents.

Le texte des conclusions est proposé en annexe 8 (page 228).

Suites données

La direction générale de l'administration et de la fonction publique a annoncé au Comité son intention d'élaborer une circulaire sur les règles générales concernant la composition, la gestion et l'utilisation du dossier du fonctionnaire.

9- Une gestion plus qualitative des ressources humaines : la notation et l'évaluation des agents dans l'administration (juillet 2001)

Cette troisième étude récente du Comité sur la gestion du personnel qui est aussi la troisième depuis 1946 consacrée à la notation, fait suite à une lettre du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat en date du 9 novembre 2000 demandant un audit des pratiques de notation pour « se prononcer sur l'éventuelle nécessité de modifier les règles juridiques de la notation afin de créer les conditions d'élaboration d'un véritable outil d'évaluation et de gestion prévisionnelle des parcours professionnels des fonctionnaires dans le cadre des principes généraux régissant leur carrière ».

La question de la réforme du décret du 14 février 1959 est en fait posée depuis longtemps et notamment depuis que l'article 17 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que des statuts particuliers peuvent ne pas prévoir de système de notation.

Menée auprès de cinq ministères considérés comme représentatifs (éducation nationale, intérieur, MINEFI, équipement et jeunesse et sports), l'enquête préalable a conduit à un *constat* sur les pratiques de notation et les expériences d'évaluation qui incite à analyser les conditions (ou « *pré-requis* ») nécessaires à la mise en œuvre de toute réforme.

Résumé des constatations du Comité

Le Comité a observé qu'en effet la pertinence du décret de 1959 n'était plus assurée en matière de notation mais que des pratiques innovantes s'étaient développées en ordre dispersé.

La réforme de la notation et le développement de l'évaluation requièrent d'ajouter de nouveaux objectifs aux anciens : il faut restituer aux objectifs statutaires initiaux leur cohérence, les élargir à la gestion des carrières et des compétences et assurer une crédibilité de la procédure d'appréciation des agents.

Quatre principes généraux ont inspiré les rapporteurs : *accepter une différenciation de carrière tenant compte de la valeur professionnelle, promouvoir l'évaluation*, qui se prête mieux que la notation au « management » des ressources humaines, *accompagner les efforts* en cours sans brusquer les choses, et enfin *réglementer avec mesure*, en limitant à l'essentiel la refonte des textes, en particulier celle du décret de 1959.

Les réformes proposées par le Comité s'articulent dès lors autour de trois grandes orientations : *instaurer une obligation pour l'administration de proposer un entretien annuel*, unique mais à « géométrie variable », selon les situations de chaque corps, *déconcentrer* (simplifier et rendre transparente) *la procédure d'avancement d'échelon*, en attribuant une note réellement classante, favoriser le développement de *procédures d'évaluation plus ambitieuses*, visant à terme une vraie gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans l'intérêt des agents comme dans celui des administrations.

Les conditions de réussite de ces réformes sont analysées : mener des études et des expérimentations, prévoir un programme de formation spécifique, dégager le cas échéant des moyens complémentaires, et enfin, rechercher la confiance entre personnels, services gestionnaires et notateurs pour assurer la crédibilité de la procédure de notation.

Le texte des conclusions est proposé en annexe 9 (page 272).

Suites données

Un projet de décret sur la notation et l'évaluation a été élaboré au cours de l'été 2001 et a été soumis à la concertation interministérielle et syndicale. Le comité interministériel pour la réforme de l'Etat a annoncé, lors de sa réunion du 15 novembre 2001, les grandes lignes d'une réforme du décret du 14 février 1959, prévoyant notamment que « l'entretien d'évaluation sera rendu obligatoire ».

DEUXIEME PARTIE

PERSPECTIVES POUR LE COMITE

Les travaux récents du Comité ainsi analysés montrent qu'une bonne préparation des administrations à ce qu'on appelle désormais « la culture de résultats » suppose de leur part à la fois des remises en question, la formulation d'objectifs clairs et la maîtrise d'outils nouveaux :

- le développement, nécessaire, des indicateurs de gestion ne doit pas créer l'illusion d'une sorte de « pilotage automatique » des services ;
- l'écoute de l'utilisateur fait partie des indicateurs de qualité mais requiert des précautions particulières sur le plan méthodologique ;
- la modernisation est un impératif commun à toutes les administrations mais chacune d'entre elles doit pouvoir aller de l'avant à son propre rythme tout en bénéficiant des avancées des autres ;
- enfin, il convient plus que jamais d'accompagner la modernisation par une gestion des ressources humaines moins purement administrative, et plus professionnelle, cessant de paraître ignorer le lien entre l'efficacité des services et celle des individus qui les composent, et habituant les agents des administrations à une évaluation de leurs résultats ...

Ces observations générales, tirées des travaux récents du Comité, devraient faire l'objet d'un suivi attentif - par exemple sous la forme d'une séance consacrée chaque année aux conséquences tirées par les administrations de ses recommandations.

Par ailleurs, ces travaux appellent des compléments ou des prolongements, donc de nouvelles enquêtes.

Le Comité produit en moyenne trois rapports par an, chiffre qui pourrait être maintenu pour la période suivante si le rythme et la nature des saisines ne sont pas substantiellement modifiés.

Les enquêtes à initier à partir de 2002 peuvent se répartir en deux groupes : les thèmes résultant des nouveaux enjeux de la modernisation de l'administration et ceux qui constituent le prolongement de travaux antérieurs.

1- La réflexion sur les enjeux nouveaux :

Le Comité a vocation à traiter de sujets liés au contexte dans lequel se trouve actuellement l'administration :

- Travaux liés à la mise en place de la loi organique du 1er août 2001 : bien qu'il ait sans doute vocation à jouer en ce domaine le rôle de « sage » plutôt que de « pilote », le comité pourrait contribuer sur des points particuliers aux réflexions menées par ailleurs et qui lui seraient demandées par les ministres chargés du Budget ou de la réforme de l'Etat. Par exemple, sur les difficiles questions que posent l'élaboration coordonnée de programmes et leur déclinaison au plan local.
- Développement des technologies de l'information et de la communication : celles-ci suscitent de profondes transformations de l'action administrative. Par exemple, la nécessité, constatée par le Comité, de renforcer la maîtrise d'ouvrage appelle des compétences nouvelles de la part des services et de leur agents.
- Gestion prévisionnelle des ressources humaines : en particulier les conséquences du départ en retraite d'une grande partie des agents de la fonction publique actuellement en poste d'ici une dizaine d'années doivent être analysées aux différents niveaux, centraux et locaux et sous leurs différents aspects, géographiques et fonctionnels.

L'apport possible des expériences étrangères en matière de réforme de la gestion publique devrait à cette occasion être étudié. En effet, ces expériences sont souvent présentées de manière seulement descriptive et ne font pas l'objet d'expertises méthodologiques permettant d'effectuer des transpositions convaincantes. Le risque est de se contenter de louanges ou de critiques de principe. Le rapport sur les indicateurs de résultats (dont les conclusions figurent en annexe 6) indiquait à cet égard que « certaines évolutions constatées à l'étranger conduisent à être prudent. Aux Etats-Unis et en Grande Bretagne notamment, des démarches systématiques et centralisées de gestion par objectif avaient pu entraîner des déconvenues ». Il faut par conséquent en faire une expertise précise et fiable, étendue à nos partenaires de l'Union Européenne.

Dès lors que, selon ce même rapport, il ne s'agit pas d'imposer à tous une sorte de « pilotage automatique », les services doivent être incités à construire leurs indicateurs de manière progressive, avec un accompagnement en termes de formation et d'information.

Sur ces sujets, il semble que l'intervention du Comité devrait se faire autant que possible à la demande du Premier ministre ou des ministres intéressés.

2- L'approfondissement des travaux antérieurs :

Plusieurs sujets importants, et sur lesquels les travaux du Comité ne devraient pas faire double emploi avec ceux plus techniques entrepris dans d'autres instances, apparaissent prioritaires.

- *La mobilité des agents dans l'intérêt du service*

La question posée est la suivante : comment et avec quels instruments surmonter la difficulté pratique d'attirer les personnels dans certaines zones et sur certaines catégories de postes - notamment des postes de responsabilité - dont la liste peut être dressée sur critères objectifs de priorité pour le service public, mais aussi sans doute de pénibilité et de difficulté constatée pour les pourvoir ?

Le travail des enquêteurs du Comité d'enquête s'inscrirait dans la suite des décisions du Comité interministériel de la réforme de l'Etat du 15 novembre 2001 concernant notamment le détachement et la disponibilité.

Au delà de la levée d'obstacles juridiques, il y a lieu d'examiner les « arrangements » possibles en termes de gestion à l'intérieur d'une administration et d'analyser l'effet des aides financières éventuellement accordées.

- *L'analyse des besoins en personnels et la répartition géographique et fonctionnelle des emplois au niveau local*

L'allocation des moyens par les services déconcentrés aux unités territoriales pose des problèmes qui ont rarement été traités en tant que tels et qui, à défaut de solutions simples, appellent des analyses attentives.

Le Comité est conduit à s'en tenir au problème général le plus évident qui est celui de la justification des attributions de postes aux services de base - soit, selon une estimation, environ 60 % des emplois de fonctionnaires qui sont implantés au niveau infra-départemental.

Une analyse de l'allocation globale des moyens en personnel et de leur mode de répartition au niveau local, est en effet urgente : 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 malheureusement y incite ?

L'analyse des besoins géographiques et celle des besoins fonctionnels paraissent ainsi devoir aller de pair.

Le Comité serait appelé, à partir de ses constatations, à identifier des exemples de ce qu'il convient d'encourager pour échapper à la reproduction à l'identique d'inégalités géographiques antérieures et de fonctions non justifiées par les besoins.

Les enquêtes devraient s'effectuer en liaison avec certains travaux méthodologiques de l'Observatoire de l'emploi public concernant notamment la gestion prévisionnelle des effectifs.

- *Autres thèmes :*
 - Tout d'abord, il semble de plus en plus nécessaire *d'assurer une coordination des objectifs publics au niveau local* et une meilleure lisibilité de l'action publique sur les territoires, compte tenu de la multiplicité des acteurs et des financeurs (Etat, collectivités et leurs satellites y compris les H.L.M., Union européenne) et de la déconcentration en cours. Plusieurs membres du Comité, notamment les nouveaux élus locaux, se sont exprimés dans ce sens lors de la séance du 30 octobre 2001. Les tentatives de mises en place des projets territoriaux de l'Etat qui ont fait suite notamment à un CIRE de juillet 1999 ont révélé une difficulté de coordination entre objectifs centraux et objectifs territoriaux. Même si la nature des solutions concevables est en débat, le problème est à l'évidence posé.
 - Par ailleurs, le précédent rapport d'ensemble du Comité invitait à « ne pas se résigner aux insuffisances de la coordination interministérielle ». Celle-ci apparaît de fait d'autant plus difficile au niveau local qu'elle est faible au niveau central. Il semble que dans la période qui s'ouvre l'attention du Comité, comme celle des responsables, doit être appelée particulièrement sur les problèmes que posent la fixation des objectifs de l'administration et les procédures d'arbitrage.

Le rapport sur les indicateurs de résultats a fortement souligné l'importance de la définition d'objectifs pour les services publics en insistant sur plusieurs points : les objectifs nationaux devraient être déclinés localement, débattus et consensuels, coordonnés si partagés par plusieurs administrations, et suffisamment stables.

Cette coordination est d'autant moins facile qu'elle doit s'appliquer à mettre en cohérence des analyses préalables indispensables à la fixation d'objectifs. Il y aurait sans doute lieu au niveau central de *mettre en place des procédures d'arbitrage interministérielles* permettant, dans la logique de la nouvelle loi organique, de valider au coup par coup certaines priorités en vue de définir les missions et les programmes ministériels.

- Enfin, un membre du Comité a également souhaité insister sur la question de la *tutelle « stratégique » des établissements ou autres organismes publics* et l'intérêt d'une fixation d'objectifs pluriannuels dont il serait anormal qu'ils soient réservés aux seuls services de l'Etat.

Ainsi est-on conduit à envisager, dans la suite des réflexions antérieures du Comité, au moins trois sujets sensibles pour des enquêtes ultérieures : les dispositifs d'analyse et de mesure intéressant les actions publiques locales, les procédures de la coordination et de la préparation des arbitrages interministériels et la fixation d'objectifs dans le cadre de la tutelle des établissements publics.

Ces questions, dont la liste n'est pas exhaustive, apparaissent comme autant de pistes d'enquêtes qui, compte tenu de ses méthodes propres, et sans exclusivité, pourraient être confiées au Comité.

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

TEXTES DES CONCLUSIONS¹

Annexe 1 : La prévention des indus dans le domaine social (juin 1999)	30
Annexe 2 : Les échanges de données informatisés dans le domaine de la justice (juillet 2000)	52
Annexe 3 : La répartition des moyens en personnel par les administrations centrales (décembre 2000)	82
Annexe 4 : Les rapports d'activité des ministères (mars 1999)	116
Annexe 5 : Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers (décembre 2001)²	162
Annexe 6 : La mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères (juin 2001)²	179
Annexe 7 : Les gestionnaires de personnel dans l'administration (octobre 1999).....	207
Annexe 8 : Le dossier du fonctionnaire (avril 2001)	228
Annexe 9 : La notation et l'évaluation des agents dans l'administration (juillet 2001)²	272

AUTRES ANNEXES : INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

Annexe 10 : Extrait du code des juridictions financières (partie réglementaire) - Décret n° 2000- 338 du 14 avril 2000	295
Annexe 11 : Les rapporteurs du comité de 1999 à 2001	299

¹ Les conclusions sont disponibles sur le site Internet www.ccomptes.fr à la rubrique [organismes associés].

² Outre les conclusions, le rapport initial est disponible sur le site Internet.

TEXTES DES CONCLUSIONS

ANNEXES 1 à 9

ANNEXE 1

LA PREVENTION DES INDUS DANS LE DOMAINE SOCIAL

INTRODUCTION

Le versement indu de prestations est un risque commun à l'ensemble des institutions qui gèrent des régimes sociaux. Pour autant, les causes, les montants, les efforts de détection et de recouvrement de ces indus ainsi que les dispositions prises pour les prévenir varient selon les régimes, les branches et les organismes.

L'étude a porté, conformément à la lettre de mission, sur les indus de prestations de sécurité sociale stricto sensu, à l'exclusion des régimes d'assurance chômage et de retraite complémentaire obligatoires. Par ailleurs, dans le champ de la sécurité sociale, elle a été limitée aux grands régimes : régime général des salariés, régimes des travailleurs indépendants et régimes des salariés et des exploitants agricoles, régimes qui ont versé en 1997 plus de 1 200 milliards de francs de prestations. Dans ce cadre, l'étude s'étend à l'ensemble des branches de la sécurité sociale : maladie-invalidité, accidents du travail, prestations familiales et retraites.

La notion d'indus dans le domaine social est souvent entendue comme *impliquant une fraude aux prestations* ou, encore, une gestion laxiste de celles-ci. Telle n'est pourtant pas la définition juridique de l'indu qui s'analyse *strictement*, aux termes du code civil, comme toute somme d'argent reçue par erreur, quelle que soit la cause de l'erreur. Le rapport n'avait pas pour objet de traiter spécifiquement de la fraude aux prestations et dès lors, aucun traitement particulier n'a été réservé à la fraude, considérée comme une erreur intentionnelle qu'il convient de prévenir au même titre que les erreurs involontaires, la frontière entre les deux n'étant d'ailleurs pas toujours très nette. En outre, la lutte contre les erreurs de toutes natures, qui doit faire partie de la démarche qualité de tout organisme de service public, consiste autant à éviter les erreurs au détriment de l'assuré que celles constitutives d'indus pour la sécurité sociale. Le rapport n'avait pas non plus pour objet d'opérer une telle distinction et s'en est tenu à la seule question des indus.

L'étude transversale à la sécurité sociale du thème des indus de prestations s'est révélée difficile. En effet, l'approche en termes de causes, d'évaluation et de solutions mises en oeuvre par les caisses ne peut pas être commune aux branches. Hormis la définition générale, il n'y a que peu de rapport entre les indus de prestations de maladie, les indus de prestations familiales et les indus de pensions de retraite. Dès lors, les conclusions et les propositions présentées ne peuvent pas, sauf exception, être communes à toutes les branches.

Les investigations ont été conduites auprès des sept caisses nationales et d'un certain nombre de caisses de base ainsi qu'auprès de la direction de la sécurité sociale du ministère de l'emploi et de la solidarité, de la direction des exploitations, de la protection sociale et de l'emploi du ministère de l'agriculture et de la pêche, et de la commission nationale de l'informatique et des libertés.

L'étude a comporté d'abord un constat portant sur l'établissement d'une typologie des indus à partir des causes des erreurs qui les génèrent, sur l'évaluation de leur montant (et la description des conditions réglementaires et pratiques de leur récupération), enfin sur l'analyse des mesures déjà prises par les organismes pour prévenir la formation des indus.

Les constatations sont suivies d'une liste de propositions tendant à améliorer la prévention des indus.

I - LE CONSTAT

A - LA TYPOLOGIE DES INDUS

Il y a deux grandes catégories de causes d'indus communes à toutes les branches : les erreurs imputables aux services des caisses, commises dans l'application des règles de droit ou dans le calcul des prestations, et les erreurs dues à l'information tardive ou déficiente de la caisse par les assurés sociaux sur des éléments influant sur les droits. Au-delà, les causes qui génèrent ces erreurs sont très diverses et varient dans leur intensité d'une branche à l'autre.

Ainsi, dans la branche maladie, doivent également être relevés les indus qui se constituent automatiquement à la suite de décisions venant modifier a posteriori la liquidation, sans que la responsabilité de la caisse ou celle de l'assuré soit en cause, ainsi que les indus résultant de prestations excessives ou injustifiées. Cette dernière catégorie d'indus est très spécifique à la branche maladie : ils sont repérés à l'occasion des actions de gestion du risque, c'est-à-dire de contrôle des prescriptions effectuées par les professionnels de santé.

Dans la branche famille, sont particulièrement mises en évidence les causes d'indus dites externes qui résultent de la fréquence des modifications des règles de droit applicables, des conséquences du système déclaratif, notamment pour justifier des conditions de ressources mises à l'octroi d'une prestation, enfin de l'instabilité croissante des situations familiales.

Dans la branche retraite, les indus peuvent être créés aux différentes étapes de la constitution des droits qui s'étale sur la vie active et aussi pendant la phase de paiement qui peut durer en moyenne plus de 20 ans. Le contrôle de l'identification des assurés et de l'existence des retraités est donc essentiel pour cette branche.

B - L'ÉVALUATION ET LA RÉCUPÉRATION DES INDUS

L'évaluation du risque financier résultant des prestations versées à tort ne s'est pas révélée significative, globalement et même par branche. D'une part en effet, on ne connaît que les indus repérés, part émergée d'une réalité certainement plus importante. D'autre part, un montant élevé ou faible des indus comptabilisés dans une caisse peut avoir des causes contradictoires (contrôles importants ou mauvaise qualité de la gestion ; ou, à l'inverse, faibles contrôles ou bonne qualité de la liquidation des droits). Par ailleurs, certains textes

organisent la réduction des indus à récupérer pour des raisons sociales (assurés ayant des revenus faibles) ou de gestion (coût de recouvrement élevé par rapport au montant de l'indu). Enfin, toutes les caisses nationales n'accordent pas un égal intérêt à la connaissance des indus de leur branche et les chiffres disponibles au niveau national ne sont pas homogènes (indus constatés, soldes non recouverts en fin d'année, indus récupérés) et donc pas comparables, ni au sein d'une même branche ni, a fortiori, entre les régimes.

Des ordres de grandeur peuvent cependant être retenus. Dans la branche famille, qui génère le plus d'indus, les indus créés en 1997 représentaient 3,4 % des prestations versées (contre 4,2 % en 1990). Dans la branche retraite, selon les régimes, les indus représentaient en 1997 entre 0,07 % des prestations versées par le régime général et 0,10 ou 0,15 % dans les autres régimes. Dans la branche maladie du régime général, les indus constatés en 1997 s'élevaient à 4,2 milliards de francs, soit environ 1,6 % des prestations de soins ambulatoires et 0,7 % de l'ensemble des prestations de maladie, invalidité et accidents du travail.

Il serait dans ces conditions contestable de présenter un chiffre global d'indus tous régimes et toutes branches confondus, mais il est important de savoir que l'essentiel des sommes indûment versées est récupéré au cours de la même année ou sur l'exercice suivant.

L'analyse des modalités de récupération a fait apparaître que les politiques de contrôle des caisses doivent porter à la fois sur les actions de prévention des indus et sur l'amélioration du recouvrement.

En effet, selon les branches ou les catégories de prestations, les organismes de sécurité sociale privilégient le contrôle *a posteriori* des prestations versées sur le contrôle *a priori*. D'une part, l'objectif de rapidité de versement des prestations reste socialement fondamental ; d'autre part, certains indus se constituent de façon inévitable (« indus automatiques ») et ne peuvent être que récupérés.

La diversité des prestations entre les branches, voire au sein d'une même branche, génère des indus de types différents, selon qu'il s'agit de prestations en espèces ou en nature. Pour les premières, la durée pendant laquelle certaines d'entre elles sont versées est un élément aggravant le risque financier. S'agissant des secondes, il faut distinguer les indus imputés à l'assuré de ceux récupérés sur les professionnels de santé.

Alors que dans les autres branches, l'indu est, en principe, récupéré sur l'assuré même s'il est totalement imputable à la caisse (sans préjudice, dans ce cas, des dommages et intérêts auxquels la caisse peut être condamnée à l'égard de l'assuré, selon le droit commun de la responsabilité civile, lorsque la récupération de l'indu cause un dommage à l'assuré), pour les prestations en nature de l'assurance maladie, désormais, l'indu peut être récupéré sur celui qui en est responsable : le professionnel de santé. Un lien est donc établi entre l'indu et son fait générateur. La raison en est le rôle d'ordonnateur des dépenses de soins que jouent les professionnels de santé.

C - LA PRÉVENTION DES INDUS MISE EN OEUVRE PAR LES RÉGIMES

La prévention des indus est une démarche complexe. Elle met en cause les différents aspects de l'organisation et du fonctionnement des caisses et, en amont de celles-ci, la responsabilité de l'Etat dans sa fonction d'élaboration des textes. Par ailleurs, elle se heurte à l'objectif social fondamental des caisses qui est de servir les prestations dans les délais les plus courts. Enfin, elle doit tenir compte d'autres objectifs généraux tels que la simplification des formalités administratives ou la protection des libertés individuelles.

Dans les limites fixées au champ du rapport, il était impossible d'analyser en détail les modalités propres à prévenir la formation des indus dans chacune des branches, chacun des régimes et chacune des caisses. La technicité excessive des développements aurait desservi la démarche. Il s'est agi davantage de tracer les grandes lignes des actions engagées et perfectibles en donnant, quand c'était possible, des exemples concrets de solutions appliquées ou à mettre en oeuvre.

La préoccupation des différentes caisses nationales à l'égard des indus de prestations est apparue assez diverse. Cette diversité peut pour partie s'expliquer objectivement. Ainsi, les régimes qui servent exclusivement des prestations périodiques en espèces (prestations familiales, retraites) ont une perception plus forte du risque que ceux qui servent essentiellement des prestations en nature ponctuelles. Au sein des prestations périodiques, celles qui sont servies sur longue période - les retraites - devraient faire l'objet d'encore plus de précautions car le risque financier peut être très lourd. Cependant, même pour ces dernières, on ne constate pas le même degré de préoccupation d'un régime à un autre. Enfin, la nouvelle approche de la gestion du risque maladie tend à déplacer, mais encore trop modestement, les opérations de récupération et de prévention des indus des assurés vers les professionnels de santé.

Les solutions mises en oeuvre pour prévenir les indus tiennent compte, en effet, de la nature des prestations. Mais elles dépendent beaucoup de la prise de conscience par les caisses du risque financier et de l'impulsion donnée par les caisses nationales. Certes, même lorsque celle-ci est faible, voire inexistante, des caisses locales peuvent prendre des initiatives intéressantes. Dès lors qu'il était impossible de faire un inventaire exhaustif des pratiques des caisses, les rapporteurs ont privilégié l'examen du rôle des caisses nationales, choix justifié par les responsabilités nouvelles que les textes ont confié à ces dernières depuis quelques années.

La présente enquête sur les indus s'inscrit, en effet, dans un contexte marqué, d'une part, par les décrets de 1993 sur la gestion financière et comptable des caisses qui rénovent la conception même du contrôle et imposent la mise en place de plans de contrôle interne et, d'autre part, par la signature entre l'Etat et chaque caisse nationale de conventions d'objectifs et de gestion déclinées ensuite dans des contrats pluriannuels de gestion entre les caisses nationales et les organismes de leur réseau. En outre, dans la branche maladie, le démarrage d'une politique nationale de gestion du risque, favorisée par l'évolution récente des textes relatifs à la maîtrise des dépenses de santé, donne à la prévention-récupération des indus une nouvelle dimension.

De cette évolution législative et réglementaire, les pouvoirs des caisses nationales sont sortis accrus dans tous les régimes, sauf dans le régime agricole en raison du statut particulier de la caisse centrale qui n'a pas encore les prérogatives d'une caisse nationale. Une évolution très récente se dessine toutefois dans ce régime.

Les caisses nationales ont désormais les instruments pour impulser dans leur réseau des solutions propres à prévenir la formation des indus de prestations. Mais l'enquête a révélé que l'exercice effectif par les caisses nationales de leurs pouvoirs est inégal selon les régimes et les branches. Ces pouvoirs peuvent consister à imposer aux caisses locales des modalités d'organisation et de fonctionnement appropriées pour favoriser la prévention du risque financier. Ils visent également la mise en place de systèmes informatiques nationaux s'imposant aux caisses et intégrant des mécanismes de prévention des indus et de détection des erreurs. Enfin, les caisses nationales doivent pouvoir effectuer des audits sur la gestion des caisses de leur réseau.. Indépendamment de la lutte contre les erreurs de liquidation, il est cependant évident que la prévention des indus ne constitue jamais une politique spécifique : elle découle de démarches organisationnelles, gestionnaires ou de contrôle aux objectifs plus larges.

Au-delà de la responsabilité des caisses nationales et locales dans la prévention, la détection et la récupération des indus, il faut insister sur la nécessité, pour les pouvoirs publics, d'aider les caisses à prévenir les indus par une simplification des textes qu'elles doivent appliquer. Si la complexité est inévitable dès lors qu'il est souhaitable de cibler les prestations pour des raisons d'efficacité sociale et de contraintes financières, certains éléments de complexité ne s'expliquent que par la sédimentation historique des textes. Par ailleurs, des textes ambigus, lacunaires peuvent également être sources d'indus. Dès lors qu'une condition est mise à l'octroi d'une prestation, les modalités réalistes de son contrôle doivent être prévues par les textes afin que les caisses soient incitées à contrôler et protégées contre les contentieux.

La complexité même de l'organisation de notre système de protection sociale (multiplicité de régimes appliquant des règles différentes entre lesquels les assurés vont et viennent au cours de leur vie) ainsi que la variété des conditions mises à l'octroi des prestations (conditions relatives à la situation familiale, professionnelle, fiscale, aux ressources, etc) imposent aux assurés de fournir de multiples documents et aux caisses de les exploiter. A la fois pour simplifier les formalités imposées aux assurés et pour rendre plus fiables et mieux exploitables par les caisses les justifications requises, il faut procéder, chaque fois que le rapport coût/efficacité le justifie, à des échanges automatisés d'informations entre les services publics. A cette fin, il faut avoir recours au NIR (ou numéro de sécurité sociale), seul identifiant fiable, permettant de concilier, sous le contrôle de la CNIL, l'efficacité du contrôle et la protection des libertés des assurés.

La prise de conscience du risque financier a beaucoup progressé dans la sécurité sociale depuis quelques années. Mais sa traduction concrète dans les actes de gestion et dans le ciblage des contrôles est encore inégalement accomplie. Elle passe par une bonne évaluation des risques, tâche actuellement en cours dans la plupart des branches.

II - LES PROPOSITIONS POUR AMELIORER LA PREVENTION DES INDUS

Conformément à la lettre de mission reçue, l'analyse du Comité débouche sur des mesures concernant la prévention des indus plutôt que leur récupération, même si les deux aspects sont liés en pratique dans la mise en œuvre des contrôles par les caisses.

Les propositions qui suivent reprennent souvent, soit des solutions déjà envisagées ou mises en œuvre dans certains régimes ou branches, soit des suggestions formulées par les caisses elles-mêmes. Le souhait de voir se généraliser des pratiques efficaces de prévention des indus semble avoir été bien compris, puisque les propositions n'ont fait l'objet d'aucune contestation de la part des organismes nationaux de sécurité sociale et des autorités de tutelle pendant la phase de validation technique à laquelle le secrétariat général du Comité avait procédé.

Les propositions retenues sont en fait de nature et de portée très différentes. Qu'elles soient globales ou précises, elles ne prétendent pas être exhaustives. Leur mise en œuvre constituerait cependant un progrès appréciable dans la prévention des indus de prestations. Elle traduirait également une attention accrue des gestionnaires de la sécurité sociale à l'égard d'un phénomène générateur de dépenses indues et d'inégalités entre les assurés.

Les propositions du Comité sont regroupées en trois catégories :

- celles qui concernent l'organisation des caisses et relèvent de leur propre responsabilité
- celles qui nécessitent un renforcement des échanges informatisés de données en vue d'améliorer la fiabilité des contrôles
- celles qui reposent sur des modifications de textes législatifs et réglementaires.

A - PROPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION DES CAISSES

Elles intéressent le régime agricole, et les trois branches maladie, famille et retraite.

1- Propositions communes aux branches

Elles concernent le régime agricole qui gère toutes les branches de sécurité sociale :

- Transposer le décret du 10 août 1993, notamment ses dispositions sur la lutte contre le risque financier et la mise en place de plans de contrôle interne.

- Sans attendre, élaborer des directives sur la mise en place d'un dispositif de contrôle interne dans les caisses à l'occasion de la déclinaison de la convention d'objectifs et de gestion (COG) en contrats pluriannuels de gestion.
- Doter la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) des prérogatives d'une véritable caisse nationale et mettre en place des relations de tutelle plus classiques entre la MSA et le ministère de l'agriculture.
- Consacrer dans un texte législatif la déclinaison de la COG dans des contrats pluriannuels de gestion (déjà prévue dans la COG).
- Mettre en commun les fichiers et informations disponibles au sein des caisses de MSA, quelle que soit, par ailleurs, leur organisation par branche ou par secteur géographique.

2- Branche maladie

- Mettre en place un véritable système de tableaux de bord accompagnés de commentaires qualitatifs, synthétisant les problèmes et les orientations des caisses en matière de contrôle interne, de gestion du risque et de politique de qualité :
 - * Harmoniser les concepts et les indicateurs entre les différents régimes, tout particulièrement en gestion du risque.
 - * Publier un rapport de gestion du risque commun, basé notamment sur une synthèse de l'activité et des évaluations réalisées au niveau des unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM).
 - * Adopter des règles communes de comptabilisation, non seulement entre les caisses, mais aussi entre les régimes, en particulier pour ce qui concerne le suivi des créances au titre de l'article L. 315-3.
- Mieux articuler à l'avenir contrôle interne, gestion du risque et politique de qualité, en s'appuyant sur l'évolution des outils informatiques qui doivent intégrer des moyens d'évaluation des risques.
- Harmoniser les exigences de l'Etat envers les différentes caisses nationales au travers des conventions d'objectifs et de gestion.
- Engager une réflexion sur la limitation des erreurs de destinataire de paiements :
 - * Créer des points de passage obligés pour tel ou tel type de destinataire, ou des procédures de vérification préalable, contraignant les agents à se poser d'emblée la question.
 - * Envisager une adaptation des systèmes informatiques pour intégrer les notions de subrogation ou de tiers-payant

* Engager une réflexion sur la possibilité ou non de systématiser la subrogation de l'employeur.

- Renouveler les outils informatiques dont les adaptations deviennent trop lourdes, notamment les applications accidents du travail et invalidité du régime général, et prévoir leur asservissement au fichier central des assurés.

- Renforcer le contrôle des actes en série à travers le recours à un échéancier intégré au système de liquidation et pas seulement sous forme d'une application locale séparée, comme c'est le cas dans les caisses disposant aujourd'hui d'un tel instrument.

- Rattacher le service médical au directeur dans le régime général également.

3 - Branche famille

- Evaluer le fonctionnement des organismes pour faire prévaloir une vision moins cloisonnée des procédures, du contenu des métiers et des organisations.

- Evaluer les dispositifs de contrôle interne, y compris par le recours à des audits externes.

- Mener à bien rapidement le recentrage du contrôle interne sur les processus les plus risqués et abandonner les quotas de contrôle obligatoire.

4- Branche retraite

a) L'organisation des régimes

Il s'agit ici d'actions qui relèvent de la responsabilité des caisses nationales.

- Améliorer le système informatique :

* nationaliser les grands fichiers des régimes et livrer des programmes nationaux non modifiables localement

* automatiser au maximum les procédures

* intégrer aux programmes de gestion des bases modélisées de législation afin de réduire les erreurs de droit

* intégrer les objectifs de maîtrise du risque financier et les outils de contrôle interne dès la conception des systèmes informatiques

* auditer régulièrement les procédures informatisées

- Fixer des objectifs de gestion nationaux et les décliner par caisse :

* déterminer, quantifier et préciser des objectifs de réduction des erreurs et de lutte contre les indus

* veiller à la validité et à l'homogénéité de la méthode suivie par les caisses locales pour calculer les taux faisant l'objet d'un suivi national en application des COG.

- Développer les compétences, la formation, la recherche et la diffusion des solutions de gestion.

b) L'action des caisses nationales sur les caisses locales

- Faire évoluer l'organisation des caisses locales en fonction des objectifs nationaux et diffuser les méthodes les plus efficaces.

- Préconiser, dans le respect de l'autonomie des caisses de base, les méthodes adaptées à la réalisation des objectifs et effectuer des audits des caisses du réseau.

- Intégrer les préconisations dans les contrats pluriannuels de gestion.

- Développer, lorsqu'il s'agit de grandes caisses, des unités de gestion décentralisées plus proches des assurés et qui responsabilisent davantage les agents.

- Fixer des objectifs de qualité par unité de travail avec tenue de tableaux de bord et actions pour motiver les personnels au respect des objectifs.

c) La politique de contrôle

- Dans le respect des décrets de 1993, supprimer les contrôles systématiques a priori, les quotas de contrôle et déterminer les axes prioritaires de la politique de contrôle.

- Procéder à l'analyse des risques financiers potentiels par type de dossier pour en déduire les actions de contrôle appropriées et prévoir, à cette fin, des applications nationales.

d) Mieux définir, dans des documents contractuels, les obligations des établissements financiers à l'égard des caisses après le décès des assurés.

e) Accentuer le contrôle d'existence des retraités

- développer les contrôles d'existence à l'étranger
- mieux se garantir, par des accords avec des banques, du risque d'indus sur paiement de pensions à l'étranger.

B - PROPOSITIONS RELATIVES AUX ÉCHANGES INFORMATISÉS DE DONNÉES

1- Branche maladie

- Optimiser la mise en place du répertoire national interrégimes des bénéficiaires de l'assurance maladie (RNIAM) pour l'information relative aux décès. L'efficacité de la prévention et de la détection des indus sera déterminée par deux facteurs :

- * la fréquence de rapprochement des fichiers des assurés des différents régimes avec le RNIAM ;

- * les signalements sur les dossiers liquidés entre la date du décès et la date d'entrée de l'information dans les fichiers du régime.

- En Ile-de-France, formaliser les échanges d'informations entre la caisse régionale d'assurance maladie de l'Ile de France (CRAMIF) et les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), en vue du croisement des données relatives aux indemnités journalières et aux pensions d'invalidité, sous forme de conventions prévoyant des procédures automatisées.

- Explorer le développement du recours aux données sociales ou aux données disponibles dans d'autres organismes : recours des CPAM aux relevés d'activité disponibles dans les CRAM ou aux données employeurs détenues par les ASSEDIC, pour information sur les revenus passés servant de base au calcul des indemnités journalières au-delà du sixième mois ou pour les chômeurs.

- Faciliter ces échanges d'informations par un rapprochement de la définition des données exigées pour la liquidation des prestations avec les données disponibles.

2- Branches famille et retraite

- Explorer le projet d'un centre de transfert de données fiscales (TDF) étendu de la situation fiscale aux revenus déclarés aux services fiscaux pour, à terme, dispenser les familles et les retraités de déclarer deux fois leurs revenus. Ce projet figure dans la convention d'objectifs et de gestion de la CNAV avec l'objectif de mettre ce centre à disposition de tous les organismes sociaux. Il s'agit d'éviter que les services fiscaux soient en relation avec de multiples régimes et organismes de sécurité sociale.

3- Branche retraite

- Favoriser l'échange automatisé de données entre les services publics pour simplifier les formalités et faciliter les contrôles.
- A cette fin, utiliser le numéro d'inscription au répertoire (de l'INSEE) ou NIR, désormais accessible aux services fiscaux, dans les relations entre la DGI et les organismes sociaux.
- Gérer les adresses des assurés sociaux dans le RNIAM afin de permettre aux CRAM de les utiliser à des fins de contacts avec les futurs retraités.
- Développer autant que possible les échanges automatisés de périodes de travail ou assimilées.
- Certifier le NIR de tous les assurés des différents régimes de retraite.
- Systématiser les échanges automatisés de carrière entre les régimes de retraite français.
- Poursuivre les expériences d'échanges informatisés des périodes d'assurance entre les régimes européens.
- Développer les liaisons entre les régimes de retraite et l'INSEE, directement ou via la CNAV, pour récupérer les informations sur les décès.
- Accroître et automatiser les relations entre les régimes de retraite par la création du répertoire national des retraites (RNR).
- Etendre à tous les régimes le contrôle de la situation fiscale des retraités via la DGI et la CNAV.

C - PROPOSITIONS DE NATURE JURIDIQUE

1- Branche maladie

- Respecter un délai raisonnable entre la parution des textes et la date de leur entrée en vigueur pour permettre aux caisses de s'adapter et ne pas générer des indus.
- Préciser l'application de l'article L.133-4 du code de la sécurité sociale dans l'esprit du transfert de la responsabilité de l'indu de l'assuré vers le professionnel de santé.
- Etendre au régime général l'obligation de signalement du diagnostic associé aux arrêts de travail (dans le respect du secret médical).

- Réformer le système des ententes préalables dans le sens d'une déconnexion entre l'accord sur le principe de la prise en charge à l'égard de l'assuré et la validation de la cotation, voire de la prescription, à l'égard du professionnel de santé.
- Compléter l'article L.315-3 du code de la sécurité sociale, en ajoutant aux cas existants de saisine du comité médical régional celui du non-respect des indications thérapeutiques (visant ainsi certains éléments du TIPS concernés ou certains examens biologiques).
- Mettre fin aux pratiques de sanctions d'assurés pour défaut de transmission de pièces justificatives dans le cadre de la dispense conventionnelle d'avance de frais pharmaceutiques.
- Recenser et exploiter les réflexions existantes sur la réglementation des prestations en espèces : harmonisation des salaires et périodes de référence, simplification des modes de calculs des indemnités minimum, modification des règles de revalorisation des indemnités (faire porter la revalorisation sur les montants des indemnités journalières elles-mêmes plutôt que sur les salaires de référence).
- Relancer le projet d'harmonisation et de simplification des minima sociaux liés à l'invalidité.
- Poursuivre dans la voie de la généralisation du tiers payant, en lien avec le développement des filières de soins.

2- Branche famille

a) Aménagements limités et immédiats de la réglementation

- Publier le décret d'application des articles L. 553-2 et L. 835-3 du code de la sécurité sociale relatif au recouvrement des indus.
- Mettre en place la fongibilité du recouvrement des indus.
- Modifier la date de revalorisation des barèmes des aides au logement.

b) Réformes plus globales

Il s'agit d'harmoniser les modes d'évaluation des ressources entre les prestations familiales et les aides au logement. Tout en maintenant l'existence de deux modes de calcul des ressources (examen annuel se fondant sur une notion fiscale des ressources, d'une part, et examen trimestriel se fondant sur une notion plus large des ressources, d'autre part), il faudrait :

- unifier le mode d'évaluation des ressources pour l'allocation pour jeune enfant (APJE), le complément familial (CF), l'allocation de rentrée scolaire (ARS) et les aides au logement,

- tout en conservant la possibilité de prendre en compte les événements ayant modifié pendant l'année en cours la situation financière des familles.

3- Branche retraite

- Analyser les causes d'erreurs pour en déduire d'éventuelles modifications de textes ambigus ou lacunaires.

- Revoir la condition de ressources pour l'octroi des prestations non contributives : pour renforcer les contrôles et les rendre annuels, il faut modifier la liste des ressources prises en compte et les modalités de leur évaluation.

- Revenir sur l'exportation de la majoration de pension prévue par l'article L. 814-2 dès lors que les conditions de son calcul et de son maintien sont invérifiables à l'étranger.

- Contrôler la résidence en France des bénéficiaires du minimum vieillesse en fondant le contrôle sur des bases juridiques solides et en exploitant les données fiscales.

- Faciliter le contrôle de l'état civil des étrangers en prévoyant dans le code de la sécurité sociale les conditions de l'identification, c'est-à-dire les procédures et pièces d'état civil auxquelles les caisses de retraite doivent avoir accès.

- Renforcer les éléments de preuve requis pour faire inscrire a posteriori des périodes d'activité au compte individuel, sous réserve que les assurés soient encouragés à vérifier, en temps réel en cas de doute, que leur employeur s'est acquitté de ses obligations sociales.

*

* *

Les caisses sont en première ligne pour la mise en œuvre des solutions appropriées. Mais l'Etat a également une part de responsabilité importante : il doit, d'une part, élaborer des textes clairs et applicables et, d'autre part, dans le cadre de ses pouvoirs de tutelle, inciter et aider les organismes à mettre en place les mécanismes de gestion les plus performants.

Conscient que la mise en œuvre des propositions formulées ici ne peut être immédiate, le Comité en suivra cependant l'application effective avec beaucoup d'intérêt.

MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DU COMITÉ SUR LA PREVENTION DES INDUS DANS LE DOMAINE SOCIAL

(Note complémentaire)¹

En vue du rapport triennal d'activité du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, il a été demandé aux directions des deux ministères concernés (emploi et solidarité, et agriculture et pêche) ainsi qu'à sept organismes nationaux de sécurité sociale de présenter le bilan de la mise en œuvre des recommandations adoptées par le comité dans sa séance du 29 juin 1999.

L'analyse des réponses reçues est présentée ci-après en suivant le classement des recommandations adoptées par le Comité, qui concernent l'organisation des caisses, les échanges informatisés de données et les propositions de nature juridique.

I. PROPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION DES CAISSES

A. PROPOSITIONS COMMUNES AUX BRANCHES (RÉGIME AGRICOLE) :

- a) *La transposition du décret du 10 août 1993 et la mise en place de plans de contrôle interne* n'ont pas encore été effectuées. La modification des dispositions du décret du 6 avril 1963 relatives aux responsabilités des directeurs et des agents comptables des caisses accompagnera l'évolution de l'organisation et du fonctionnement du régime.
- b) *L'élaboration de directives sur la mise en place de dispositifs de contrôle interne dans les caisses* : la convention d'objectifs et de gestion (COG) 1999-2001 prévoit la diffusion par la CCMSA de recommandations nécessaires au contrôle de l'exactitude des prestations versées.

Un groupe de travail de la MSA a défini en 2001 une stratégie institutionnelle de maîtrise des indus reposant notamment sur la sécurisation des processus de travail et la validation des applications informatiques. Les modalités concrètes de la mise en œuvre de la démarche de contrôle interne seront intégrées dans la COG 2002-2005.

¹ Elaborée par Madame Rolande RUELLAN, conseiller maître à la Cour des comptes, en décembre 2001.

c) Doter la caisse centrale des prérogatives d'une véritable caisse nationale et mettre en place des relations de tutelle plus classiques entre la MSA et le ministère de l'agriculture.

Les évolutions législatives (mise en place de la RTT, du plan comptable national), la conclusion de nouvelles conventions collectives de travail du personnel, la déclinaison de la COG en contrats pluriannuels de gestion (CPG) ont contribué au renforcement de la place de la CCMSA au sein du réseau MSA. Par ailleurs, une mission interministérielle dont le rapport est attendu à la fin de 2001 a examiné les possibilités d'évolution vers une centralisation de la trésorerie des caisses.

S'agissant des relations entre le ministère de l'agriculture et de la pêche et la CCMSA, il y a peu d'évolution en dehors du développement de la concertation. Le ministère de l'emploi et de la solidarité sera co-signataire de la prochaine COG, élément qui mérite d'être signalé dès lors que ce ministère n'exerce pas la tutelle de la MSA.

d) Consacrer dans un texte législatif la déclinaison de la COG dans des contrats pluriannuels de gestion : réalisé par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999, d'orientation agricole (art. 49)

e) Mettre en commun les fichiers et informations disponibles au sein des caisses de MSA :

Le schéma directeur informatique 2000-2005 achève le regroupement des moyens informatiques des caisses de MSA : fin 2001, les 78 caisses seront rattachées aux 5 centres inter régionaux pour l'ensemble des travaux de masse nécessaires au recouvrement des cotisations et au paiement des prestations.

B. BRANCHE MALADIE

a) gestion du risque

Depuis 1999, de nombreux travaux menés par les trois principaux régimes d'assurance maladie ont permis de définir la gestion du risque et de coordonner leurs travaux :

- définition d'une typologie inter régimes permettant de caractériser les programmes de gestion du risque selon leur nature, le cadre, les cibles ;
- mise en place en 1999 du Plan national inter régimes (PNIR) de gestion du risque entre les 3 régimes ;
- les contrats pluriannuels de gestion (CPG) signés entre la CNAMTS et les caisses du réseau, ainsi que les contrats d'objectifs et de gestion inter régimes (COGIR) signés avec les URCAM insistent sur l'évaluation des programmes de gestion du risque et sur la définition d'indicateurs : les organismes doivent s'engager sur quelques programmes.

b) Contrôle interne

La CNAMTS s'est engagée dans la COG pour la période 2000-2003 à donner, dès 2002, un nouvel essor à la mise en place des plans de contrôle interne dans les caisses. Un audit sur les indus est prévu en 2002.

La CANAM précise que la mise en œuvre progressive du contrôle interne dans toutes les activités du régime d'assurance maladie des professions indépendantes est en cours, tant à la caisse nationale que dans les caisses régionales.

En sus des instructions déjà diffusées en matière de détection et de suivi des indus, la CANAM a demandé aux organismes conventionnés (OC), à compter de 2001, de présenter aux caisses régionales le dispositif de contrôle interne mis en place, notamment concernant le règlement des prestations par flux électronique. Les OC devront indiquer les contrôles systématiques et aléatoires effectués.

c) La limitation des erreurs de destinataires de paiement

A la CANAM une réflexion sur cette question sera mise en œuvre en 2002 dans le cadre des instructions relatives aux actions de contrôle interne.

d) Renouvellement des outils informatiques

L'applicatif SCAPIN, en cours d'élaboration à la CNAMTS, permettra à l'horizon 2003, la gestion automatisée globale de la pension d'invalidité : gestion des dossiers, production des notifications et des paiements.

Une circulaire du 24 avril 2001 a été diffusée par la CNAMTS pour harmoniser les pratiques des caisses au regard des textes réglementaires en matière d'invalidité.

C. BRANCHE FAMILLE

Sur le décloisonnement des procédures et des organisations et le contrôle interne, la CNAF indique qu'elle a fait procéder par un consultant à un diagnostic de la démarche de contrôle interne. Une enquête a également été menée dans les CAF pour mieux appréhender les indus. A partir de ses résultats, attendus pour la fin 2001, des mesures de prévention seront définies. La convention d'objectifs et de gestion de 2001 prévoit de rebâtir une stratégie globale et cohérente de maîtrise des risques fondée sur l'approche par le risque financier et non plus sur un système de quotas de contrôles.

D. BRANCHE RETRAITE

a) *Organisation des régimes*

- Sur l'amélioration du système informatique, la CNAV signale que trois propositions sont réalisées et les deux autres sont mises en œuvre progressivement au fur et à mesure de la réalisation du schéma directeur informatique. La CANCAVA précise que les fichiers sont développés et gérés au niveau national et ne peuvent être modifiés localement. Par ailleurs, le nouveau schéma directeur informatique 2002-2005 intégrera les contraintes et outils liés au contrôle interne dès la conception de nouveaux outils ;
- Sur la fixation d'objectifs de gestion nationaux, la CNAV déclare les recommandations du Comité mises en œuvre et la CANCAVA indique qu'un projet d'automatisation du recouvrement des indus est en cours et que le traitement comptable des indus a été précisé. ORGANIC précise les mesures adoptées pour garantir l'homogénéité de la méthode suivie par les caisses locales en matière de calcul de taux d'indus faisant l'objet d'un suivi national en application de la COG ;
- Sur le développement des compétences, la CNAV, la CANCAVA et l'ORGANIC déclarent avoir intégré la prévention des indus dans leurs programmes de formation.

b) *L'action des caisses nationales sur les caisses locales*

La CNAV précise que trois des recommandations ont été intégrées dans les CPG. ORGANIC signale qu'une procédure d'harmonisation des règles de liquidation et d'instruction des dossiers de retraite est en cours de réalisation et que des audits de caisses de base sont effectués dans le cadre du suivi des CPG.

c) *La politique de contrôle*

Les outils de maîtrise des risques financiers sont mis en place par la CNAV au fur et à mesure des réalisations des différents chantiers du schéma directeur informatique. De même, la CANCAVA automatise au maximum les procédures en intégrant la maîtrise du risque financier : le système national déclenche des signalements sur des erreurs et des trop perçus, à charge pour les caisses de les exploiter, et il extrait des dossiers à risque financier important. Elle supprime progressivement les contrôles exhaustifs au profit d'une politique de contrôles ciblés.

ORGANIC s'oriente vers la détermination d'axes prioritaires en fonction de l'importance du risque financier. Sur la base des risques financiers potentiels par type de dossiers, la sélection des actions de contrôle n'a encore été mise en place que dans quelques caisses.

d) *La CANCAVA s'engage à tenir compte des obligations des établissements financiers à l'égard des caisses après le décès des assurés dans le cadre de l'étude globale qu'elle mène sur les conditions bancaires. ORGANIC n'a rien entrepris.*

e) *Accentuer le contrôle d'existence des retraités*

La CNAV considère que ses efforts risquent d'être compromis par les dispositions de la loi Sapin qui suppriment l'exigence de justificatifs certifiés conformes.

Les régimes autres que la CNAV n'ont pas amélioré leur dispositif. ORGANIC reconnaît que des accords avec les banques pourraient être envisagés.

II. LES PROPOSITIONS RELATIVES AUX ÉCHANGES INFORMATISÉS DE DONNÉES

A. BRANCHE MALADIE

La CNAMTS signale une étude actuelle sur l'échange d'informations entre elle et la CNAF pour l'attribution de l'AAH.

B. BRANCHES FAMILLE ET RETRAITE

Les textes mettant en œuvre l'article L. 152 du Livre des procédures fiscales sont en bonne voie. Outre le décret du 14 décembre 1999 qui a défini les types d'informations nominatives concernant des personnes physiques ou morales que les organismes de sécurité sociale peuvent demander à la DGI, un autre décret précisera les modalités de mise en œuvre de la procédure de transfert de données fiscales entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale et les institutions de prévoyance intéressées et créera un serveur unique de transfert de données fiscales doté d'un comité de gestion.

La CNAF déplore que les informations ainsi recueillies ne puissent être utilisées qu'à des fins de contrôle a posteriori des ressources et que le projet ne permette pas d'alléger les démarches administratives des familles et de réduire les relations entre la DGI et les organismes sociaux. La déclaration unique des revenus se heurte à des problèmes techniques.

C. BRANCHE RETRAITE

La CNAV applique déjà les recommandations (largement inspirées de son expérience en effet). La CANCAVA fait état des échanges automatisés et quotidiens avec la CNAV sur les carrières des assurés, avec l'INSEE sur les décès. La création du Répertoire national des retraites (RNR) permet de détecter les dossiers à risque de double paiement. Enfin, les échanges avec la DGI sont facilités grâce à l'accès de celle-ci au NIR. Mais se pose toujours le problème du décalage dans le temps des informations sur les revenus.

La CCMSA signale la mise en place d'un répertoire national des retraites agricoles (RNRA) qui alimentera le RNR et permettra de détecter les difficultés avant la liquidation et ensuite de suivre l'application des règles relatives aux cumuls et aux ressources.

Dans le cadre du projet en cours de dématérialisation de la demande unique de retraite entre le régime général, la MSA, la CANCAVA et l'ORGANIC, l'échange des adresses des assurés sociaux permettra d'optimiser le processus de pré instruction et de liquidation avec les futurs retraités. Enfin, le développement d'un échange automatisé entre l'UNEDIC et la MSA des données relatives aux périodes de chômage des bénéficiaires doit être rendu opérationnel dès 2002-2003.

III. PROPOSITIONS DE NATURE JURIDIQUE

Le ministère de l'emploi et de la solidarité reconnaît que le respect d'un délai suffisant entre la publication des textes et la date de leur entrée en vigueur est très souhaitable pour réduire les risques d'indus ; mais aussi que beaucoup d'efforts restent à faire pour atteindre l'objectif.

A. BRANCHE MALADIE

- a) S'agissant de *l'article L. 133-4 CSS*, la CCMSA préconise de modifier son champ d'application afin de permettre aux caisses de s'y référer chaque fois que le professionnel de santé contrevient aux règles de facturation. Le ministère de l'emploi et de la solidarité signale qu'une réflexion est en cours sur l'application de cet article.
- b) Les propositions relatives aux *pièces justificatives et à la réglementation des prestations en espèces* ont donné lieu à la mise en place de groupes de travail au sein de la CNAMTS. Les sanctions pour défaut de transmission des pièces justificatives dans le cadre de la dispense conventionnelle d'avance des frais pharmaceutiques seront revues à l'occasion de la mise en place de SESAM Vitale.
- c) Deux propositions ont été mises en œuvre : l'obligation pour les médecins de mentionner *la motivation des arrêts de travail* sur les feuilles de soins (art. 25 LFSS pour 2000) et le recentrage des *ententes préalables* sur des prestations coûteuses, innovantes ou présentant un danger pour l'assuré (LFSS pour 2002).
- d) La proposition relative à *l'extension des cas de saisine du comité médical régional* est jugée prématurée, le dispositif existant fonctionnant avec difficulté.
- e) Les propositions relatives à *l'harmonisation et à la simplification des minima sociaux* liés à l'invalidité ainsi qu'au *développement du tiers payant* ont reçu un écho favorable. Mais la complexité de ces questions ne permet pas d'obtenir des résultats à court terme.

B. BRANCHE FAMILLE

a) Aménagements limités et immédiats de la réglementation

- les décrets attendus sur le *recouvrement des indus* ont été publiés (décret n° 99-359 du 10 mai 1999 et n° 99-815 du 16 septembre 1999) ;
- la mise en place de la *fongibilité du recouvrement des indus*, fortement appuyée par la CNAF, fait partie des engagements de la COG Etat/CNAF 2001-2004. Mais la CNAF observe qu'elle n'a toujours pas reçu l'accord du ministère ;
- sur la *modification de la date de revalorisation des aides au logement*, rien n'a évolué, ce que déplore la CNAF. Le ministère observe que reporter cette date du 1^{er} juillet de N au 1^{er} janvier de N+1 entraînerait un vieillissement de la base ressources de plus de 6 mois, ce qui se traduirait par des coûts élevés. Cette mesure ne peut donc pas être envisagée. Par contre, l'amélioration de la date de parution des barèmes, plus proche du 1^{er} juillet, a permis une baisse des indus.

b) Réformes plus globales

La proposition *d'unifier le mode d'évaluation des ressources* pour l'APJE (allocation pour jeune enfant), le CF (complément familial), l'ARS (allocation de rentrée scolaire) et les aides au logement, tout en conservant la possibilité de prendre en compte les événements ayant modifié pendant l'année en cours la situation financière des familles, est un sujet pertinent mais jugé non prioritaire.

C. BRANCHE RETRAITE

- a) La première proposition consistant à *analyser les causes d'erreurs* pour en déduire d'éventuelles modifications de textes retient toute l'attention de la DSS et de la CNAV.
- b) La deuxième proposition tendant à *revoir la condition de ressources pour l'octroi des prestations non contributives* a conduit la CNAV à démontrer qu'il n'est pas rentable de renforcer les contrôles et de les rendre annuels. L'appréciation doit être faite au moment de la demande, suivie d'un contrôle la première année, les contrôles ultérieurs se révélant inutiles.
- c) La troisième proposition conduisant à *revenir sur l'exportation de la majoration de pension (art. L. 814-2)* pourrait se heurter, selon la direction de la sécurité sociale, au droit européen.

- d) La quatrième proposition relative *au contrôle de la résidence en France des bénéficiaires du minimum vieillesse* se heurte aux nouvelles dispositions de la loi Sapin. Le Conseil d'Etat a annulé les contrôles de résidence concernant le RMI et la jurisprudence européenne doit être examinée sur ce point.

- e) La cinquième proposition destinée à *faciliter le contrôle de l'état civil* des étrangers ne peut, selon la direction de la sécurité sociale, être prise en compte que dans le cadre des conventions bilatérales de sécurité sociale.

- f) La sixième proposition qui consiste à encourager les assurés à *vérifier en temps réel, en cas de doute, que leur employeur s'est acquitté de ses obligations sociales* nécessite un travail avec l'ACOSS et la CNAV. Une réflexion va être engagée.

ANNEXE 2

**LES ECHANGES DE DONNEES
INFORMATISES DANS LE DOMAINE
DE LA JUSTICE**

INTRODUCTION

L'enquête résulte d'un échange de correspondances entre le président du Comité et le Garde des sceaux, ministre de la Justice. L'étude entreprise à la fin de 1998 devait porter sur le rôle des échanges de données informatisés en vue d'«accélérer le fonctionnement de la justice tout en garantissant le niveau de sécurité requis». De fait, elle constitue le prolongement d'un premier travail réalisé en 1997 par le Comité sur le recours aux «échanges de données informatisés dans l'administration».

I. LA NOTION D'ÉCHANGES DE DONNÉES INFORMATISÉS

Au sens technique initial, l'EDI s'entend comme la communication électronique lorsqu'elle est automatisée, sans intervention humaine, entre l'application de l'émetteur et celle du destinataire.²

Les données échangées sont alors codifiées et agencées selon un langage convenu, rendant intelligible aux machines le contenu des échanges entre logiciels d'application logés sur des systèmes informatiques hétérogènes et distincts.

Sous l'égide des Nations-Unies a été approuvé, sous le terme d'«EDIFACT», un ensemble de normes pour l'échange de données structurées.

L'échange de formulaires informatisé («EFI») constitue une forme simplifiée de l'EDI faisant intervenir un opérateur humain émetteur et un logiciel d'application destinataire. La «messagerie» relie deux opérateurs humains, et le mode «toile» ou «web» un logiciel d'application émetteur vers un destinataire humain.

II. LA DÉMARCHE ADOPTÉE POUR L'ENQUÊTE

Les rapporteurs du Comité ont pris le parti d'adopter une définition large du concept d'échanges de données informatisés au sein des divers procédés de communication électronique qui sont décrits dans le schéma des modes d'échange aux présentes conclusions.

² Un glossaire figure au début du rapport. La définition large des échanges de données informatisés a fait l'objet d'un schéma, annexé aux présentes conclusions.

Ils ont rappelé les spécificités du monde judiciaire et, dressant le bilan des expériences menées au ministère de la justice, ils ont constaté les échecs, répétés jusqu'à ce jour, des tentatives d'introduction de l'EDI dans l'instance (c'est-à-dire dans le processus conduisant directement au jugement) alors que certaines expériences réussies pouvaient être mises en valeur à la périphérie de l'instance, notamment dans les relations que celle-ci entretient avec les services du casier judiciaire ou du registre du commerce. Ils ont dès lors considéré que le contexte actuel, propice à la dématérialisation et à l'émergence des systèmes d'information, devait constituer un facteur nouveau de développement des échanges informatisés.

Les rapporteurs du Comité ont ensuite dessiné le cadre général de ce développement possible en insistant sur plusieurs conditions : une maîtrise globale du processus, la recherche de la cohérence des projets et une approche pragmatique n'excluant aucune solution technique de communication telle qu'Internet.

Enfin, ils ont formulé des propositions permettant d'amorcer une nouvelle stratégie concernant les échanges de données informatisés.

Les conclusions du Comité ont été enrichies par les éléments apportés au cours du long débat qu'a suscité l'examen du rapport par le Comité. Partant du constat d'une quasi inexistence de l'EDI dans la Justice, elles définissent des orientations pour la conduite stratégique et le pilotage du système d'information dans son ensemble et formulent des propositions d'actions compatibles avec les priorités du ministère.

PREMIERE PARTIE

LE CONSTAT :

I. LA QUASI-INEXISTENCE DE L'EDI DANS LA JUSTICE

La croissance continue du contentieux est à l'origine d'un encombrement des juridictions que le développement de l'EDI pourrait contribuer à résorber en apportant des gains de temps, une meilleure qualité dans le déroulement des procédures et des gains financiers appréciables (par exemple en améliorant le recouvrement des amendes ou en faisant l'économie de tâches administratives).

Or, l'administration de la justice est organisée de manière peu favorable à la cohérence de l'informatisation, notamment du fait des particularités suivantes : indépendance des magistrats constitutionnellement reconnue, (même si leur gestion administrative relève du service public de l'Etat, c'est à dire du ministère), rôle exclusivement administratif de la direction des services judiciaires, territorialisation encore récente (1985), autonomie relative de certains métiers, comme celui de greffier, d'huissier ou d'avocat, multiplicité et fragilité des usagers (plusieurs justiciables et conseils pour une même affaire).

La Cour des comptes avait relevé dans son rapport public pour 1994 les difficultés rencontrées par le ministère dans la mise en œuvre du schéma directeur de 1990, abandonné dès décembre 1992 pour des raisons techniques et financières qui se sont ajoutées à des défauts d'organisation.

Aujourd'hui, le ministère s'efforce de mettre en œuvre le nouveau schéma directeur qui a été adopté en février 1998 et retient notamment comme priorité l'informatique de communication. La principale difficulté vient en effet de ce que l'informatique actuelle est morcelée (que ce soit en matière pénale ou en matière civile) et de ce qu'elle manque de référentiels communs aux juridictions, aux administrations et aux auxiliaires de justice.

II. L'INTRODUCTION DE L'EDI DANS LA JUSTICE

La communication électronique – échanges de données informatisés au sens large - concerne aussi bien le ministère lui-même que ses partenaires : professions judiciaires et autres administrations. Les services du ministère ont indiqué que leurs efforts portaient actuellement sur plusieurs chantiers relevant essentiellement d'une conception large de l'EDI et s'appliquant surtout à la périphérie de l'instance.

Un réseau de communication est en cours de construction au sein du ministère [dénommé « réseau privé virtuel justice » (RPVJ)] tandis que dans le cadre du Plan d'action gouvernemental pour la société d'information (PAGSI), la mise en ligne de plusieurs formulaires est d'ores et déjà opérationnelle.

Par ailleurs, plusieurs applications communicantes sont actuellement en cours de développement : en matière de casier judiciaire, d'aide juridictionnelle (en liaison avec les avocats), d'application micro-pénale (en liaison avec la police et la gendarmerie), de suivi des affaires devant les Cours d'appel (en liaison avec les avoués et les avocats) et d'injonction de payer (en liaison avec les huissiers).

Chez les auxiliaires de justice, le contraste est grand entre la bonne organisation des officiers ministériels, pour lesquels les enjeux quantitatifs sont importants (avoués, avocats au Conseil d'Etat et la Cour de Cassation, huissiers), et les cabinets d'avocats, pour la plupart moins concernés par l'EDI. Les greffes des tribunaux de commerce sont quant à eux très fortement informatisés et utilisent des applications conformes à la norme internationale « EDIFACT », ce qui est également le cas des experts-comptables, des commissaires aux comptes et des notaires. Les expériences positives relevées concernent par exemple les demandes d'extrait de casier judiciaire qui peuvent être formulées par téléprocédure, le registre du commerce et des sociétés (RCS) et le centre de dépôt électronique des comptes annuels.

Entre le ministère et ses partenaires administratifs, des avancées significatives ont été obtenues. Elles concernent essentiellement deux catégories d'acteurs :

- le trésor public pour le recouvrement des amendes pénales (utilisation du protocole « INCA » ou « interface commune amendes ») ;
- la gendarmerie et la police, avec la communication du fichier des infractions (« NATINF »), d'autres applications étant attendues (accès aux fichiers des condamnations et des détenus, au casier judiciaire...).

III. LES DIFFICULTES DE L'EDI DANS LE DÉROULEMENT DE L'INSTANCE

De nombreuses expériences d'EDI ont été tentées : celles qui ont réussi n'ont cependant pu concerner que des éléments de procédure situés à la périphérie de l'instance et non au cœur même de l'institution judiciaire.

En effet, l'introduction de l'EDI dans l'instance a connu des échecs répétés, qu'il s'agisse d'« EDIJUSTICE », communauté informelle structurée autour de la norme « EDIFACT » ou de plusieurs initiatives de juridictions locales, telle celle menée à NANCY en association avec « EDIAVOCAT » et les huissiers. Au niveau national, a été tentée une transmission de la première et de la dernière page de l'assignation devant le tribunal d'instance (logiciel « CITI ») au profit des avocats et des huissiers. Peuvent être également cités les projets des TGI de TOULOUSE, de ROUEN, d'ANGOULEME, de GRASSE, de BORDEAUX et l'expérience en cours au TGI de Paris.

Les inaboutissements s'expliquent surtout par le fait que, si les différents acteurs s'entendent sur les objectifs généraux de l'EDI (accélérer, simplifier, rendre moins onéreuses les procédures), ils divergent sur leurs priorités propres, tantôt quantitatives, tantôt qualitatives : recherches d'informations pour les avocats, gain de productivité pour les huissiers, allègement des tâches matérielles pour les greffes, accès aux banques de données juridiques pour les magistrats, information et simplification pour les citoyens...

Ce constat conduit à des solutions techniques diversifiées voire disparates allant du simple échange de formulaire informatisé (« EFI ») à la communication aux normes « EDIFACT » sans oublier les échanges possibles sur des fonctionnalités de type « extranet » ou « internet ».

Les expériences menées permettent ainsi d'identifier certains obstacles à une généralisation de l'échange de données informatisé dans la justice :

- la spécificité de la procédure civile et les différences qui s'y introduisent selon les juridictions et selon les procédures ;
- l'absence de capitalisation des expériences menées localement ;
- l'insuffisance des moyens humains et financiers consacrés à la mise en œuvre de l'EDI dans les juridictions ;
- une vision morcelée de l'emploi de l'EDI sous toutes ses formes dans la mise en œuvre du nouveau schéma directeur.

Le retard qui en résulte contraste avec la situation d'autres organisations, telles les juridictions administratives ou le système de gestion du livre foncier en Alsace-Moselle, qui révèlent une stratégie plus volontariste en matière d'EDI.

IV. UN NOUVEAU CONTEXTE PROPICE AU DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNICATION ÉLECTRONIQUE

Le contexte actuel paraît plus favorable aux échanges de données informatisés compte tenu d'une part des perspectives de dématérialisation et d'autre part de l'émergence des systèmes d'information.

La dématérialisation repose sur le développement des téléprocédures dont la fiabilité juridique et technique évolue positivement, notamment grâce à la reconnaissance juridique, désormais acquise, de la signature électronique (loi n° 2000-230 du 13 mars 2000, J.O. p. 3968, portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique). Parallèlement, les standards de l'internet sont aujourd'hui susceptibles de dépasser les contraintes nées de l'incompatibilité des logiciels et des matériels, et favorisent le développement de l'informatique de communication.

Le développement de la réflexion sur les systèmes d'information, jusqu'alors gêné par la confusion entre système d'information et système informatique, appelle cependant un renforcement des pouvoirs de pilotage des projets, afin de rationaliser l'application des NTIC et de rendre cohérente l'architecture globale du système.

Aujourd'hui les applications possibles de l'EDI, même au sens technique, apparaissent en effet plus nombreuses : aide juridictionnelle, échanges justice/trésor public, procédure de divorce, procès-verbaux électroniques en matière pénale, casier judiciaire, injonctions de payer, registre du commerce... Même si de tels projets apparaissent à beaucoup comme anticipateurs par rapport à un contexte encore instable, il convient d'en préparer dès maintenant les conditions de mise en œuvre.

DEUXIEME PARTIE

ORIENTATIONS :

LA CONDUITE STRATÉGIQUE ET LE PILOTAGE DU SYSTEME D'INFORMATION

Un effort important a été entrepris par le ministère de la Justice pour sortir de la situation décrite par la Cour des comptes dans son rapport de 1994 sur l'informatisation du ministère. Celle-ci avait noté sur la période considérée (1989-1994) « l'absence de fait d'une autorité destinataire de l'ensemble des informations relatives au projet et capable d'arbitrer entre les différents protagonistes et de décider des inflexions stratégiques ».

Toutefois, en raison du saut qualitatif que représente, par rapport à l'introduction de l'informatique, celle des NTIC dans la justice, le Comité estime très nécessaire la mise en place de conditions propres à mieux assurer le pilotage d'ensemble de l'informatisation et la conduite opérationnelle des projets identifiés, dès lors qu'ils concernent la communication électronique.

Ces conditions se rapportent à la notion de maîtrise d'ouvrage qu'il convient de bien définir avant d'en souhaiter le renforcement et la mise en cohérence globale au ministère de la Justice.

I. LES DEUX NIVEAUX DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

Dans les grandes organisations, l'extension de l'informatique des NTIC s'accompagne du développement de la réflexion sur la maîtrise d'ouvrage. Dans les définitions habituellement admises, le maître d'œuvre est celui qui apporte sa compétence technique et son savoir-faire ; le maître d'ouvrage a un rôle essentiel de commanditaire qui définit la finalité et les principales caractéristiques des projets. Les responsabilités de la maîtrise d'ouvrage ne peuvent être déléguées à l'extérieur des organisations concernées et il ne saurait être question de les éclater ou de les diluer.

Deux niveaux peuvent cependant être distingués fonctionnellement dans la maîtrise d'ouvrage : le niveau global du système d'information, assuré par les plus hauts responsables de l'organisation - d'abord bien sûr par le ministre - et le niveau des projets spécifiques d'informatisation qui, pour des motifs pratiques, doivent être délégués à un maître d'ouvrage opérationnel sous le contrôle et en suivant les orientations du maître d'ouvrage stratégique.

II. LA MAÎTRISE D'OUVRAGE STRATÉGIQUE DU SYSTÈME D'INFORMATION

La mission de maîtrise d'ouvrage consiste à piloter, valider et, quand nécessaire, arbitrer les évolutions majeures du système d'information. A cette fin, elle évalue les enjeux de tous les nouveaux projets dont elle décide le lancement ou l'arrêt et se prononce sur les phases clés de leur déroulement.

L'exercice de cette mission doit alors être confié aux plus hauts responsables des différents métiers de l'organisation, dès lors qu'ils disposent d'un pouvoir de décision et de participation à la conduite stratégique de l'organisation.

En matière d'échanges de données informatisés, la maîtrise d'ouvrage est naturellement rattachée aux organes de décisions qui savent de quelles informations ils ont besoin aujourd'hui et demain pour concevoir la démarche et conduire l'introduction des NTIC.

III. LA MAÎTRISE D'OUVRAGE OPÉRATIONNELLE DES PROJETS D'INFORMATISATION

Le maître d'ouvrage opérationnel est chargé du pilotage et de la gestion au quotidien des projets d'informatisation et de leurs accompagnements selon les orientations de la maîtrise d'ouvrage stratégique.

- A l'échelon des principaux métiers et processus, la fonction de maîtrise d'ouvrage opérationnelle est normalement assurée par chacune des directions compétentes par rapport au domaine d'action concerné. Dans le prolongement de sa participation à la maîtrise d'ouvrage stratégique, chaque direction assure en fait à ce titre trois fonctions :
 - établir et faire évoluer le plan de la partie du système d'information qui la concerne ;
 - assurer le suivi des processus et applications informatiques correspondant ;
 - gérer, dans le même cadre, les projets d'évolution importante ou les projets de refonte des processus et applications informatiques.

- A l'échelon de chacun des projets peut être désigné, en tant que de besoin, un maître d'ouvrage délégué qui en assure la conduite effective. Le maître d'ouvrage délégué rend compte au maître d'ouvrage opérationnel en accord avec le maître d'ouvrage stratégique.

Le maître d'ouvrage opérationnel prépare les dossiers qui sont soumis à l'arbitrage et à la décision du maître d'ouvrage stratégique. A l'échelon des projets qui le concerne, il assure le suivi de l'application des décisions de la maîtrise d'ouvrage stratégique.

A. LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

Dans la dernière décennie, l'informatique a été placée « à portée de main » des personnels productifs et des gestionnaires de la plupart des organisations. Pour tous ces nouveaux utilisateurs l'informaticien n'est plus l'intermédiaire obligé, l'intercesseur pour accéder aux outils bureautiques ou aux systèmes informatiques de la dernière génération.

Par rapport à la « paléo-informatique », dédiée à la gestion, l'informatique des NTIC ouvre donc à tous un champ de nouvelles opportunités qu'il devient indispensable d'inclure dans la hiérarchisation des besoins à satisfaire. C'est pourquoi le cadre de référence des organisations, entreprises ou administrations, est devenu le système d'information, lequel comprend les échanges de toute nature, automatisés ou non, nécessaires à l'activité de ces entités. Cette dernière s'organise en processus qui ont pour acteurs les métiers. Dans ce contexte le système d'information, référence des métiers, doit prendre le pas sur le système informatique mis à leur disposition par les informaticiens.

Les échanges entre applications informatiques sans intervention humaine, telles que l'EDI, donnent au système d'information une nouvelle dimension. Il en résulte que la maîtrise d'ouvrage doit être en position de faire valoir les critères relatifs à la finalité de l'organisation et aux contraintes que cette dernière subit. Il lui appartient également d'apprécier et de gérer toutes les conséquences de l'introduction des NTIC.

En comparaison des errements antérieurs, selon lesquels l'informatique était réputée « suivre » et mobilisait peu les hauts responsables, l'introduction des NTIC dans le système d'information nécessite le renforcement de la maîtrise d'ouvrage. Ce renforcement doit permettre à cette dernière de s'affirmer vis-à-vis de la maîtrise d'œuvre informatique en charge de la mise en œuvre du projet, non seulement à l'occasion de la réalisation de celui-ci mais aussi, en amont, dans les travaux préparatoires qui permettront à la maîtrise d'ouvrage d'apprécier la faisabilité et l'opportunité de lancement.

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage devient au surplus indispensable pour concevoir la démarche et conduire l'introduction des NTIC. Les observations suivantes permettent de préciser certains aspects de cette affirmation :

- par ses conséquences sur les métiers et les processus, l'introduction des NTIC ne se réduit pas à une problématique d'équipement en matériels informatiques et logiciels. L'organisation, la gestion des ressources, notamment humaines et financières, la formation et d'une façon générale la conduite du changement, sont essentielles dans l'accompagnement et la réussite des projets ;

- à terme, les systèmes d'information des métiers doivent pouvoir se fondre dans un système unique interopérable, qu'on peut ici désigner par anticipation comme « le » système d'information de l'institution judiciaire. Il faut en effet combattre une tendance au cloisonnement des systèmes d'information des métiers, ceci vaut autant pour les cloisonnements internes que vis-à-vis des intervenants extérieurs. C'est pourquoi le recours à la normalisation des formats d'échange, comme à la normalisation sémantique, est devenu un enjeu majeur ;

- la conduite stratégique ne devra pas se limiter à l'expression d'intentions assortie d'une prévision d'allocation des crédits informatiques basée sur la poursuite ou le lancement des principaux projets. Elle doit faire apparaître le calendrier des travaux ou expérimentations préparatoires, et les ressources qui leur sont consacrées, avant les étapes importantes de l'introduction des NTIC. La conduite stratégique du système d'information doit prendre en compte la finalité de l'institution dans ses aspects internes et externes. Elle doit combiner la logique des ressources avec celle de la validation des innovations techniques.

⇒ La maîtrise d'ouvrage stratégique doit donc pouvoir s'appuyer sur les moyens et compétences dédiés à la fonction d'architecte de système d'information. Echelon d'état-major, en charge de la conception d'une stratégie des NTIC, et de la conduite de son introduction, il dispose des moyens d'élaboration, de suivi et de veille. L'architecte de système d'information est notamment chargé d'établir une cartographie d'ensemble des flux et des processus, en liaison avec les maîtres d'ouvrage opérationnels, et de spécifier les règles d'interopérabilité, de confidentialité et de protection contre les intrusions.

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage apparaît ainsi sans doute comme un préalable à l'introduction des technologies d'échange de données entre les différents intervenants ou métiers dans les processus. Mais il faut noter aussi qu'il s'appuie nécessairement sur la capitalisation de l'expérience acquise dans les initiatives de toutes origines.

Des rapports de la Cour des comptes sur de grandes organisations ont déjà souligné la nécessité d'un renforcement de la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information, et la création d'un niveau stratégique, dans le dispositif SESAM VITALE³. La faiblesse de la maîtrise d'ouvrage a été également invoquée à propos des dysfonctionnements observés à la Bibliothèque nationale de France.⁴ Il peut également être noté que le volet stratégique du schéma directeur du ministère expose la problématique de la cohérence et des métiers mais n'a pas été suivi d'effet au niveau de la mise en œuvre.

³ rapport sur « la sécurité sociale », 1998.

⁴ rapport public de la Cour 1998.

⇒ Le Comité pour sa part considère que la conduite stratégique et le pilotage du système d'information sont porteurs d'un nouvel enjeu d'efficacité des organisations, entreprises ou administrations, par la réactivité résultant de l'interopérabilité des applications. Avec les formats universels des documents, HTML⁵ et ses successeurs, tous issus de la norme SGML⁶, ces technologies associent l'échange de documents, et ultérieurement le multimédia, à l'échange de données. Ces nouvelles possibilités facilitent l'application des échanges dématérialisés à des contenus complexes, ou encore informels, comme ceux qui interviennent dans les procédures judiciaires. Elles permettent également d'étendre le champ d'utilisation aux échanges avec les acteurs ne disposant pas de services informatiques, ce qui est le cas de la grande majorité des professions partenaires de la Justice, ainsi que des citoyens justiciables.

B. UN BESOIN ACCRU DE COHÉRENCE INTERNE ET EXTERNE AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Après plus d'une décennie d'études et d'expérimentations concernant les échanges de données informatisés dans le domaine de la justice, les résultats sont encore décevants faute d'une vision stratégique d'ensemble et d'une exécution suffisamment concertée et coordonnée avec tous les acteurs impliqués dans la démarche à l'intérieur comme à l'extérieur de l'institution judiciaire.

Alors que le schéma directeur adopté en 1998 érige la mise en œuvre d'une informatique communicante au rang des axes prioritaires et y a consacré un dossier complet dans le volet « architecture et communication » de ses travaux préparatoires, la recherche d'une plus grande cohérence paraît s'imposer, sauf à persévérer dans les errements antérieurs et à perpétuer une approche foisonnante mais brouillonne et improductive de la communication électronique.

On a vu que la spécificité des NTIC et plus particulièrement des EDI, tient au fait qu'ils impliquent plusieurs acteurs, plusieurs métiers ayant des intérêts et des attentes divergents. Les contraintes de ce partenariat sont d'autant plus grandes que le niveau d'automatisation des échanges requis est plus élevé.

Le ministère doit donc se donner les moyens d'une mise en œuvre plus organisée et mieux coordonnée des échanges de données sous toutes les formes, tant en interne dans les différentes directions du ministère et à leur suite dans les juridictions et établissements, qu'en externe avec les différents partenaires de la justice.

Les deux cohérences sont étroitement corrélées. L'une ne va pas sans l'autre. Aussi, le besoin de cohérence externe doit-il être précédé par un renforcement de la cohérence interne.

⁵ HTML : HyperText Mark-up Language. Langage de description de documents et de présentation permettant de créer des pages Web. Il permet d'indiquer la police de caractère, la taille de ceux-ci, la mise en page, d'insérer des images ou des liens hypertextes.

⁶ SGML : Standard Generalized Mark-up Language. Un langage standardisé au niveau international autorisant l'échange de documents entre systèmes hétérogènes, notamment les documents et données techniques.

IV. LA COHÉRENCE INTERNE

Le développement de la communication électronique et de la dématérialisation appellent un renforcement de la maîtrise d'ouvrage stratégique. Il faut en effet développer une vision et une stratégie d'ensemble à propos d'échanges de données informatisés qui concernent tout le système d'information judiciaire et cette démarche, par les connaissances et les compétences qu'elle implique, va de pair avec l'identification d'une fonction d'architecture du système d'information. Et dans le même temps, les errements passés, dans la conduite des projets plaident pour que des modalités plus efficaces de pilotage, de recueil et de suivi d'avancement, ainsi que de comptes rendus des expériences soient dès à présent entreprises.

1- Une condition nécessaire : organiser l'expression de la maîtrise d'ouvrage stratégique

Conformément aux principes généraux évoqués plus haut, il est clair que le ministère mettra d'autant plus de cohérence dans le développement de la communication électronique qu'il se dotera d'une vision stratégique opposable à tous ses partenaires. Dès lors, le problème de l'expression de la maîtrise d'ouvrage stratégique porteuse de cette vision, doit être posé et si possible résolu.

Le caractère totalement transversal de la communication électronique conduit à ce que cette mission maîtrise d'ouvrage stratégique soit exercée au plus haut niveau de l'institution dans un cadre interdirectionnel situé à une distance suffisante de la maîtrise d'œuvre pour ne pas être confondu avec elle.

En effet, en raison de la spécificité des missions et des métiers exercés par chaque direction, la maîtrise d'ouvrage stratégique pouvait sans doute trouver un cadre propice d'expression au sein de chacune d'elles pour la mise en œuvre d'une politique d'informatisation classique. Mais il n'en est plus de même lorsqu'il s'agit de porter sur le long terme une politique de développement de la communication électronique en interne entre tous les acteurs de l'institution puis en externe avec les professionnels et le grand public.

L'impact de la communication électronique et de son corollaire, la dématérialisation, sur les professions, les métiers et les organisations révèle à l'évidence la nécessité de développer une vision et une stratégie d'ensemble impliquant toute l'institution judiciaire. Elles ne sauraient se réduire à des choix techniques faits par les informaticiens, ni à des choix budgétaires, fût-ce en application d'un schéma directeur.

⇒ Selon le ministère, l'expression de la maîtrise d'ouvrage stratégique relève actuellement de la Commission de l'informatique, des réseaux et de la communication électronique (COMIRCE). Cette commission présente l'avantage de comporter des représentants des professions judiciaires. Toutefois elle ne dispose pas, en principe, de pouvoir de décision. A terme, la mise en place au sein du ministère d'un comité stratégique, réunissant le comité des directeurs, élargi à l'inspecteur général des services judiciaires et au président de la (COMIRCE), apparaît comme une formule appropriée pour satisfaire l'exigence de cohérence et conduire l'évolution du système d'information vers un système communicant.

2- Une autre condition : la mise en place des fonctions d'architecte du système d'information

Le développement de la communication électronique nécessite de concevoir l'organisation judiciaire comme un ensemble structuré qui, pour atteindre ses objectifs, traite des informations, sous quelque forme que ce soit, automatisée ou non, au travers de processus, conçus comme un ensemble d'événements qui participent de la même finalité et qui se réalisent sous certaines conditions.

C'est pourquoi la justice doit être appréhendée en tant que système d'information défini « comme l'aspect d'une organisation qui fournit, utilise et distribue de l'information ».⁷

La reconnaissance de cette approche est un préalable indispensable au décloisonnement de la démarche EDI au sein de la justice, en fait le seul moyen de mettre fin au morcellement des applications afin de dégager les « zones d'intersection » des différents projets initiés par chacune des directions.

Aussi, le ministère doit-il s'attacher à se doter d'une vision globale et cohérente de son système d'information. Cela suppose d'engager une démarche qui a été qualifiée « d'urbanisation » ou de « cartographie », laquelle passe par une identification des informations qui irriguent l'organisation judiciaire, qui s'y échangent, afin de repérer celles qui sont communes à plusieurs processus et celles qui sont spécifiques.

Les interactions avec l'extérieur (professions judiciaires, autres administrations) sont, à ce titre, une partie essentielle de la description du système d'information.

Cette démarche vise à établir un référentiel des processus, de leurs connexions avec les autres processus et des informations qui y transitent. L'objectif poursuivi est de construire une vision modulaire du système d'information de la justice.

Il s'agit d'identifier les flux d'échanges les plus propices à leur dématérialisation, soit que les conditions semblent assez favorables comme dans le cas de l'aide juridictionnelle, soit parce que l'on peut repérer des flux porteurs de gains en terme de réduction de coûts ou de délais, et prévoir les interfaces entre le système d'information et les applications informatiques.

La responsabilité d'une telle démarche doit incomber à la maîtrise d'ouvrage stratégique qui est la seule à savoir de quelles informations elle a aujourd'hui besoin pour décider et conduire la stratégie de l'institution judiciaire et dont elle aura besoin demain. Il faut que le couple maîtrise d'ouvrage stratégique-système d'information fonctionne bien et, à cette fin, le ministère de la justice se doit de mettre en place la fonction d'architecture du système d'information.

⁷ Définition Eurométhode.

« L'architecte du système d'information »⁸ est responsable de la cohérence globale du système d'information, en fonction des évolutions décidées par la maîtrise d'ouvrage stratégique. Il possède une vision complète des processus, de leurs connexions des informations qui y transitent et des flux qui s'échangent entre ces processus. A ce titre, il maîtrise parfaitement les techniques de modélisation. C'est un « cartographe » capable de faire des propositions susceptibles d'améliorer les performances de l'organisation, tout en assurant la confidentialité, la sécurité et la sûreté de fonctionnement du système d'information. Pour faciliter la communication entre les applications et pour limiter le nombre de technologies et d'architectures des applications déployées dans le système d'information, il lui revient, une fois identifiés les processus et les données qu'ils véhiculent, de mettre au point et d'entretenir le référentiel des « composants » ou « objets métiers » de la justice, conçus comme des programmes informatiques assurant une fonction bien spécifique et destinés à devenir les briques de base des applications.

Il a aussi compétence pour préconiser les modèles d'architecture des applications, entendu comme le schéma de répartition des données, de leur traitement et de leur présentation, en optant pour les solutions propices à un déploiement aisé et au moindre coût, parmi lesquelles l'architecture internet comme mode d'accès universel aux applications fait désormais figure de standard incontournable.

La conception et l'entretien de ces référentiels participent du souci de simplifier et de faciliter les développements des applications.

Le caractère fondamental des activités d'architecture de système d'information plaide pour la création au sein de la Chancellerie d'un pôle de compétences dédié au système d'information. Ce pôle assurerait l'articulation entre la maîtrise d'ouvrage stratégique et la maîtrise d'ouvrage opérationnelle. Au titre de ses compétences d'architecte du système d'information, il instruirait les décisions stratégiques et veillerait à la cohérence des projets.

En charge d'un rôle essentiellement fonctionnel, son domaine d'action couvrant la totalité du système d'information, il n'a sans doute pas vocation à être rattaché à une direction particulière. De plus, pour asseoir sa légitimité, il doit être perçu par les juridictions comme jouissant d'une certaine autonomie, leur assurant de sa part une certaine neutralité dans les enjeux susceptibles d'opposer les directions de la Chancellerie et les juridictions.

Un rattachement administratif à l'inspection générale pourrait offrir un accès, au cas par cas, au savoir-faire et à la capacité d'expertise de cette dernière dans le but d'acquérir une connaissance en profondeur des processus et de leurs dysfonctionnements éventuels. Mais un rattachement à la COMIRCE, qui s'était déjà vu adjoindre un groupe technique à l'occasion de l'élaboration du schéma directeur, semble aussi une solution possible. La formule présenterait l'avantage de s'adosser à une structure existante, dotée d'une base réglementaire.

⇒ Organe permanent, le pôle ainsi constitué aurait vocation à assurer le secrétariat de la COMIRCE. Il pourrait être facilement créé à partir du secrétariat permanent de la COMIRCE.

⁸ Rôle distinct de celui de « maître d'œuvre informatique » évoqué p. 10 en 4^{ème} alinéa.

Le renforcement des moyens du secrétariat général de la COMIRCE, postérieurement au mois de juillet 1999, constitue un pas important dans ce sens et pourrait être utilement complété par la nomination d'un magistrat ayant une capacité affirmée dans la conduite de projet et un statisticien qui, en liaison avec le comité de la statistique, pourrait avoir en charge l'évaluation des enjeux à partir d'une analyse des flux plus élaborée que celle actuellement disponible.

Ce pôle de compétences serait par ailleurs l'interlocuteur naturel de la DIRE et de la MTIC.

La création de ce pôle de compétences exerçant les fonctions d'architecte ne remplacerait évidemment pas mais renforcerait la COMIRCE dans son rôle d'instance transversale de concertation et d'information mutuelle.

3- Une plus grande cohérence interne accessible au prix d'une indispensable capitalisation des expériences

La Chancellerie ne s'est pas encore donnée les moyens de rassembler les enseignements tirés des expériences menées dans les juridictions, d'analyser celles conduites à l'étranger, de tenir l'inventaire des unes et des autres, et d'en assurer la diffusion, afin d'éviter le renouvellement des expériences peu convaincantes et de favoriser la généralisation des expériences réussies. Aucune mutualisation des expériences n'est pour le moment vraiment organisée.

Concrètement, l'absence de capitalisation des expériences se traduit par le fait que les acteurs d'une nouvelle expérimentation ou d'un nouveau projet ne rencontrent que rarement ceux qui ont eu en charge les précédents et ne disposent pas des documents résumant les enseignements tirés (buts poursuivis, méthodes mises en œuvre, difficultés rencontrées et résultats atteints). Ainsi les problèmes aussi simples que récurrents posés par l'identification des parties et de leurs conseils font l'objet de nouveaux travaux qui aboutissent aux mêmes constats, à défaut d'apporter de nouvelles solutions.

Il est vain de compter sur la réussite de quelques expériences pour enclencher spontanément et durablement la dynamique des échanges de données au sein de la justice. Si le bon exemple peut être imité, encore faut-il en communiquer l'analyse, et tenter de lui donner la publicité qu'il mérite.

Le recueil et la circulation de l'information relative à l'avancement des projets ainsi qu'à leurs réussites sont par conséquent des axes d'effort à privilégier.

Il est vrai que les juridictions elles-mêmes, fortes de la légitimité que paraissait leur conférer l'informatique d'initiative locale et n'espérant aucun soutien de l'administration centrale, voire même craignant son hostilité, se sont abstenues de faire remonter et de diffuser l'information. Il n'est bien sûr pas question de régir de manière centralisée et planifiée le développement des échanges informatisés dans une institution très marquée par une culture d'indépendance et d'initiatives locales. Mais il faut assurer les bases d'une plus grande coordination, pour que tous les projets puissent converger vers le même objectif d'une plus grande fluidité des échanges, pour le plus grand profit de l'institution judiciaire et de tous ses usagers.

Ce besoin de capitalisation des expériences est d'autant plus ressenti que des développements ont pu être entrepris aux deux échelons national et local. Une coordination peu marquée n'a semble-t-il pas permis de tirer parti des initiatives locales alors qu'un retour d'expérience serait aujourd'hui très utile dans l'élaboration d'une stratégie d'évolution du système d'information.

- ⇒ Le pôle de compétences en charge de l'architecture du système d'information, dont la mise en place est recommandée, est tout désigné pour prendre en charge cette nécessaire capitalisation des expériences.

V. LA COHÉRENCE EXTERNE

La normalisation devrait être le commun dénominateur de la recherche d'une plus grande cohérence externe dans les opérations d'informatisation du ministère. Elle devrait s'ordonner selon trois axes : à travers un effort de normalisation des données, dans les relations avec les éditeurs de logiciels, enfin avec les professions juridiques.

1- Un effort de normalisation

Le ministère de la justice et le domaine judiciaire souffrent d'un déficit dans la définition et dans l'application des normes de données, et plus précisément dans l'organisation de l'administration des données qui constituent l'essentiel des échanges tant à l'intérieur des juridictions qu'entre les juridictions et leurs partenaires (auxiliaires de justice, administrations, autres juridictions).

Aussi, l'existence d'un vocabulaire normalisé paraît-elle constituer un préalable à l'extension et a fortiori à la généralisation des échanges de données.

Un important travail de recensement et de définition des données ou concepts manipulés par l'institution est indispensable. Ce travail doit associer toutes les parties prenantes à l'échange de ces données : le ministère, les juridictions, les professions juridiques, les services de police et de gendarmerie, ceux du trésor public, les collectivités locales.

A titre d'exemple, les questions de la gestion des adresses ou de l'identification des personnes, parties à une instance, soulignées à maintes reprises au cours de l'enquête, comme celle de la multiplicité des identifiants des professions judiciaires, sont significatives de ce besoin de normalisation.

Dès lors, l'exigence de constituer un référentiel des processus formulée plus haut, doit s'étendre à la mise au point d'un référentiel des professions judiciaires pour que tous les acteurs du monde judiciaire partagent un identifiant unique et à celui des concepts de la justice, afin que toutes les données manipulées dans le système d'information aient la même signification et la même définition informatique pour tous. La réalisation en 1998 d'un « dictionnaire des données partagées » établi à partir des différents systèmes nationaux en service constitue à cet égard une base de travail pour la mise au point d'un référentiel plus complet.

Dans sa traduction informatique, cette exigence de normalisation doit être formulée avec pragmatisme, pour ne pas céder notamment au dogmatisme de la normalisation internationale EDIFACT et ce d'autant que la doctrine d'emploi de cette norme, telle qu'elle est définie par la circulaire du Premier Ministre du 16 janvier 1997, mérite d'être actualisée. La conformité des messages à cette norme ne doit pas être un préalable à toute communication dans le monde judiciaire. L'essentiel est d'obtenir un consensus sur des normes acceptées de tous.

Aussi, le ministère doit-il se doter d'une structure de normalisation des concepts utilisés dans la justice, responsable de la définition et de la promotion des normes.

- ⇒ La mise au point concertée et la prescription des normes procèdent assez naturellement des fonctions d'architecte du système d'information et pourraient donc être prises en charge par le pôle de compétences dont la création est recommandée plus haut.

2- Des relations mieux organisées avec les éditeurs de logiciels

Le ministère doit mieux affirmer la composante normative dans ses relations avec les éditeurs de logiciels.

Ces derniers, fournisseurs du ministère et des partenaires de la justice, ne consentiront à enrichir leurs produits d'une fonction de communication et à investir dans ces techniques, que s'ils peuvent compter sur des spécifications fonctionnelles et techniques clairement documentées, ce qui renvoie au travail déjà évoqué de mise au point du dictionnaire des données de la justice.

La normalisation et sa mise en œuvre doivent se conjuguer avec une politique d'élargissement au-delà des fournisseurs « attitrés » du ministère.

Toutefois l'effet d'entraînement de la publication d'un cadre sémantique et syntaxique n'est pas suffisant. Afin de faciliter l'émergence d'une offre de produits communicants, compatibles et concurrents, il conviendrait de réfléchir aux modalités de mise au point, de promotion et de diffusion du cadre de référence des spécifications techniques et fonctionnelles de la communication électronique.

- ⇒ Dès lors, le ministère de la Justice doit définir ses relations avec les éditeurs de logiciels en optant pour un cadre d'action propice à l'élaboration et à l'utilisation des normes. La création d'une structure de type GIE, dans lequel l'Etat et les partenaires de la justice seraient représentés, pourrait s'avérer la solution à explorer pour promouvoir et diffuser ce cadre de référence en y associant la communauté des éditeurs.

3- Un partenariat mieux structuré avec les professions juridiques

Pour répondre aux attentes qui se manifestent par le foisonnement des initiatives observé dans les juridictions et au sein des professions juridiques, il importe d'organiser de manière plus étroite l'association de tous les partenaires. L'enjeu est d'améliorer l'orientation des projets et leur encadrement organisationnel et technique, afin d'éliminer des pertes de temps et d'énergie, et par des engagements suffisamment formalisés, de faciliter la recherche de cohérences ultérieures.

A la lumière de l'échec d'EDIJUSTICE, simple instance informelle de concertation, ou des expériences restées inachevées autour du tribunal de grande instance de NANCY par défection d'un partenaire, mais aussi au vu des succès de la phase de conception et de lancement du groupement pour l'informatisation du livre foncier en Alsace-Moselle (GILFAM), il faut en finir avec les entités aux contours juridiquement flous et extérieurs à l'institution judiciaire.

Il paraît en effet illusoire de croire qu'un simple choix technique ou organisationnel comme par exemple la création d'un pont unique entre le réseau privé virtuel justice (RPVJ) et le réseau intranet des avocats « Avocaweb », définissant deux zones de responsabilité, dispensera de mener des études conjointes ou de faire des investissements communs sur la nature des échanges, l'identification des professionnels et l'étendue des services à offrir au travers de cette interconnexion.

Le constat s'imposera d'autant plus vite que naîtra chez les partenaires et dans les juridictions le désir de dépasser le stade informel de la messagerie de personne à personne. La durée nécessaire d'apprentissage des NTIC ne doit pas être sous-estimée. Elle devra être prise en considération.

Aussi est-il proposé de renforcer les liens avec les professions judiciaires en optant pour une structure d'accueil permettant d'associer les professions à la maîtrise d'ouvrage stratégique tout en conservant à l'Etat ses prérogatives. Beaucoup dépendra de la réelle volonté de ces professions de s'engager ou non dans une démarche commune, y compris sur le plan financier, et en particulier pour les études de faisabilité.

Le Comité estime qu'il n'est pas suffisant de s'en remettre à la constitution de groupes de concertation et d'animation au sein du ministère et des juridictions, comme cela semble être actuellement envisagé. En effet la volonté récemment réaffirmée des différents partenaires, même si elle constitue un progrès qui mérite d'être souligné, ne permet pas d'assurer des engagements fermes et fait courir le risque de retomber dans les mêmes errements que précédemment.

⇒ A l'avenir, la forme du groupement d'intérêt public autour de l'Etat (GIP) pourrait offrir une structure d'association des professions judiciaires à la maîtrise d'ouvrage stratégique.

Les GIP offrent en effet en première analyse la capacité de créer un partenariat original dans des conditions de souplesse d'organisation et de pragmatisme propres à lever les facteurs de blocage et d'inertie qui ont jusqu'ici empêché un vrai développement des EDI dans la sphère judiciaire.

La formule du GIP paraît de nature à mobiliser des financements privés et publics dans un cadre légal adapté au maniement de fonds publics, à assurer l'engagement réel des différents partenaires à l'échange, et à garantir les réalisations pour une durée minimum d'au moins cinq ans. L'intérêt de ce type de structure est aussi de pouvoir embaucher sur des emplois fonctionnels quelques spécialistes de haut niveau qui font défaut à l'administration.

Le cadre d'accueil du GIP pourrait éventuellement se décliner à deux niveaux, au niveau national et au niveau local. Le GIP « national » aurait pour objet de favoriser et de garantir l'adhésion de toute la communauté judiciaire à la démarche EDI et de conduire les projets de portée nationale. Au plan local, les projets d'initiative locale ou de caractère régional ainsi que la conduite des expériences relatives à des projets de portée nationale (mais implantés localement) seraient hébergés au sein de GIP «projets », réunissant tous les acteurs locaux impliqués. Ces GIP fonctionneraient selon le principe de la gestion par projet, et seraient appelés à se conformer aux orientations arrêtées par le GIP national.

La mise en œuvre d'un tel dispositif apparaît cependant délicate. Elle suppose l'assentiment de tous les intéressés. Si elle devait être retenue, la formule supposerait une intervention législative préalable pour créer une nouvelle catégorie de groupements.

Le ministère estime quant à lui que la COMIRCE, enceinte représentative de l'ensemble des acteurs concernés, est dans l'immédiat la structure la plus adaptée pour permettre d'associer les professions judiciaires à la maîtrise d'ouvrage stratégique.

TROISIEME PARTIE

PROPOSITIONS :

POUR UNE STRATEGIE D'INTRODUCTION DES N.T.I.C. AU MINISTERE DE LA JUSTICE

I. LES PRIORITÉS DU MINISTÈRE

Pour respecter les priorités qu'il s'est fixées sans pour autant prendre du retard par rapport aux nouveaux enjeux, le ministère de la Justice doit tenir compte des orientations précédemment définies : achever de rattraper l'effet de l'échec du schéma directeur du début des années 1990 ne contredit nullement et même va de pair avec le double effort de renforcement des fonctions de maîtrise d'ouvrage stratégique et d'architecte de système d'information qui apparaît particulièrement nécessaire. L'analyse des expériences, la mise en place de normes acceptées, des relations mieux organisées avec les éditeurs de logiciels et un meilleur partenariat avec les professions juridiques en sont les compléments naturels.

Mais, de fait, le ministère de la Justice est actuellement attelé à une lourde tâche qui consiste à sauvegarder ses systèmes informatiques et les outils les plus utiles existant dans les juridictions, tout en assurant leur actualisation et leur harmonisation. Cette tâche absorbe la quasi-totalité du temps de ses spécialistes en informatique, qui sont pourtant déjà en nombre relatif très inférieur à la moyenne des autres administrations, et disposent de ressources budgétaires informatiques limitées. Après l'échec du schéma directeur de 1990, il est clair que l'effort entrepris devra être poursuivi jusqu'au terme de l'actuel schéma directeur (1998-2002).

Cette priorité indiscutable accordée aux urgences du court terme ne saurait cependant justifier l'absence de vision stratégique à moyen et long terme sur la communication électronique et la dématérialisation. Les données nouvelles sont déjà perçues par le ministère de la Justice et se trouvent à son initiative consacrées par la reconnaissance législative de l'écrit et de la signature électroniques.

Une part, même limitée, des ressources humaines et financières disponibles, doit dès lors être consacrée à la préparation de la phase qui suivra la période de reconstruction.

Dans ces conditions, la durée de trois ans qui nous sépare de l'achèvement du schéma directeur en cours pourrait être mise à profit pour réunir les nombreux pré-requis énumérés par le rapport (création d'un pôle de compétences, création des référentiels des professions judiciaires, répertoire des concepts utilisés par la justice, des processus judiciaires, des composants ou « objets métiers » de la justice). Ces prérequis apparaissent indispensables pour déployer utilement les différentes formes d'échanges de données informatisés en rappelant que les contraintes les plus nombreuses dans ce domaine ne sont pas d'ordre technique mais juridique, managérial et organisationnel, et n'obèrent donc pas dans l'immédiat de façon significative les ressources informatiques du ministère.

Dans le même laps de temps, un certain nombre d'expériences limitées mais marquantes devraient être lancées dans la perspective d'une démarche « incrémentale » par analyse et capitalisation d'expériences, que le Comité propose notamment pour vérifier la faisabilité et la pertinence fonctionnelle de certaines options techniques permises par les nouvelles technologies déjà arrivées à maturité.

Ainsi une expérimentation positive des techniques de workflow⁹ au cœur même des procédures judiciaires, et pour commencer à l'intérieur même de l'institution judiciaire, constituerait une avancée considérable qui pourrait déterminer les orientations de la politique informatique du ministère à compter de 2002 et modifier radicalement les perspectives d'évolution des méthodes de travail dans les juridictions.

Ne pas l'entreprendre dès à présent risquerait de repousser son éventuelle généralisation de plusieurs années ou d'engager le ministère dans le maintien d'applications centrées sur les métiers, avec la tentation de les rendre communicantes à des coûts bien plus élevés que nécessaire.

Les perspectives à retenir dès maintenant pour une stratégie d'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication au ministère de la Justice peuvent être présentées sous la forme d'un programme de travail et de propositions d'actions concrètes.

⁹ Gestion des processus d'échange de données (schématisés en annexe aux présentes conclusions).

A. PROGRAMME DE TRAVAIL

Les orientations proposées par le Comité se regroupent autour d'objectifs généraux et d'objectifs de méthode.

1 - Objectifs généraux : mettre les NTIC au service de la justice

Les occasions de mettre les NTIC au service des objectifs généraux de la Justice ne manquent pas et parfois se recourent. L'énumération proposée ci-dessous en relation avec les formes d'échange envisageables pour chacun d'eux ne constitue pas une liste de mesures prêtes à être mises en œuvre, mais des contributions générales à la définition d'un programme de travail de la maîtrise d'ouvrage stratégique.

2 - Favoriser l'introduction de la communication électronique dans le processus conduisant au jugement

Il n'est pas possible de renoncer durablement à introduire les échanges de données informatisés dans le déroulement de l'instance.

Deux catégories d'applications sont ici notamment visées :

- l'aide à l'élaboration du jugement : faciliter la recherche documentaire pour les dossiers d'instruction, c'est-à-dire la connaissance de la législation et la jurisprudence ;
- le déroulement de l'instance : développer l'informatisation des procédures conduisant aux décisions juridictionnelles, ou situées à leur périphérie.

3 - Améliorer l'accès au droit et la transparence de l'institution judiciaire

Il faudrait d'une part diffuser auprès des citoyens, à partir de sites internet, des renseignements d'ordre administratif et juridique, d'autre part permettre, sous réserve du respect des confidentialités nécessaires, de renseigner les parties sur l'état d'avancement de leur affaire.

Il ne s'agit pas là à proprement parler d'échanges informatisés d'informations mais d'une simple mise à disposition d'informations qui, sur les plans technique et organisationnel, est la plus simple à mettre en œuvre.

4 - A terme viser l'amélioration de l'administration de la justice : par l'exploitation directe des données issues de l'activité

Il s'agit de construire un système d'information intégré : les données recueillies par l'informatisation des activités judiciaires opérationnelles sont exploitées à des fins statistiques ou de gestion par une administration de la justice plus proche des problèmes rencontrés sur le terrain. La «territorialisation» des données statistiques issues des chaînes pénales est à ce titre indispensable pour que la justice tienne sa place à l'occasion de la conclusion des contrats locaux de sécurité et devient un élément clé pour l'exercice de l'action publique au niveau de chaque parquet. (La territorialisation est une extraction de données statistiques à partir des statistiques de l'activité pénale des juridictions permettant de connaître la délinquance d'un quartier ou d'une circonscription à partir du domicile des auteurs d'infractions ou du lieu de commission des infractions).

5 - Accélérer la mise en application du cadre juridique induit par les nouvelles technologies

La reconnaissance légale de la valeur de l'écrit et de la signature électronique, tant dans les actes sous-seing privé que dans les actes authentiques, va conduire le ministère de la justice, et particulièrement la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), à élaborer les décrets nécessaires à l'application du nouveau texte.

- ⇒ En s'appuyant au besoin sur les travaux de l'association pour le développement de l'informatique juridique (ADIJ) qui restent toujours d'actualité, il convient de définir rapidement une doctrine d'emploi des NTIC dans les procédures et dans les juridictions et de préciser notamment quelles sont celles pour lesquelles, ou devant lesquelles, une dématérialisation doit être prohibée au nom des valeurs supérieures dont l'institution est porteuse. Pour le surplus, et hors le cas de quelques actes d'une particulière gravité comme l'assignation, la dématérialisation serait présumée autorisée.

Les prochains projets de réforme du droit de la famille, et particulièrement celle portant sur la procédure de divorce, pourraient être utilement complétés par un volet mettant en œuvre de nouvelles technologies afin de donner leur plein effet aux mesures d'allègement annoncées dans un contentieux de masse par excellence.

Pourraient être envisagées à ce titre la mise en ligne des nouveaux formulaires de requête, de convocation et de jugement, et la dématérialisation de l'ensemble des actes de procédure à l'exception de l'assignation.

a) Objectifs de méthode

Pour commencer à préparer la mise en œuvre des objectifs qui précèdent, il est apparu urgent au Comité de repérer les apprentissages ou les «prérequis» nécessaires en termes de méthodes. L'énumération qui suit n'est donc pas un catalogue mais une liste de thèmes qui paraissent particulièrement nécessaires pour faire progresser du même pas la réflexion et la mise en œuvre.

6 - Former à la conduite de projet

- ⇒ Le nombre insuffisant de chefs de projet, en partie explicable par une culture managériale encore embryonnaire chez les magistrats, devrait conduire dans les trois ans à venir à recruter et à former, soit par détachement, soit par la formation continue et dans le cadre de sessions communes aux différentes directions du ministère un certain nombre d'agents choisis parmi les magistrats, ingénieurs et fonctionnaires de catégorie A.

Il serait souhaitable que les écoles dépendant du ministère puissent bénéficier du soutien d'organismes interministériels comme la DIRE et la MTIC¹⁰ pour la définition des programmes, le recrutement des intervenants et l'évaluation de la formation reçue.

Utilisés en binôme ou en trinôme de magistrats, ingénieurs et administratifs afin de marier les compétences en fonction des orientations des différents projets et pour assurer la continuité de la conduite de ces projets sur au moins trois ans, il convient tout à la fois de leur trouver un cadre d'emploi adéquat alliant souplesse et légitimité, de valoriser ce cursus spécifique dans le déroulement de leur carrière et d'assortir leur désignation de garanties afin qu'ils ne soient pas pénalisés en cas d'échec du projet dont l'administration doit supporter l'aléa, sous réserve qu'ils se soient conformés aux règles de conduite de projets fixées par l'institution.

7 - Favoriser l'apprentissage des NTIC

L'apprentissage nécessite du temps et passe d'abord par une prise de connaissance par tous les acteurs associés à la maîtrise d'ouvrage, et particulièrement par les professions dont le niveau moyen de culture informatique ne dépasse par le niveau du minitel, des distinctions faites entre les techniques actuellement disponibles rappelées dans le schéma des modes d'échange ci-joint¹¹ qui devrait faire l'objet d'une large diffusion.

Le glissement technique de la communication électronique par messagerie personnelle à l'EDI au sens strict en passant par les formes intermédiaires est en effet très difficilement perceptible pour le profane qui doit prendre conscience que les gains quantitatifs les plus élevés sont ceux liés à l'automatisation des échanges qui nécessitent le plus d'efforts en termes d'organisation et de normalisation préalables à la mise en œuvre de ces techniques.

L'analyse des comportements des groupes d'intérêts ne saurait ici être écartée. Les équivoques entretenues par les techniciens ayant des relations privilégiées avec tel ou tel partenaire qui se retranche derrière le flou des concepts encore mouvants pour dissimuler ses intentions réelles sont de nature à faire échouer une expérience ou à occasionner des déceptions quant au résultat obtenu en termes d'efficacité.

- ⇒ Cet apprentissage des NTIC s'échelonne sur plusieurs années (cinq au minimum) et se fera vraisemblablement de manière très inégale suivant les partenaires.

¹⁰ Le Conseil général des technologies de l'information, rattaché au ministère de l'Industrie, pourrait également être sollicité (Décret 96-1092 du 13 décembre 1996).

¹¹ En annexe aux présentes conclusions.

La démarche pourrait être d'offrir rapidement à tous la possibilité de recourir à la technique la moins contraignante, de poursuivre avec les plus avancés l'exploration des techniques les plus contraignantes mais aussi les plus prometteuses en terme d'efficacité et d'offrir sur un même flux d'informations les deux techniques aux fins de ne pas créer de déséquilibre entre les partenaires.

8 - Privilégier une démarche par incrémentation

Le Comité préconise une stratégie des petits pas par analyse et capitalisation d'expériences tenant compte de la diversité des flux et du niveau informatique des différents partenaires et de la complexité croissante des problèmes organisationnels liés à l'automatisation des échanges. Cette stratégie prudente ne doit en aucun cas faire perdre de vue le but final qui est l'automatisation de l'ensemble du sous-système d'information et l'intégration de ce dernier dans l'ensemble du système d'information préalablement inventorié et cartographié.

A titre d'exemple, si la liaison entre le bureau de l'aide juridictionnelle (BAJ), et la caisse de règlement pécuniaire des avocats (CARPA) est une priorité dans l'automatisation du sous-système d'information « aide juridictionnelle », il ne doit pas être perdu de vue que des gains qualitatifs en termes de délais, de fiabilité et de coûts seront obtenus par des liaisons qui pourraient être de plusieurs sortes : l'EDI au sens strict entre le BAJ et les chaînes des différentes juridictions judiciaires et administratives, ou entre ces chaînes et les CARPA et le Trésor alors que parallèlement les formulaires de demande d'aide juridictionnelle pourraient être mis à disposition du grand public par des téléprocédures plus rudimentaires.

9 - Evaluer préalablement l'éligibilité et la faisabilité des projets

L'éligibilité des projets et leur classement par ordre de priorité dépendent étroitement de critères quantitatifs, qualitatifs et économiques (budgétaires ou macro-économiques) qui peuvent se concurrencer ou se cumuler. Bien entendu, la décision elle-même dépend de la volonté partagée - et maintenue au cours du temps - de les réaliser.

La rentabilité immédiate est difficile à mesurer au moins dans une phase initiale, et ne saurait être le seul critère. Son évaluation nécessite, sinon des travaux de comptabilité analytique pour déterminer le coût de chacune des procédures traitées, du moins une analyse fine des tâches et de l'enchaînement des étapes propres à chaque nature d'affaire.

Les gains qualitatifs peuvent être quant à eux assez bien cernés mais les avantages attendus varient en fonction des attentes très diverses des différents acteurs et de l'évaluation des services supplémentaires qui peuvent leur être rendus.

Ainsi la diffusion d'informations sur le fonctionnement judiciaire par la création de sites internet a un coût qui a pour contrepartie une amélioration qualitative de l'image de la justice auprès des citoyens, difficile à apprécier. En sens inverse, on a vu que l'automatisation du recouvrement de l'aide juridictionnelle correspond à une dépense qui peut être largement amortie par une plus grande efficacité dans le recouvrement et un allègement des tâches des juridictions et du Trésor.

La mise en évidence des gains quantitatifs et économiques devrait faire l'objet d'une étude particulière qui serait l'une des premières missions à accomplir, en liaison avec le comité de la statistique, par le pôle de compétences assumant les fonctions d'architecte du système d'information.

Quant à elles, les études de faisabilité constituent une phase essentielle, en amont du lancement des projets. Au profit de la maîtrise d'ouvrage, elles doivent en effet assurer l'investigation des principales caractéristiques des projets, en analysant par différents moyens, dont l'expérimentation et le retour d'expériences analogues, les questions susceptibles de compromettre ultérieurement l'achèvement d'une réalisation ou la satisfaction de ses utilisateurs.

C'est dans la phase d'analyse de faisabilité d'un projet que sont préparées les décisions les plus importantes relatives à son contenu, y compris la prévention des difficultés potentielles lors de la mise en service. Les compromis à trouver incluent la possibilité de mise en œuvre de l'organisation susceptible de mener le projet à son terme. C'est pourquoi une bonne connaissance de ces études de faisabilité par la maîtrise d'ouvrage stratégique et leur pilotage ou leur suivi par l'architecte de système sont une condition de réussite dans la démarche d'introduction des NTIC.

10 - Ne pas retarder les choix de technologie

Ces choix doivent correspondre à l'état de l'art mais aussi au volume d'informations déjà échangées, à la nature des informations que l'on souhaite échanger (images de documents non modifiables, fichiers ou simples données alphanumériques) et à la capacité du partenaire à les mettre en œuvre dans son propre système d'informations.

L'état de l'art correspond à ce qui est effectivement disponible sur le marché.

L'évolution rapide des techniques ne doit pas être un prétexte pour ne rien faire en attendant la technologie suivante. Dans ce domaine comme ailleurs, il existe des cycles longs de l'ordre de dix ans entre la conception et la mise effective sur le marché.

Toute expérience constitue un pas en avant dans le processus global d'apprentissage. Aussi, n'y a-t-il pas lieu d'attendre la stabilisation des formats universels d'affichage sur internet, successeurs d'HTML, pour entreprendre.

II. PROPOSITIONS D' ACTIONS CONCRETES

Les propositions figurant dans l'encadré ci-dessous résultent des réflexions précédentes. Elles paraissent compatibles avec la priorité donnée à la mise en œuvre du volet « communication » du schéma directeur 1998-2002.

PRIORITÉS A COURT TERME :

Quatre actions de préparation du contexte nouveau sont proposées dans le cadre du programme pluriannuel de modernisation 2000-2002 :

- 1) élaborer, mettre en œuvre et valoriser au profit des magistrats et fonctionnaires une politique de formation à la conduite de projet.
- 2) accélérer la mise en pratique de l'évolution du cadre juridique induite par les nouvelles technologies.
- 3) formaliser davantage la maîtrise d'ouvrage stratégique du système d'information de la Justice dans ses compétences et dans sa représentation, et créer la fonction d'architecte des systèmes d'information.
- 4) actualiser la doctrine d'emploi des formats de données et de documents : la norme EDIFACT versus les solutions alternatives post HTML (Workflow) et les formats universels de documents (circulaire interministérielle du 16 janvier 1997 à modifier le moment venu).

RÉALISATIONS A MOYEN TERME :

Trois actions opérationnelles à horizon 2003-2007, à lancer à partir de 2001-2002 :

- 5) améliorer l'interopérabilité du système d'information par la mise en place du référentiel des processus et des données afin que toutes les données manipulées dans le système d'information aient la même signification et la même définition informatique pour tous.
- 6) formaliser l'engagement des éditeurs de logiciels et des partenaires dans le cadre de normes communes ; étudier la formule du GIE comme cadre possible de formalisation de ces engagements réciproques, et de leur diffusion.
- 7) étudier la création d'un GIP comme cadre juridique susceptible d'assurer l'engagement de tous les acteurs impliqués dans la démarche communication électronique et EDI, après autorisation législative.

*

* *

Portée par un contexte devenu plus favorable, la communication électronique gagne en fiabilité technique et juridique.

Conscient du fait que les préoccupations immédiates du ministère portent plutôt sur l'informatique de gestion, le Comité estime cependant que les expériences menées en matière d'EDI démontrent aussi la nécessité de développer les échanges informatisés en son sein comme avec ses partenaires.

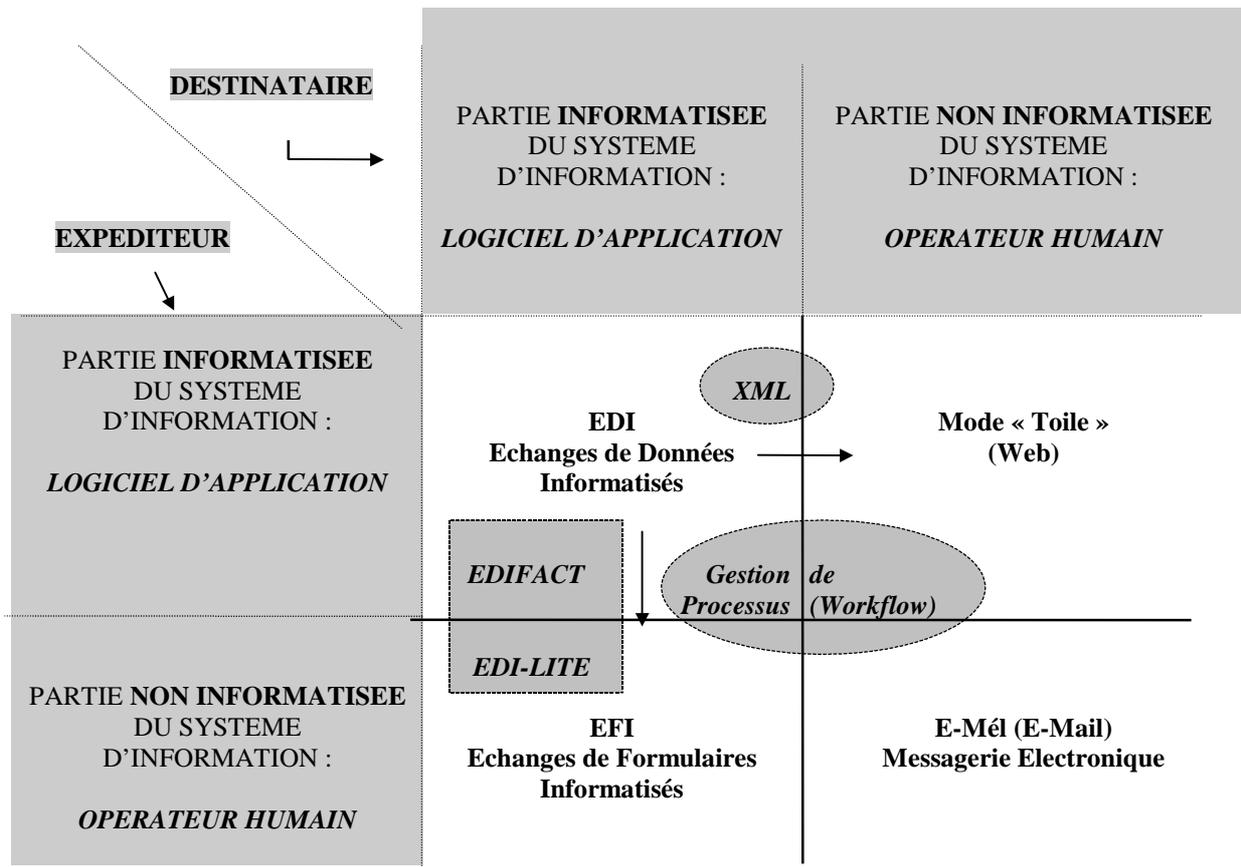
A cette fin, et même si les réalisations ne doivent suivre que progressivement, il convient que le ministère se dote d'une vision stratégique et des moyens nécessaires pour exercer une maîtrise d'ouvrage forte avec un souci de cohérence globale des projets. En effet, il apparaît dès maintenant qu'une vue claire des synergies utiles, des cohérences souhaitables et par conséquent des efforts prioritaires pour préparer l'avenir est nécessaire. Ceci n'exclut pas à court terme une démarche prudente et pragmatique de développement par projets successifs menés de façon coordonnée avec les professions judiciaires, sans exclure a priori aucune technologie, mais en privilégiant au contraire celles que retient le monde de l'internet.

Pour satisfaire ces principes généraux, le Comité propose au ministère quelques éléments d'un cadre d'action permettant une préparation de l'introduction des NTIC dans le monde de la justice et d'améliorer ainsi le service rendu à l'utilisateur.

ANNEXE

LA COMMUNICATION ELECTRONIQUE

**MODES D'ECHANGE DANS UNE INFRASTRUCTURE EN RESEAU :
INTERNET/INTRANET ou RESEAU SPECIALISE (RSVA)**



Dans la communication électronique l'EDI constitue, pour les rapporteurs, le mode informatisé par excellence. Il est en effet automatisé « de bout en bout ». Encore récemment l'EDI utilisait exclusivement des techniques ardues de structuration : EDIFACT ou « propriétaire ». De nouvelles opportunités de développement des échanges de données informatisés (EDI) apparaissent à la faveur de techniques, d'emploi a priori plus aisé, comme la gestion de processus (workflow) ou XML.

Les logiciels de gestion de processus (workflow) sont de nature à recentrer l'automatisation sur la communication des documents et des données. La souplesse de ce type de logiciel en fait une alternative crédible à EDIFACT. Par la modification des conditions du paramétrage, il permet d'évoluer par paliers, à partir d'un échange de messages non structurés vers l'EDI structuré, par exemple vers la structuration « allégée » EDI-LITE dans l'échange de formulaires EFI.

L'expérience de ce type de logiciel tend à démontrer qu'avec la pratique les partenaires à l'échange réclament d'eux-mêmes une plus grande structuration des messages et un renforcement de l'automatisation. C'est à ce dernier stade que les méthodes de normalisation des données doivent être mises en œuvre afin d'assurer le niveau de sécurité requis quant à l'intégrité des messages transmis.

Par rapport à HTML, « le langage du web » actuel, XML pour « eXtended Mark-up Language », est une technologie émergente conçue pour offrir également des fonctionnalités d'échange automatique de données sur la « toile » et les intranet.

ANNEXE 3

LA REPARTITION DES MOYENS EN PERSONNEL PAR LES ADMINISTRATIONS CENTRALES

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'ENQUÊTE

I. OBJET DE L'ENQUÊTE

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. MÉTHODE 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'Equipement, 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 PROCÉDURES

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 CONTRASTÉ

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'Équipement 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'efficacité) 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 préfectures. 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 préfetures, 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 ÉVOLUTIONS RÉCENTES

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 préfetures et les sous-préfetures 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'Éducation 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'Équipement, 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'Économie, 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^{er} 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 moyens¹² 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'AMÉLIORATION DE LA MISE EN ŒUVRE ET DU SUIVI DES DÉCISIONS

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.

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).

¹²D'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.

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 - CRÉER DES CONDITIONS GÉNÉRALES PLUS FAVORABLES À 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 ^{ème} partie)
1	<p>I. CONDITIONS GENERALES</p> <p>PARLER UN LANGAGE COMMUN</p> <p>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>ORGANISER DES ÉCHANGES ET DES TRAVAUX TRANSVERSAUX</p> <p>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>ASSURER LA TRANSPARENCE DES RÈGLES DU JEU ET CLARIFIER LES PROCÉDURES ENTRE LES DIFFÉRENTS INTERVENANTS</p> <p>- 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

4	<p>MIEUX PRENDRE EN COMPTE L'IMPACT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES ET DES ADAPTATIONS D'ORGANISATION</p> <p>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.</p>	I-4
5	<p>NE FAIRE PORTER LES EXERCICES DE RÉPARTITION QUE SUR LES EFFECTIFS RÉELLEMENT AFFECTABLES, MAIS SUR LA TOTALITÉ DE CEUX-CI.</p> <p>Ne faire porter la répartition que sur les effectifs réellement affectables à court terme, mais sur la totalité de ceux-ci.</p>	I-5
6	<p>II. AMÉLIORER LES CRITÈRES</p> <p>SIMPLIFIER LES CRITÈRES DE CHARGE ET RÉDUIRE LEUR NOMBRE</p> <p>Simplifier énergiquement et synthétiser les critères de mesure de la charge des services.</p>	II-1
7	<p>ÉLARGIR LE CHAMP DES CRITÈRES</p> <p>Mettre en place un système de critères permettant de prendre en compte de manière équilibrée quatre séries d'éléments :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. 	II-2
8	<p>PRIVILÉGIER LES SYSTÈMES ÉVOLUTIFS</p> <p>Réviser régulièrement les critères et leur pondération pour prendre en compte rapidement les évolutions.</p>	II-3
9	<p>PRÉVOIR LES MODALITÉS DES AJUSTEMENTS</p> <p>Lorsque des mécanismes d'ajustement sont prévus, en définir et en annoncer clairement les objectifs, les principes et les modalités.</p>	II-4

10	<p>III. PREPARER LES ADMINISTRATIONS A UNE GESTION ORIENTEE VERS LES RESULTATS</p> <p>LA MISE EN PLACE D'INDICATEURS D'ACTIVITÉ, DE MOYENS ET DE RÉSULTATS</p> <p>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>	III-1
11	<p>INSCRIRE LES PROCÉDURES DE RÉPARTITION DANS UNE DÉMARCHE GLOBALE ET PLURIANNUELLE</p> <p>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>	III-2

ANNEXE 4

LES RAPPORTS D'ACTIVITE DES MINISTRES

PREMIERE PARTIE

LES RAPPORTS ET DOCUMENTS SUR L'ACTIVITE DES MINISTERES

Afin de permettre à la mission d'enquête d'évaluer les données déjà rassemblées et les documents déjà publiés par les administrations centrales, tous les ministères ont été systématiquement sollicités par lettre du 19 janvier 1998 afin d'obtenir communication des rapports annuels d'activité qui ont pu être élaborés par le ministère ou ses directions d'administration centrale pour les exercices 1995 et 1996, ainsi que des derniers budgets de programme ("blancs" budgétaires) établis.

Tous les ministères saisis ont communiqué des documents, qu'il s'agisse de "bleus", de "blancs" budgétaires ou de rapports d'activité. Deux ministères se sont limités à l'envoi de documents budgétaires (affaires étrangères et outre-mer).

La présentation d'ensemble des rapports et documents communiqués à la mission d'enquête sera suivie d'une analyse plus détaillée des documents de nature budgétaire, d'une part, des autres types de documents, d'autre part.

I. PRESENTATION D'ENSEMBLE

Plusieurs catégories de documents, qu'il est possible de regrouper sous la dénomination de « rapports d'activité », peuvent correspondre à des obligations juridiques inégalement contraignantes ou relever d'une initiative spontanée des administrations. Certains documents, répondant à d'autres préoccupations, peuvent leur être assimilés.

A. DISPOSITIONS CONTRAIGNANTES DE DROIT COMMUN

Une disposition d'ordre général à valeur constitutionnelle peut constituer le socle juridique de tous les rapports d'activité de l'administration : l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui dispose que "la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration".

Des dispositions juridiques de droit commun plus précises imposent à tous les ministères la publication de rapports d'activité ou de documents comportant des indicateurs.

1. documents de nature budgétaire

a) Les budgets de programme, dits "blancs" budgétaires, ont longtemps constitué une catégorie homogène de document budgétaire retraçant les objectifs et les résultats de l'activité de tous les ministères. Progressivement tombés en désuétude dans la plupart des ministères, ils n'ont été établis pour 1997 que par deux ministères.

b) Les nouveaux documents budgétaires issus de la réforme de la procédure de préparation du projet de loi de finances lancée en 1995 comportent désormais des "bleus" rénovés. Ces nouvelles annexes "services votés - mesures nouvelles" incluent désormais, depuis le projet de loi de finances pour 1996, des agrégats qui contiennent des indicateurs relatifs aux moyens et aux activités concernant l'exercice précédent ou l'exercice en cours (cf développement sur les nouveaux "bleus" par ailleurs).

c) Les réponses établies annuellement par les ministères pour les questionnaires des commissions parlementaires adressées dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi de finances par le Parlement constituent parfois de véritables rapports d'activité de certaines administrations. Leur contenu détaillé et leur vocation d'exhaustivité en font une des sources d'information les plus précieuses sur l'activité des ministères. Certains rapports d'activité de ministères ou de directions intègrent parfois des éléments de ces réponses aux questionnaires des commissions parlementaires : c'est ainsi le cas du rapport d'activité du Commissariat général au plan.

La production de ces documents correspond à une obligation constitutionnelle qui s'impose aux ministères dans le cadre de la mise en oeuvre des prérogatives budgétaires du Parlement en matière d'élaboration de la loi de finances et de contrôle de son exécution.

2. documents destinés aux organismes consultatifs de la fonction publique

En application de l'article 15 du décret n°82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires, pris en application de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, ces comités "reçoivent communication d'un rapport annuel sur l'état de l'administration". Ce rapport "doit indiquer les moyens, notamment budgétaires et en personnel, dont dispose cette administration". L'application de cette disposition est quasi-générale, même si les contenus sont très inégaux, et tous les ministères s'y soumettent, notamment pour répondre à la demande des syndicats attachés au respect des droits syndicaux.

S'agissant plus particulièrement du ministère de la Défense, le décret n° 85-649 du 26 juin 1985 relatif au comité technique paritaire précise seulement -article 7.5- que « le CTP reçoit communication d'un rapport annuel sur l'état de l'administration et débat de ce rapport ».

B. DISPOSITIONS CONTRAIGNANTES SPÉCIFIQUES.

Des textes particuliers imposent à certains ministères une obligation spécifique de publication de rapport annuel ou de compte-rendu d'activité.

1. documents de nature budgétaire

a) Les lois de programme ou lois d'orientation imposent généralement aux ministères responsables l'obligation d'élaborer chaque année pour le Parlement un rapport d'activité ou un compte-rendu d'exécution de la loi de référence :

- l'article 32 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité prévoit que "le gouvernement déposera chaque année sur le bureau de l'Assemblée Nationale et du Sénat, avant le début de la première session ordinaire, un compte-rendu sur l'exécution de la présente loi" ;

- l'article 6 de la loi de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995 pour la justice prévoit un rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la loi, comportant notamment le détail des opérations de régulation budgétaire ayant affecté, le cas échéant, l'exercice budgétaire en cours ;

- l'article 4 de la loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002 dispose que "le Gouvernement présente chaque année au Parlement, lors du dépôt du projet de loi de finances, un rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire et des mesures d'accompagnement économique et social". L'article 15 de la loi n° 96-1111 du 19 décembre 1996 relative aux mesures en faveur du personnel militaire dans le cadre de la professionnalisation des armées précise que ce rapport doit comporter un état de l'exécution de cette dernière loi.

b) Depuis 1994, un rapport sur les concours publics à l'agriculture présente les dépenses qui figurent dans l'annexe récapitulative du projet de loi de finances du ministère de l'agriculture et de la pêche. Il reprend les dépenses inscrites au budget de l'Etat ou s'imputant sur les comptes spéciaux du Trésor, le financement du budget annexe des prestations sociales agricoles, et les dépenses européennes effectuées en France dans le cadre de la politique agricole commune. Les dépenses sont réparties en domaines, subdivisés en ensembles et actions inspirées de l'ancien budget de programme ("blanc" budgétaire).

2. autres documents imposés par des dispositions contraignantes

Certains organismes sont tenus par des dispositions législatives ou réglementaires d'établir annuellement un rapport d'activité. Cette obligation particulière s'impose ainsi :

a) à certaines institutions administratives originales ou certains services chargés de missions spécifiques, comme :

- le Commissariat à la réforme de l'Etat (article 8 du décret n° 95-1007 du 13 septembre 1995) ;

- l'Inspection générale des affaires sociales (I.G.A.S.) (article 42 - I de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire) ;

- l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (I.G.A.E.N.) (article 25 de la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989).

b) **aux autorités administratives indépendantes**, qui ne sont pas soumises à un contrôle hiérarchique du gouvernement, responsable devant le Parlement. Ces autorités, pour la plupart, doivent rendre compte de leur activité au Président de la République, au Parlement et aux citoyens sous la forme d'un rapport annuel d'activités. A titre d'exemple :

- Conseil supérieur de l'audiovisuel (C.S.A.) : article 18 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de la communication ;

- Commission nationale informatique et libertés (C.N.I.L.) : article 23 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978.

Ces rapports sont d'autant plus complets et détaillés qu'ils concernent des autorités de régulation intervenant dans le domaine des libertés publiques, où les exigences de transparence de l'Etat de droit s'accommoderaient mal de l'opacité souvent inhérente à l'absence de contrôle hiérarchique d'une autorité politique.

C. RAPPORTS D'ACTIVITÉ SANS STATUT JURIDIQUE

Certaines administrations publient "proprio motu" des rapports d'activités au titre d'un ministère ou d'une direction d'administration centrale, sans y être tenues par une disposition juridique contraignante. Peuvent être cités à titre d'exemples les rapports de :

- la direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture ;

- la direction de la population et des migrations du ministère de l'emploi et de la solidarité ;

- la direction des musées de France et la délégation aux arts plastiques du ministère de la culture et de la communication ;

- la direction de la comptabilité publique, la direction générale des impôts et la direction générale des douanes et droits indirects du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;

- la direction de la sûreté des installations nucléaires, la direction des stratégies industrielles et la direction des énergies et des matières premières du ministère chargé de l'industrie ;

- la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice ;

- la direction générale de l'aviation civile du ministère chargé des transports.

Les contenus de ces documents sont parfois repris en tout ou en partie dans les rapports annuels sur l'état des ministères envoyés aux C.T.P.M.

Ces contenus restent cependant très hétérogènes, parfois même à l'intérieur d'un même ministère, qui ne normalise pas les rapports des différentes directions relevant pourtant de l'autorité d'un même ministre.

Cela permet de constater qu'un ministère peut souvent apparaître davantage comme une juxtaposition et une addition de directions (avec leurs services centraux et déconcentrés chargés de missions sectorielles) plutôt qu'une entité propre chargée de missions plus générales et plus larges, visant des objectifs plus vastes et mettant en œuvre une stratégie plus globale. Cette observation concerne aussi bien des ministères importants et anciens, s'appuyant sur une forte ossature de puissantes directions riches d'une longue tradition administrative, que de petits ministères plus récents créés autour de services préexistants sous une autre forme.

D. AUTRES DOCUMENTS

D'autres documents, qui ne correspondent pas formellement à la catégorie des rapports ou comptes-rendus d'activité, s'y apparentent par leur contenu, en tout ou partie. Ils sont publiés à intervalles réguliers, ou occasionnellement, ou restent des documents internes à l'administration et utilisés comme outils de gestion.

Ils relèvent de trois types de démarche bien différents :

1. l'évaluation des actions publiques menées par un ministère, qui peut publier régulièrement des indicateurs de résultat, d'environnement ou d'impact à partir des études statistiques approfondies menées par ses services. Relèvent de cette catégorie les publications du ministère de l'éducation nationale telles que :

- "l'état de l'école : 30 indicateurs sur le système éducatif" (octobre 1997) ;
- "géographie de l'école" (mars 1997) ;
- "annuaire des établissements d'enseignement supérieur 1996-1997".

ou encore celle du ministère de l'Emploi et de la solidarité :

- document d'analyse et de résultat des aides à l'emploi et à la formation professionnelle.

2. l'évaluation de l'efficacité de l'activité des services et la mesure de leurs performances à partir d'indicateurs d'activité, de qualité et d'efficience pour des démarches de gestion par objectifs : à partir de données centralisées dans des bases de données nationales sont élaborés des outils d'aide à la décision pour la gestion interne des administrations concernées et le pilotage des services déconcentrés. Les expériences les plus avancées apparaissent :

- à la direction générale des impôts du ministère des finances, avec la démarche "diagnostic-plan d'action" (D.P.A.) ;
- au ministère de l'équipement, avec les "plans objectifs-moyens" utilisant la base de données "ISOARD" ;

3. les bilans d'activité périodiques publiés par les services de communication de certains ministères, comme le document intitulé "Missions, faits et chiffres" du ministère de l'intérieur, publié en janvier 1996 et en octobre 1997 (cette dernière livraison prenant la forme d'un numéro hors-série de "Civique", le magazine du ministère) ou le document émanant du ministère de l'Emploi et de la solidarité intitulé « 30 ans de politique de l'emploi ».

Au total, les différents types de rapports d'activité et documents assimilés qui ont été examinés témoignent souvent d'une matière première commune, qui est utilisée en tout ou partie et retravaillée en fonction de la finalité spécifique du document de référence.

L'existence d'un gisement de données brutes utilisables sans travail approfondi de recherches complémentaires pour les rapports d'activité a été en général constatée dans la plupart des ministères.

II - LES DOCUMENTS DE NATURE BUDGETAIRE

Comme le souligne la lettre de mission qui est à l'origine de l'enquête, « pendant des années, le Gouvernement a assuré avec les « blancs budgétaires » la présentation au Parlement de données chiffrées et d'indicateurs physiques représentatifs du contexte et des effets des politiques suivies ». Sans constituer de véritables rapports d'activités, ces documents répondaient, dans une certaine mesure, aux mêmes besoins d'information, que les autres documents de nature budgétaire ne satisfont que très partiellement.

A. LES « BLANCS » ET LEUR DÉCLIN

L'appellation de blancs s'applique aux projets de budgets présentés sous forme de budgets de programmes. Cette innovation, qui avait été précédée d'une expérimentation, a été mise en oeuvre à partir de 1978. Elle répondait à un souci de rationalisation des choix budgétaires (RCB) qui s'inspirait du Planning Programming Budgeting System (PPBS) en usage aux Etats-Unis.

Une circulaire de la direction du Budget assignait, en 1979, trois objectifs à cette nouvelle approche budgétaire :

- favoriser la prise de décision par une corrélation entre le niveau des moyens et les objectifs poursuivis ;
- assurer un meilleur contrôle de l'efficacité de la dépense en prenant en considération les objectifs poursuivis, les actions entreprises et les moyens,
- améliorer la gestion des services par l'organisation des responsabilités et l'évaluation des résultats et des coûts de chaque activité.

A la différence de la plupart des documents annexés à la loi de finances initiale, les Blancs ne résultent pas d'une décision du législateur mais de directives émanant de la direction du Budget. Ils n'en sont pas moins élaborés par les différents ministères sans être systématiquement examinés par celle-ci avant leur transmission au Parlement.

Un constat s'impose. Le nombre des Blancs publiés n'a cessé de décroître au fil des ans. Ils n'étaient plus que deux en 1997 et concernaient les budgets de la Défense et des Services financiers. Les causes de cette situation peuvent être regroupées sous deux rubriques:

1. Causes du déclin des blancs liées à leur contenu

Les blancs comportent trois parties. La première est, pour l'essentiel, consacrée à une présentation générale du ministère et à la nomenclature détaillée de la structure de programme. Chaque budget de programmes est divisé en un nombre variable de domaines -de trois à dix- eux-mêmes subdivisés en un groupe de programmes - de trois à huit. Le Blanc du ministère de la Défense diffère quelque peu de ce schéma. En effet, sa décomposition est faite non pas en domaines et en groupes mais en six modules et vingt-quatre sous-modules. Au regard des dotations budgétaires ainsi réparties par fonctions, ce blanc comporte une répartition par nature de coûts. Il existe onze catégories de coûts regroupées en six classes.

La deuxième partie des blancs comporte différents tableaux récapitulatifs comparant les dotations affectées au titre de la loi de Finances initiale et des deux années antérieures :

- par domaine et par groupe ;
- par domaine et par nature de charges.

Ces tableaux appellent deux remarques. La première est que des séries chronologiques réduites à trois années ne sont pas significatives. La seconde est que les comparaisons que l'on peut faire à partir de ces tableaux manquent de pertinence dans la mesure où les chiffres afférents aux années antérieures à celle d'un budget de programmes sont ceux des budgets votés (autorisation) et non ceux des lois de règlement (dépenses effectives).

Enfin, la troisième partie, qui constitue l'essentiel des Blancs, est consacrée à une présentation détaillée par domaine et par groupe de programmes.

Les domaines font l'objet d'une présentation sommaire et comportent des précisions concernant les lignes d'action prioritaires retenues pour l'année. Mais ces lignes ne comportent pas d'éléments chiffrés, ce qui rend impossible toute comparaison avec les objectifs antérieurement affichés.

Chaque groupe de programmes comporte :

- une description du groupe ;
- des objectifs pour l'année ;
- ainsi qu'un tableau des coûts sur trois années, avec une distinction entre les sources de financement (Etat, autres financements dont fonds de concours) ;
- et enfin, un tableau d'indicateurs. On trouve, sauf exception, toujours des indicateurs de moyens (effectifs budgétaires...), parfois des indicateurs d'activités, en revanche, les indicateurs de résultats sont exceptionnels et, quand ils existent, manquent de pertinence. Cela peut se comprendre si l'on considère que les ministères ne souhaitent pas, au soutien de leurs demandes de crédits, afficher des résultats qui peuvent ne pas être flatteurs.

2. Causes liées aux conditions d'élaboration et d'utilisation

En principe, il est prévu que les Blancs sont déposés au Parlement en même temps que le projet de loi de finances initiale et tous les documents annexes. En fait, les ministères s'attachent en priorité à élaborer les Bleus et à répondre aux questions parlementaires. Tant et si bien que les Blancs, qui déjà n'ont pas contribué à la préparation de la loi de finances initiale, sont généralement produits trop tard pour clarifier les débats parlementaires.

Dès lors, leur utilité apparaît faible au regard de la charge de travail qu'ils nécessitent. Aussi, n'est-il pas surprenant que la réforme de la présentation et du contenu des Bleus ait constitué un excellent prétexte pour les ministères qui continuaient jusque là à établir des Blancs mais souhaitaient ne plus avoir à le faire à l'avenir.

Dans ces conditions, la survivance des budgets de programmes dans deux ministères résulte de circonstances spécifiques.

Le ministère de la Défense s'est pour sa part, dès 1965, attaché à la mise en oeuvre du schéma dit «3 PB» (planification, programmation et préparation du budget), et depuis lors, il a constamment vécu sous un régime de programmation qui, après avoir été limité au seul titre V, s'étend actuellement à tous les titres du budget.

Ce ministère souhaite le maintien des blancs, considérant que la présentation par budget de programme permet de faire apparaître, au regard de chaque grande mission, les moyens budgétaires qui lui sont affectés, mettant ainsi en évidence les grandes orientations politiques du ministère.

Quant au ministère de l'Economie et des finances, outre le souci de répondre aux besoins d'information du ministère, notamment en matière financière, l'élaboration du blanc est le moyen d'associer, dans le domaine budgétaire, l'ensemble des directions à une oeuvre commune.

B. LES AUTRES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

1. les « bleus »

Afin de mieux faire apparaître les missions imparties aux ministères, la direction du Budget a entrepris, en 1994, une réforme des annexes explicatives bleues, communément appelées « bleus ». Les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat avaient été préalablement consultées.

Une expérience a été tentée avec trois ministères (Intérieur, Culture et Environnement). Les résultats s'avérant satisfaisants, les projets de budgets de l'ensemble des ministères ont, à partir de la loi de finances pour 1996, été présentés selon ces nouvelles modalités.

a) structure des bleus

La modernisation des documents budgétaires se traduit par la suppression des actions qui figuraient jusqu'ici dans les bleus et leur remplacement par des regroupements plus globaux dénommés agrégats. A chacun de ceux-ci sont associés des indicateurs destinés à apporter des éléments d'appréciation et de comparaison sur leurs activités et leur bilan coût-efficacité.

Ainsi, après une récapitulation des crédits, leur présentation par chapitre et article et la présentation des mesures des dépenses ordinaires et en capital, les bleus comportent une récapitulation des crédits par agrégat.

Leur nombre est variable, allant de trois à huit, pour les ministères dont les budgets sont les plus importants.

Chaque agrégat est accompagné d'un tableau faisant apparaître le montant des crédits, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, suivi de la liste des chapitres et articles dans lesquels sont répartis ces crédits.

Enfin, suivent deux paragraphes. Le premier, intitulé « contenu de l'agrégat », comporte, d'une part, la liste des services dont les moyens sont regroupés dans l'agrégat et, d'autre part, les dépenses couvertes par les dotations affectées à ce même agrégat. Le second paragraphe concerne les indicateurs.

La direction du Budget prévoyait trois types d'indicateurs concernant respectivement les moyens (effectifs mis en oeuvre, équipements immobiliers, nombre de micro-ordinateurs, taux de déconcentration des crédits...), les activités (nombre d'actes effectués, d'activités opérationnelles...) et, enfin, les résultats (performances, objectifs atteints, qualité des services...). En pratique, on constate que les indicateurs de résultats sont généralement inexistantes. L'absence d'objectifs chiffrés rendrait d'ailleurs leur exploitation peu probante.

b) appréciation critique

En l'état actuel des choses, l'intérêt des agrégats figurant dans les bleus est essentiellement d'ordre pédagogique. En effet, à l'occasion de la préparation des bleus, les ministères sont conduits à approfondir leurs réflexions sur leur organisation interne et sur la répartition des dotations. En revanche, pour un lecteur extérieur, les bleus n'apportent que des informations succinctes sur les projets de ces ministères et sur le rapport coût-efficacité de l'utilisation de leurs dotations budgétaires.

On est par ailleurs conduit à s'interroger sur le choix des agrégats si l'on considère qu'ils ne correspondent pas aux programmes inscrits dans les blancs. Cette situation apparaît d'autant plus fâcheuse si l'on considère que pour les deux seuls blancs qui sont encore publiés, seul celui des services financiers comporte un tableau des clés de répartition utilisées, dont la compréhension n'est d'ailleurs pas évidente.

2. les jaunes

Outre les « bleus » et les « blancs », les annexes au projet de loi de finances comprennent une série de documents, les « jaunes » produits au Parlement en application de dispositions législatives, en principe incluses dans des lois de finances.

Parmi la trentaine de « jaunes » établis actuellement, aucun ne correspond à la notion de rapport annuel de gestion ministériel. Certains ne sont pas publiés chaque année, par exemple la liste des associations subventionnées, qui alterne avec la liste des organismes à caractère privé ayant effectué des études par l'Etat. D'autres ont un caractère purement budgétaire, tels ceux qui concernent les fonds de concours ou la gestion des autorisations de programme.

Les jaunes qui traitent d'actions ou de politiques publiques relevant de financements interministériels se bornent, le plus souvent, à récapituler l'effort financier consenti dans le domaine dont il s'agit sous différentes formes : crédits budgétaires de l'Etat ou d'autres collectivités, concours divers (par exemple exonération de charges sociales ou fiscales), fonds communautaires. Toutefois, certains jaunes font parfois état, pour les années passées, de dépenses effectuées ou de réalisations en termes physiques (environnement, aménagement du territoire, politique des villes et du développement social urbain).

L'intérêt de tels jaunes est de remédier, au moins en partie et sous réserve de l'exactitude des informations centralisées, aux insuffisances que présente, pour rendre compte de certaines actions ou politiques publiques, une information fragmentée ministère par ministère.

3. les verts

Les « budgets votés » (verts) retracent, de façon détaillée, les dotations budgétaires ouvertes à chaque ministère par la loi de finances initiale. Ils présentent la récapitulation des crédits (par titre et partie, et par chapitre et article), suivie de leur analyse (dépenses ordinaires - de personnel et autres - et dépenses en capital) par chapitre et par article, avec les éléments de calcul de la dépense. Différents documents annexes apportent des informations complémentaires, en particulier sur les emplois budgétaires.

Ce document sera enrichi à titre expérimental pour quelques verts 1999 :

- en ajoutant une liste des textes réglementaires fondant les dispositifs d'intervention ministériels et les fonds de concours attendus ;

- en opérant une comparaison pluriannuelle pour chaque ligne budgétaire entre l'exécution constatée de n-2, la prévision d'exécution de n-1 et la prévision de n.

4. les rapports d'exécution des lois de programme

Les lois de programmes comportent une disposition prévoyant qu'un compte-rendu d'exécution sera déposé au Parlement avant le début des débats consacrés à l'examen de la loi de finances initiale. Ainsi en est-il pour les trois programmes en cours d'exécution et qui concernent les ministères de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense.

Les lois de programmes relatives à ces deux premiers ministères ne concernent qu'une partie de leurs attributions, en revanche, la loi de programmation militaire s'applique à l'ensemble des titres du budget de la Défense.

a) le ministère de la justice

Quatre secteurs sont concernés par la loi de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995 :

- les services judiciaires ;
- les services pénitentiaires ;
- les services de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- et enfin, les juridictions administratives.

Le rapport sur l'exécution en 1997 de cette loi comporte cinquante-trois pages de texte et quarante-cinq pages d'annexes. La première partie détaille les moyens budgétaires ouverts en 1997, tant pour les emplois que pour les équipements. Des développements particuliers sont consacrés à la régulation budgétaire.

La deuxième partie concerne l'utilisation des moyens budgétaires, tant pour la gestion des personnels que pour la réalisation d'opérations d'équipement.

Quatre annexes contiennent des statistiques et des indicateurs relatifs respectivement :

- aux activités et délais des juridictions judiciaires en 1996 ;
- à des indicateurs de suivi de la loi de programme concernant les services pénitentiaires ;
- aux différents modes de prise en charge de la population pénale (incarcération et non-incarcération) ;
- aux activités et délais des contentieux administratifs (1994 à 1996).

b) le ministère de l'intérieur

La loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation concerne la sécurité. Le rapport, qui comporte quatre-vingt-neuf pages de texte et quarante pages d'annexes, rend compte de l'ensemble des actions engagées et des moyens mis en oeuvre pour assurer l'exécution de la loi d'orientation. Il est construit autour des quatre thèmes suivants :

- la réorganisation des structures de la police nationale ;

- la recherche d'une plus grande complémentarité entre les partenaires de la sécurité ;
- l'exécution des missions prioritaires ;
- et le renforcement des moyens.

Ce rapport comporte différentes informations d'ordre budgétaire disséminées dans les quatre thèmes. Une synthèse permettant d'évaluer le montant des dotations affectées aux financements des mesures prévues par la loi ainsi que la situation des crédits consommés fait défaut.

c) le ministère de la défense

Le rapport sur l'exécution de la loi de programmation et des mesures d'accompagnement économiques et sociales couvre, pour la période s'étendant de 1997 à 2000, tous les domaines d'activités du ministère. Il comporte vingt pages et neuf annexes. Les questions relatives aux effectifs sont traitées dans un premier chapitre consacré à la professionnalisation des armées. Les différentes mesures prises sont détaillées et leur incidence budgétaire indiquée. Un deuxième chapitre est consacré à la modernisation et à l'équipement des Forces. Le déroulement des différents programmes est examiné et des précisions sont fournies sur les problèmes que pose leur financement. Enfin, un chapitre expose les mesures d'accompagnement des restructurations militaires et industrielles financées tant par l'Etat que par l'Union européenne. La répartition des crédits entre les différents dispositifs est indiquée.

Des annexes au rapport donnent la liste des programmes d'équipement et mentionnent par rapport aux prévisions de la loi de programmation, l'exécution au cours de l'année 1997 et les perspectives au titre de l'année 1998.

D'une façon générale, il apparaît que ces rapports d'exécution contiennent des précisions que l'on ne retrouve pas dans les blancs et donnent, sur les activités des ministères intéressés - ou sur les plus importantes d'entre elles - des informations qui pourraient figurer dans des rapports annuels de gestion ministériels.

5. Les réponses aux questions parlementaires

Ces questions, établies lors de l'examen du projet de loi de finances par les différentes commissions des deux Assemblées, sont adressées aux ministères. Seules les réponses aux questions des commissions des finances des deux Assemblées doivent transiter par le Budget.

La tendance des commissions est de reprendre systématiquement les questions antérieures et, en tant que de besoin, d'en formuler de nouvelles. Cela alourdit la tâche considérable que représentent pour les services les réponses à formuler dans un très court laps de temps, puisque celles-ci doivent parvenir aux commissions avant le début des débats budgétaires¹³.

Les réponses sont généralement intégrées dans des banques de données ce qui, tout à la fois, facilite leur actualisation et permet leur utilisation à d'autres fins. Ainsi, le rapport du ministère de la Justice sur l'exécution de la loi de programmes se réfère-t-il expressément à des réponses faites à des questions parlementaires à propos, notamment, de l'activité judiciaire civile.

La lecture des réponses aux questions parlementaires constitue sans doute la source d'informations la plus complète sur les activités des ministères. Mais l'accès à ces documents est très restreint, alors que des rapports annuels de gestion ministériels seraient destinés à une large publicité.

6. Documents de synthèse de nature budgétaire

- le ministère de l'Emploi et de la solidarité élabore tous les ans un document général de présentation du projet de loi de finances qui reconstitue des séries physico-financières sur cinq ans ;

- le ministère de l'Agriculture et de la pêche publie deux documents :

- ~ les concours publics à l'agriculture ;
- ~ les concours publics aux pêches maritimes et aux cultures marines.

III. LES DOCUMENTS NON BUDGETAIRES

Les documents faisant l'objet d'une normalisation de présentation (documents destinés aux C.T.P.M.) seront examinés séparément des autres rapports d'activité.

A. LES DOCUMENTS DESTINÉS AUX COMITÉS TECHNIQUES PARITAIRES

Les rapports destinés aux comités techniques paritaires font l'objet d'un minimum d'effort d'harmonisation entre les ministères, notamment afin de permettre une agrégation ultérieure des données en vue de la confection du rapport sur l'ensemble de la fonction publique qui est élaboré par le ministère chargé de la fonction publique.

¹³ - A titre d'exemple, le ministère de la Défense a environ mille réponses à traiter.

Le "rapport annuel sur l'état de l'administration" demandé par le décret du 28 mai 1982 se réduit très souvent à des données chiffrées sur les moyens humains et à un bilan social, les autres moyens n'étant pas systématiquement abordés et les activités de l'administration n'étant pas toujours développées.

1 - Les moyens humains

Pour les moyens humains, la circulaire de la direction générale de l'administration et de la fonction publique du 12 novembre 1987 définit le mode d'élaboration de ces rapports annuels et l'ensemble des informations à fournir sur les moyens en personnels dont dispose l'administration, et propose un schéma-type sous forme de tableaux à renseigner.

Le schéma-type des statistiques de personnel est le suivant :

I - L'emploi

a) Les effectifs

Les effectifs budgétaires (effectifs figurant dans les récapitulatifs d'effectifs budgétaires des lois de finances) ;

Les effectifs réels (effectifs payés, y compris les personnels mis à disposition et détachés, mais payés par le ministère, et comprenant les agents à temps partiel comptés pour une personne, sans calcul d'équivalent temps complet) ;

Les effectifs en fonction (comprenant les mises à disposition au profit du ministère et excluant les mises à disposition au profit d'autres ministères ou organismes et les détachements des agents du ministère au profit de corps d'autres ministères ou organismes).

b) Les flux de personnel (bilan global des entrées et sorties, concours de recrutement, promotions des titulaires et non-titulaires).

c) Les travailleurs handicapés et emplois réservés (recrutements et effectifs totaux).

II - Les rémunérations et charges accessoires (rémunérations en loi de finances et rémunérations effectivement versées)

III - Les conditions de travail (temps partiel, durée des absences et effectifs de personnels absents)

IV - Les actions de formation (avec les dépenses et des ratios de durée-agent et de dépenses/masse salariale)

V - Les relations professionnelles (grèves, droits syndicaux)

VI - L'action sociale.

Toutes les données figurant dans ces rapports, souvent très détaillées, sont extrêmement précieuses pour suivre la gestion des ressources humaines du ministère concerné et pour assurer l'information des partenaires syndicaux.

Au ministère des finances, le rapport sur l'état annuel de l'administration renvoie même à d'autres indicateurs annexes :

- rapport sur l'évolution des risques professionnels et leur prévention ;
- rapport national de l'inspection hygiène et sécurité ;
- rapport de médecine de prévention ;
- rapport sur l'ergonomie.

Pour les services déconcentrés, un indicateur de "climat externe" fait même apparaître l'évolution de la délinquance visant l'administration et ses personnels. Des données similaires se retrouvent dans les bilans de la direction de l'administration pénitentiaire ou de la direction générale de la police nationale.

De manière générale, ces rapports des ministères appellent cependant des observations.

- les données relatives aux effectifs ne sont pas toujours précisées avec la rigueur requise par la circulaire de référence, notamment pour les distinctions entre effectifs budgétaires, effectifs réels et effectifs en fonction. **Le ministère de l'éducation nationale** les a pour sa part complétées par les effectifs "utilisables", qui sont les effectifs budgétaires diminués des gages et augmentés des surnombres de gestion autorisés. Il a également établi un indicateur relatif au taux d'occupation réelle des emplois de l'administration centrale, qui représente le rapport entre les effectifs réels et les effectifs utilisables, ainsi qu'un indicateur retraçant la variation de l'effectif réel par rapport à l'effectif de référence de chaque direction d'administration centrale.

- à l'intérieur d'un même ministère, on peut constater que le mode de définition des effectifs moyens varie. Ainsi, **au ministère de la défense**, l'effectif moyen des personnels militaires est la moyenne sur 12 mois des effectifs réalisés chaque mois, alors que pour les personnels civils, l'effectif moyen est la moyenne des effectifs réalisés au 1^{er} janvier et au 31 décembre de l'année.

- les données relatives aux rémunérations sont inégalement précises.

- les éléments chiffrés relatifs aux masses globales de rémunération ne distinguent pas toujours les crédits inscrits en loi de finances initiale et les rémunérations effectivement versées.

- Les données concernant les moyennes de rémunération par corps et par grade n'apparaissent pas toujours, en particulier pour ce qui concerne les rémunérations accessoires au traitement principal. Le mutisme de certains ministères contraste avec les précisions apportées par d'autres, tel le ministère de l'éducation nationale qui distingue même le sexe pour afficher le taux moyen des primes et indemnités par corps et grade.

- le calcul des ratios de formation constatés, souvent très développés, n'est pas toujours rapporté aux objectifs chiffrés des conventions- cadres qui ont pu être signées entre les ministères et les organisations syndicales.

- les données présentent rarement un caractère pluriannuel, ou se limitent fréquemment au rapprochement avec le seul exercice précédent, ce qui empêche les analyses sur une période plus longue et l'appréciation des évolutions de tendances.

- tous les ministères ne respectent pas les tableaux-types de la D.G.A.F.P., ce qui rend les comparaisons et les totalisations interministérielles délicates.

Le ministre chargé de la fonction publique établit tous les ans un rapport sur la fonction publique de l'Etat qui est remis au gouvernement et au Parlement après avis du conseil supérieur de la fonction publique. Outre une synthèse très détaillée des informations statistiques figurant dans les bilans sociaux des ministères, ce rapport développe les priorités et le contenu des actions conduites par le ministère de la fonction publique.

2 - Les autres moyens de l'administration

Les rapports sur l'état de l'administration ne font pas systématiquement état de l'évolution de ses moyens matériels. Ils mentionnent cependant dans certains cas :

- les moyens immobiliers, et notamment les investissements en termes de constructions neuves, rénovation et grosses réparations ;

- les moyens bureautiques et informatiques, en introduisant parfois des ratios :

- nombre d'agents par poste de travail informatique ;
- coût de l'équipement informatique par agent ;

- le "parc aéromaritime et aéroterrestre" ou le nombre d'heures de vol pour les avions.

Le rapport **du ministère de l'éducation nationale et de la recherche** recense les moyens immobiliers de l'administration centrale de la recherche, et pour chaque service et chaque bâtiment, précise :

- le nombre de bureaux
- la surface
- les effectifs

sans toutefois calculer les ratios des m² par agent qui en découlent automatiquement.

3 - Les activités de l'administration

Lorsqu'il existe dans le rapport sur l'état de l'administration, le compte-rendu de leur activité est très inégalement développé par les ministères ou les directions d'administration centrale.

Dans certains ministères ou directions, le rapport d'activité est très détaillé, et clairement rapporté aux missions, objectifs et stratégies affichés par l'administration. Il fait alors apparaître les résultats de l'activité, en fonction d'un certain nombre d'indicateurs physiques ou financiers, qui concernent l'activité, les résultats, l'impact ou l'efficacité des services. Il peut mentionner les textes publiés au cours de l'année.

En revanche, certains ministères ignorent totalement la notion de compte-rendu d'activité dans le rapport sur l'état de leur administration.

B. LES CONTENUS DES RAPPORTS D'ACTIVITÉ ET AUTRES DOCUMENTS COMPORTANT DES INDICATEURS

Les **rapports d'activité des administrations centrales** sont extrêmement hétérogènes entre ministères, tout comme souvent entre différentes directions d'un même ministère.

Leur volume varie de quelques dizaines de pages à plusieurs centaines de pages, comme par exemple :

- 454 pages pour le rapport d'activité du ministère de la justice
- 322 pages pour le rapport de la direction de la sûreté des installations nucléaires.

1 - L'abondance des descriptions d'activités

L'activité des ministères et directions d'administration centrale est souvent abondamment décrite dans des développements "littéraires" des rapports d'activité. Ils rappellent les missions du ministère, les orientations et les objectifs des politiques suivies et l'environnement de leur mise en oeuvre. Ils développent les actions menées par l'administration et plus rarement les résultats obtenus. Ils mentionnent dans certains cas les perspectives des actions à venir.

Le contenu de ces rapports met bien en évidence l'existence de deux types de fonctions administratives, dont l'activité et les résultats ne peuvent pas se décrire ni se mesurer de même manière :

- des services régulateurs, qui produisent des normes et du droit et n'ont que peu de contacts directs avec les citoyens ;

- des services prestataires de biens et de services, dont la mission essentielle réside dans le rapport direct au citoyen.

La description des activités de la première catégorie comporte davantage l'exposé de son activité et de sa production juridique de manière détaillée, notamment sous forme de listes des lois et décrets publiés au cours de l'année ou de nombre de décisions prises. Les secondes reposent surtout sur des indicateurs d'activités quantitatifs ou qualitatifs perceptibles plus facilement par l'utilisateur.

Le rapport d'activité de la direction de la sûreté des installations nucléaires (D.S.I.N.) constitue un véritable ouvrage de référence. Prioritairement destiné à rendre compte de l'ensemble des actions de l'autorité de sûreté pour contrôler et améliorer la sûreté du parc des installations nucléaires, ce document rend également compte des difficultés, des avancées et des perspectives dans ce domaine vital et éminemment sensible pour l'opinion. Ce rapport donne notamment une description détaillée de tous les incidents survenus dans des installations nucléaires civiles au cours de l'année.

2 - L'insuffisance des indicateurs quantitatifs

La plupart des indicateurs quantitatifs figurant dans les rapports d'activité correspondent à des indicateurs de moyens, et les indicateurs de résultats sont très rares : une logique de moyens l'emporte sur une logique de résultats.

Cette constatation renvoie à une des lacunes des budgets de programme, qui n'avaient pas pu mettre en oeuvre une liaison satisfaisante entre objectifs, allocation des moyens budgétaires et mesure des résultats des actions publiques. Aussi la plupart des observations qui suivent concernent-elles à la fois les documents budgétaires et les autres rapports et documents non budgétaires.

a) *La prédominance des indicateurs de moyens*

Les indicateurs de moyens constituent les données quantitatives les plus fréquemment et les plus abondamment développées dans les rapports d'activité. Les indicateurs de moyens caractérisent les ressources mises en oeuvre pour réaliser une action publique. Ils sont généralement assortis d'informations chiffrées difficilement exploitables en l'absence des explications qui seraient nécessaires à leur compréhension.

i) Ces indicateurs sont très développés pour les moyens financiers et humains.

Ils constituent le dénominateur commun de la quasi-totalité des rapports d'activité, en particulier sur le plan des moyens budgétaires.

La présentation des données budgétaires et de leur évolution ne présente cependant pas toujours des garanties suffisantes de fiabilité, en particulier au regard des conditions effectives d'exécution des lois de finances pour un exercice déterminé. Les rapports d'activité restent bien distincts des travaux approfondis effectués par exemple par la Cour des comptes dans le cadre de la mission qui lui est confiée par l'article 47 de la Constitution, aux termes duquel "la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances".

Certes, quelques rares ministères tentent de retracer l'exécution de leur budget après le vote de la loi de finances initiale, en précisant les modifications apportées par décrets, arrêtés ou loi de finances rectificative aux montants des crédits initiaux inscrits dans la loi de finances initiale. Ainsi, le rapport d'activité du ministère de la justice est extrêmement précis pour rendre compte des détails des modifications apportées en cours de gestion aux dotations ouvertes en loi de finances initiale 1996 :

- décret pour dépenses accidentelles ;
- arrêtés de répartition d'opérations interministérielles ;
- arrêtés de transfert ;
- arrêtés d'annulation ;
- décrets de virement ;
- fonds de concours ;
- reports ;
- loi de finances rectificative.

Il effectue en outre un bilan de la régulation budgétaire.

Dans une démarche d'élargissement des perspectives pour consolider toutes les dépenses affectées à l'éducation, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie a par ailleurs développé des comptes élargis :

- définition d'un compte de dépense publique d'enseignement débordant le budget du ministère ;

- définition d'un compte de dépense intérieure d'éducation ;

- définition d'un ratio de P.I.B. pour les comparaisons internationales.

En outre, une brochure intitulée "Financement et effectifs de l'enseignement scolaire", largement diffusée, retrace les principales évolutions démographiques et budgétaires.

ii) Mais la plupart des ministères présentent des données imprécises et souvent approximatives sur le plan budgétaire dès lors qu'elles ne reflètent pas l'exécution réelle de la loi de finances.

Ainsi, les moyens budgétaires mentionnés reprennent le plus souvent les données de la loi de finances initiale de l'exercice ("vert" budgétaire). Ils n'indiquent que très rarement les mouvements intervenus en cours de gestion (décrets d'avance, décrets de virement, annulations, décrets pour dépenses accidentelles, fonds de concours rattachés, rétablissements de crédits, loi de finances rectificative). Les dotations effectivement engagées et ordonnancées telles qu'elles apparaissent dans la loi de règlement ne sont en général pas affichées, même en cas de modifications sensibles en cours de gestion. L'utilisation réelle des moyens budgétaires est donc présentée avec une marge d'imprécision, qu'il est difficile d'évaluer.

De même, pour les personnels, la distinction n'est pas toujours faite entre effectifs budgétaires, effectifs réels et effectifs en fonction. Les montants des rémunérations versées ne précisent pas toujours s'il s'agit des montants inscrits en L.F.I. ou des montants effectivement versés.

iii) Les données présentées sont parfois morcelées et fragmentaires.

Les ministères ne procèdent pas toujours à une agrégation des données fournies par leurs différentes composantes pour présenter un bilan global de leur gestion. Ainsi, trop souvent, les administrations présentent les activités par service, parfois par sous-direction ou même par bureau.

Lorsque différents services d'un ministère concourent aux mêmes missions, la présentation morcelée des résultats de l'activité de chacun n'est pas toujours accompagnée d'une totalisation permettant d'apprécier les résultats globaux de cette administration (par exemple : le compte-rendu d'exécution de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité donne le détail des résultats des activités des C.R.S., de la direction de la sécurité publique et de la préfecture de police, sans procéder à une récapitulation globale pour le ministère de l'intérieur).

Par ailleurs, l'évolution des modes d'intervention de l'Etat, qui délègue, de droit ou de fait, la gestion de services publics à des organismes extérieurs de statuts très divers, rend plus difficilement lisible dans ses propres comptes la politique menée par un ministère.

L'exécution du budget d'un ministère ne reflète alors qu'une vue soit très globale (lorsque l'organisme extérieur n'y apparaît que sous la forme de la ligne unique de sa subvention de fonctionnement), soit très partielle (lorsque l'organisme bénéficie de ressources publiques spécifiques, notamment fiscales ou parafiscales) de la réalité des actions publiques menées. L'évaluation des résultats de l'activité du ministère n'en est pas facilitée.

C'est largement le cas dans le domaine :

- de la solidarité et de l'emploi, où l'inspection générale des affaires sociales a recensé un nombre considérable d'organismes délégataires de mission de service public dans le secteur social, auquel il convient d'ajouter les grandes agences compétentes dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle ;

- de l'environnement, où le rapport d'activité de la direction de la prévention des pollutions et des risques mentionne toutefois les états prévisionnels des recettes et des dépenses des établissements publics sous tutelle : A.D.E.M.E., A.N.D.R.A. et I.N.E.R.I.S.

Par ailleurs, certaines actions publiques sont financées par le budget des charges communes et n'apparaissent pas dans le budget du ministère compétent (une partie des aides au logement social ou des mesures en faveur de l'emploi, par exemple).

A l'inverse, une administration chargée d'une mission exercée en partenariat avec les collectivités locales ou l'Union européenne peut être amenée à mentionner dans son propre rapport les contributions de ses partenaires :

- la direction des archives de France établit le bilan de l'activité de tous les services publics d'archives, quel que soit leur statut et leur rattachement administratif (Etat, régions, départements, communes) ;

- le ministère de l'agriculture intègre dans son rapport sur les "concours publics à l'agriculture" toutes les dotations d'origine publique : budget général de l'Etat, comptes spéciaux du Trésor, B.A.P.S.A., concours de l'Union européenne, et procède à une évaluation des concours des collectivités territoriales. Cette mesure de l'effort budgétaire public global ne prend toutefois pas en compte d'autres mesures à incidences budgétaires prises en faveur de l'agriculture :

- les remboursements forfaitaires de la T.V.A. aux exploitants agricoles non assujettis ;
- les prélèvements sur les recettes de l'Etat au bénéfice des collectivités locales au titre des exonérations dont bénéficient les agriculteurs sur les impôts locaux ;
- les dépenses fiscales correspondant aux exonérations sur les impôts de l'Etat.

iv) Les indicateurs de moyens sont insuffisamment pluriannuels.

Dans l'ensemble, les ministères se contentent de rapporter les moyens de l'année "n" aux moyens de l'année "n-1". Trop souvent toutefois, les données de l'année précédant l'exercice de référence ne sont même pas rappelées.

Alors que les budgets de programme présentaient des séries chronologiques d'indicateurs portant sur trois à cinq années consécutives, les rapports d'activité ne comportent plus que rarement des données débordant le cadre de deux exercices budgétaires. Sauf à travailler en parallèle sur les versions successives, et éventuellement incompatibles entre elles, des mêmes documents, cette lacune interdit toute prise en compte des évolutions et tendances en cours. Or, de nombreuses politiques publiques ne produisent leurs effets que dans la durée et leurs résultats ne peuvent pas être appréciés sur de courtes périodes.

L'évolution des structures gouvernementales et des compétences ministérielles crée par ailleurs une instabilité du périmètre de l'activité de certains ministères qui rend difficile l'existence de séries chronologiques d'indicateurs suffisamment longues, sauf à effectuer de complexes travaux de recomposition ou de consolidation.

v) Les indicateurs de moyens sont rarement rapportés à des objectifs prévisionnels

La règle de l'annualité budgétaire n'autorise pas les ministères à se fixer des objectifs pluriannuels pour la mise à disposition de leurs moyens budgétaires, sauf dans le cadre dérogatoire des lois de programmation qui déterminent pour une période pluriannuelle des programmes prévisionnels d'emplois des crédits ou des enveloppes globales d'emplois à créer sur la période.

Les rapports annuels d'exécution des lois de programmation rendent compte des moyens ouverts dans la loi de finances de l'année ou en gestion, mais ils ne précisent pourtant pas toujours le taux d'exécution du programme pluriannuel au cours de l'exercice de référence.

Ainsi, le rapport annuel d'exécution de la loi de programme pour la justice comporte bien le détail des opérations de régulation budgétaire ayant affecté, le cas échéant, le budget de la justice au cours de l'exercice, les levées de "gel" d'emplois et les surnombres temporaires, ainsi que le taux d'exécution de la loi de programme.

En revanche, le premier compte-rendu annuel d'exécution de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité donne bien les éléments budgétaires relatifs aux moyens annuels ouverts en loi de finances pour les équipements, les moyens de fonctionnement, l'immobilier et les emplois, mais ne les rapporte pas aux enveloppes globales définies par la loi pour la période 1995-1999, dont le taux d'exécution annuel n'est donc pas précisé.

Le rapport au Parlement sur l'exécution de la loi de programmation militaire compare les prévisions de cette loi pour 1997-2002 et l'exécution 1997-1998, sans toutefois chiffrer chacun des programmes. Il fait apparaître des appréciations plus qualitatives du type :

- "maintien du calendrier" ;
- "léger retard du programme" ;
- "léger décalage" ;
- "moratoire d'un an sur les commandes de 1998".

Les commentaires sont parfois laconiques mais cela peut s'expliquer si l'on prend en considération le caractère confidentiel de certaines données (programmes d'armement), qui limite nécessairement la précision des développements.

Dans un outil de gestion interne des chapitres de fonctionnement globalisés et déconcentrés, le ministère de l'éducation nationale fait apparaître le budget prévisionnel des services académiques en début d'exercice, le réajustement à mi-parcours et le budget constaté en fin de gestion.

Dans le cadre de contrats pluriannuels signés avec l'Etat, les organismes délégataires de mission de service public s'engagent pourtant sur des objectifs quantitatifs de résultats, qui peuvent ensuite être confrontés aux résultats constatés.

Ainsi, l'Agence nationale pour l'emploi a signé avec l'Etat un contrat de progrès pour la période 1994-1998, par lequel l'Etat s'engage à donner à l'agence les moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs qui se déclinent selon quatre grandes orientations stratégiques. L'agence se fixe ensuite chaque année des objectifs quantitatifs, comme par exemple :

- nombre d'offres d'emploi à collecter et part du marché de l'emploi à atteindre ;
- nombre d'offres à satisfaire ;
- nombre de mises en relation réussies à réaliser ;
- diminution du nombre de demandeurs d'emploi longue durée ou jeunes.

b) L'insuffisance des indicateurs de résultats

i) Les indicateurs de résultat restent trop centrés sur les résultats d'activités et trop peu sur leur impact.

La mesure de l'activité de l'administration utilise des indicateurs simples comme par exemple :

- nombre de textes publiés ;
- nombre de réunions tenues ;
- nombre de dossiers traités ;
- nombre d'autorisations accordées ;
- nombre d'études effectuées ;
- nombre de marchés signés ;
- nombre de contentieux traités ;
- nombre de missions effectuées ;
- nombre d'interpellations.

Lorsqu'elle produit des biens ou services directement disponibles pour l'utilisateur-client, l'indicateur de la quantité de biens (publications vendues) ou de services (nombre de documents délivrés) mesure une partie du résultat de l'activité.

Malgré la montée en puissance des bases de données et des dispositifs de traitement automatisé de l'information, les ministères se contentent pourtant encore trop souvent de publier des résultats évalués à l'aune de la mesure des activités quantitatives de leurs services, sans chercher à mesurer la qualité, les effets et l'impact de leurs actions au regard des objectifs visés.

Les données sont peu homogènes d'un ministère à l'autre, même lorsque leurs champs de compétences sont connexes ou se recouvrent partiellement. Les ministères fonctionnellement proches ne se rapprochent pas pour effectuer des comparaisons ou des consolidations de résultats constatés.

En outre, les indicateurs ne sont pas toujours représentatifs de l'ensemble des missions essentielles et des principales priorités stratégiques du ministère concerné. Leur choix paraît alors soit arbitraire, soit refléter les carences de l'administration en matière de collecte et de traitement des données dans des secteurs stratégiques.

Certaines administrations ont néanmoins développé des tableaux de bord périodiques comportant des indicateurs stratégiques très intéressants. Ainsi, la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice a élaboré un tableau de bord regroupant un nombre limité d'indicateurs permettant d'apprécier l'efficacité de l'exécution des orientations de la loi de programme pour la justice et de ses mesures d'accompagnement en termes de résultats :

- taux d'occupation du parc fermé et du parc de semi-liberté ;

- taux d'activité des détenus ;
- effets d'une meilleure organisation du service de surveillance par la mesure de l'évolution des heures supplémentaires.

Le rapport annuel de la direction de l'administration pénitentiaire fait également apparaître :

- le coût moyen journalier d'alimentation des détenus ;
- le coût moyen par journée de détention pour les fonctions confiées aux groupements privés.

Certaines formes de satisfaction des usagers dans les établissements pénitentiaires peuvent être mesurées "a contrario" à partir de certains indicateurs spécifiques, qui sont d'ailleurs plutôt des indicateurs d'efficacité :

- évolution du nombre d'incidents collectifs et individuels ;
- évolution du taux de suicide des détenus ;
- évolution des non-réintégrations à l'issue de permissions de sortie.

Plus directement, l'évolution du nombre d'évasions réussies peut constituer un indicateur de l'efficacité de la mission de surveillance des établissements concernés.

Le ministère de l'industrie a aussi développé l'utilisation d'indicateurs d'impact. Ainsi :

- la direction générale des stratégies industrielles du ministère de l'industrie a procédé à une évaluation des "grands projets innovants" (G.P.I.) sur 1989-1995 en termes d'aides publiques, de valeur ajoutée suscitée et d'emplois créés ou maintenus, et extrapole des objectifs pour l'ensemble de la période 1990-2000 ;

- la direction générale de l'énergie et des matières premières a déterminé des indicateurs traduisant l'efficacité de la politique énergétique nationale sur 1970-1996 :

- facture énergétique de la France (= importations - exportations) ;
- intensité énergétique (ratio consommation primaire d'énergie/P.I.B.) ;
- émissions totales de CO₂ d'origine énergétique ;
- indépendance énergétique (ratio production primaire d'énergie/consommation totale d'énergie primaire).

Le ministère de l'intérieur complète les statistiques d'évolution de la délinquance constatée par l'indication du taux d'élucidation des affaires, et les données relatives à la maîtrise des flux migratoires par l'indication du taux d'exécution effective des reconduites à la frontière par rapport aux décisions des préfets.

La D.A.T.A.R. mesure l'impact de certaines de ses activités :

- taux de mise en œuvre des programmes européens ;
- emplois créés par les investissements étrangers en France ;
- nombre de m² de bureaux autorisés par les agréments du comité de décentralisation.

Le ministère de l'équipement évalue l'impact des constructions et de l'exploitation des autoroutes en termes d'emploi.

Le ministère de l'éducation nationale utilise pour l'enseignement des indicateurs complémentaires :

- évolution du taux de scolarisation par âge ;
- évolution du taux de réussite aux différents examens ;
- évolution des taux de redoublement ;
- proportion de bacheliers dans une génération ;
- évolution du devenir des diplômés de D.E.A. ;
- évolution du taux d'accès au deuxième cycle à l'université.

Dans sa publication "L'état de l'école", il mesure avec des indicateurs synthétiques élaborés l'évolution des résultats du système éducatif. La mesure des compétences des élèves à l'entrée en 6ème ou de l'évolution du niveau général des conscrits est complétée par la mesure de l'évolution des acquis des élèves en fin de 3ème entre 1984 et 1995. Une partie des données est traitée au niveau local avec des indicateurs de résultats propres à chaque lycée, qui permettent d'évaluer la "valeur ajoutée" de chaque établissement. La publication "Géographie de l'école" décrit les principales caractéristiques régionales et académiques du système de formation.

Le ministère de l'agriculture fait apparaître en 1996 :

- l'évolution des soutiens de marché, du montant brut des restitutions et du taux de soutien budgétaire par produit sur la période 1990-1996 ;
- l'évolution du territoire métropolitain sur la période 1950-1996 ;
- l'évolution du nombre d'exploitations agricoles sur la période 1979-1995 ;
- le devenir professionnel des diplômés de l'enseignement agricole sortis en 1992.

ii) Les indicateurs de résultat restent inadaptés à la mesure d'efficacité et de performance, notamment du fait de l'absence d'objectifs quantifiés

Certains ministères commencent à utiliser les indicateurs de résultat comme outils de gestion interne, afin de favoriser l'allocation des ressources au sein d'une direction ou d'un service : démarche D.P.A. (diagnostic-plan d'action) à la direction générale des impôts ou P.O.M. (plan objectifs-moyens) au ministère de l'équipement. Rapportés aux indicateurs de moyens, ces éléments peuvent constituer des outils d'information très précis sur l'évolution de la productivité interne de l'administration.

Ainsi, la base de données "ISOARD" fait apparaître des indicateurs tels que :

- le nombre d'équivalents - agents d'exploitation affectés à l'entretien et à l'exploitation du réseau routier national rapporté au kilomètre de route nationale (pondéré selon la nature du réseau et un coefficient mesurant la rigueur hivernale) ;

- la valorisation des activités d'ingénierie rapportée à certains effectifs autorisés, en kF par agent ;

- le nombre d'actes d'application du droit des sols rapporté à certains effectifs autorisés.

Dans les directions des services fiscaux de la D.G.I., des indicateurs d'efficience sont établis, tels que :

- nombre d'affaires réalisées en contrôle fiscal externe par agent de brigade de recherche ;

- rappel fiscal moyen par agent vérificateur ;

- nombre pondéré d'extraits du cadastre et de déclaration de propriétés bâties traitées par agent.

De la même manière, le ministère des anciens combattants fait clairement apparaître le volume moyen d'activité par agent des différentes directions interdépartementales, pour chacune de leurs missions, comme par exemple :

- nombre moyen de notifications de décisions de pensions par agent ;

- nombre moyen de dossiers de retraites traités par agent.

Enfin, on doit signaler l'existence au ministère de la Défense d'indicateurs déterminés en fonction d'objectifs recherchés, touchant en particulier à la disponibilité opérationnelle des matériels.

Ces documents internes à l'administration sont élaborés dans le cadre des efforts de modernisation des services concernés, et souvent destinés à optimiser l'emploi des moyens, notamment humains, dans un cadre pluriannuel de gestion prévisionnelle des effectifs. Ils doivent à ce titre être maniés avec précaution, notamment au regard des préoccupations contradictoires de partenaires, internes comme les organisations syndicales, ou de partenaires externes comme la direction du budget. Ils ne sont repris qu'en partie dans les rapports diffusés à l'extérieur dans la mesure où les données publiées dans les rapports d'activité des ministères concernés ne peuvent refléter qu'une faible part des potentialités de ces outils pour mesurer de manière publique l'évolution de l'efficacité de ces services.

La plupart des ministères disposent des données brutes relatives aux moyens, aux activités et aux résultats pour effectuer ces rapprochements, qui ne sont que rarement opérés dans le cadre de leurs rapports d'activité.

Les indicateurs physiques restent cependant en général centrés sur l'observation du passé, ignorant les estimations des données attendues pour l'exercice en cours et les prévisions pour l'exercice suivant. Il est donc impossible de procéder à une comparaison "a posteriori" entre une prévision et sa réalisation effective, entre résultats attendus et résultats observés, ni d'apprécier dans quelle mesure les objectifs poursuivis ont été atteints.

Or, le gouvernement fixe parfois des objectifs quantitatifs à moyen terme. Ainsi, le "plan périnatalité" avait fixé en 1994 des objectifs chiffrés à l'horizon de l'an 2 000 :

- diminuer la mortalité maternelle de 20 % ;
- abaisser la mortalité périnatale d'au moins 20 % ;
- réduire de 25 % le nombre d'enfants de faible poids à la naissance et de moitié le nombre de femmes peu ou pas suivies pendant la grossesse.

Aucune mesure annuelle ou intermédiaire des résultats obtenus ne figure dans le rapport annuel du ministère concerné.

La loi du 13 juillet 1992 prévoit que 75 % des déchets d'emballages ménagers devront être valorisés après collecte sélective à partir de 2002 : aucune mesure de résultats intermédiaires n'est publiée dans le rapport de la direction concernée du ministère de l'environnement.

Le commissariat à la réforme de l'Etat fait apparaître dans son premier rapport d'activité un objectif de réduction en 3 ans de 10 % des effectifs des administrations centrales. Le rapport suivant devrait logiquement effectuer une comparaison de l'objectif et du taux constaté au terme de deux ans de fonctionnement de la structure.

Le ministère de l'éducation nationale ne fait pas le rapprochement ni l'analyse du décalage entre les prévisions de bacheliers arrêtées en juin 1996 pour 1996 et le constat des bacheliers de 1996 effectué en juin 1997

Certains documents font parfois apparaître des comparaisons internationales, qui contribuent à une analyse comparative des performances des différents pays concernés. Ainsi :

- le ministère de l'éducation nationale procède à des comparaisons internationales au sein de l'O.C.D.E. pour :

- le coût moyen par élève ;
- l'espérance de scolarisation pour un enfant de 5 ans ;
- le surcroît de chances d'avoir un emploi pour les jeunes de 25-29 ans ayant un niveau d'instruction universitaire par rapport à ceux ayant un très faible niveau d'instruction ;
- les résultats en mathématiques et en sciences des élèves de 4^{ème}.

- le ministère de la coopération établit des comparaisons de ratios (aide publique au développement/P.I.B. dans les pays du G7).

Cette mesure de l'efficacité doit pourtant prendre de plus en plus d'importance dans le cadre des comparaisons internationales imposées par la mondialisation et l'intégration européenne, qui vont progressivement mettre en concurrence les services publics des différents pays. Face à des acteurs privés (entreprises ou individus) de plus en plus mobiles et attentifs à la qualité des services collectifs offerts dans chaque pays, les Etats vont progressivement être mis en compétition pour les avantages qu'ils offrent. Ils seront amenés à se fixer des contraintes et des objectifs de productivité, d'efficacité et de qualité des services offerts. La direction générale de l'aviation civile, insérée dans un système international contraignant, fait déjà mention de l'évolution des taux unitaires nationaux des redevances de route aérienne de six pays européens, en constatant une baisse de 3,4 % en France permise par une meilleure productivité.

iii) L'absence quasi-générale d'indicateurs d'efficience et de qualité doit être constatée

Les indicateurs d'efficience, qui doivent permettre d'établir un bilan coût-efficacité, sont rares. Les insuffisances et les imprécisions des batteries d'indicateurs relatifs aux moyens et aux résultats expliquent l'impossibilité fréquente d'établir ces indicateurs d'efficience, qui impliquent le rapprochement et la synthèse de plusieurs de ces indicateurs. Quelques exemples ont cependant été cités ci-dessus.

Par ailleurs, les indicateurs de qualité (délais, absences de réclamation, satisfaction de l'utilisateur) sont rares. On peut cependant citer à titre d'exemples :

- les indicateurs de délais de traitement des affaires par les différentes juridictions au ministère de la justice, ainsi que le taux d'appel ;

- les indicateurs du taux du contentieux traité dans un délai de 3 ou 6 mois, selon le niveau, à la direction générale des impôts ;

- l'évolution des indicateurs de retard par vol au départ (en minutes, mois par mois) de la direction générale de l'aviation civile, qui s'est fixé en 1996 l'objectif de ramener d'ici l'été 1998 le retard moyen imputable au système français de contrôle aérien au dessous de 3 mn en période de charge (soit une réduction de l'ordre de 30 à 35 %) ;

- les indicateurs du taux de renvoi aux directions interdépartementales pour compléments d'information ou surexpertise pour les dossiers de la commission consultative médicale au ministère des anciens combattants

Il faut souligner que le contrat de plan entre l'Etat et la Poste pour 1995-1997, qui définit les missions et orientation stratégiques de l'entreprise et fixe de objectifs de qualité de service, a introduit des indicateurs de gestion suivis dans le cadre du bilan annuel d'exécution du contrat de plan, tels que :

- distribution du courrier domestique en J+1 : 80 % en 1997 ;
- taux de satisfaction pour l'accueil dans les bureaux : 83 % en 1997.

iv) Les indicateurs de résultat apparaissent insuffisamment fiables sur le plan méthodologique

Les indicateurs mentionnés ne comportent que rarement l'indication de la source et de la précision des mesures effectuées, ni la nature des traitements effectués sur les données brutes. La fiabilité des données reste donc difficile à apprécier.

IV. PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ANALYSE

L'examen des rapports et documents transmis à la mission d'enquête conduit à différentes constatations, concernant à la fois les informations contenues dans ces documents et les conditions dans lesquelles ceux-ci sont établis et diffusés.

A. LES CONTENUS

1 - L'abondance, la richesse et l'intérêt des informations publiées

L'enquête, qui s'est attachée, en fonction de son objet, à relever les insuffisances et les lacunes des documents existants, a cependant fait apparaître le nombre, la variété et la qualité des informations que nombre de ministères ou d'administrations rassemblent et diffusent.

Cette constatation conduit à estimer que, pour une large part, les informations propres à alimenter des rapports annuels de gestion sont déjà disponibles pour la publication. Elles nécessiteraient davantage un travail de retraitement, de synthèse et de mise en forme que de collecte et d'analyse.

2 - L'hétérogénéité des informations

L'analyse des rapports d'activité existants met en évidence le caractère disparate des informations publiées.

La diversité apparaît tout d'abord en ce qui concerne le domaine d'activité sur lequel porte le rapport, qui ne correspond souvent pas à l'ensemble d'un ministère.

Surtout, les données figurant dans les différents documents ou rapports sont de nature très diverse, voire hétéroclite, sans que la variété des activités le justifie toujours.

3 - L'insuffisance des données chiffrées

Les données chiffrées que contiennent les rapports d'activité, dont la nature et l'intérêt sont très variables, présentent de façon générale des insuffisances qui en limitent la signification.

Une première lacune, souvent constatée en ce qui concerne les données budgétaires, concerne l'absence de résultats d'exécution, les chiffres publiés étant ceux des prévisions (crédits budgétaires) et non ceux des réalisations (dépenses effectives).

Une autre insuffisance, sur laquelle les analyses qui précèdent ont particulièrement mis l'accent, touche les indicateurs quantitatifs, de moyens et surtout de résultats.

B. LES CONDITIONS D'ÉTABLISSEMENT ET DE DIFFUSION DES RAPPORTS

La diversité des bases juridiques de l'élaboration des actuels rapports d'activité et leur caractère inégalement contraignant entraînent :

- des conditions d'élaboration disparates ;
- des délais de confection variés et parfois excessifs ;
- des conditions de diffusion peu homogènes.

1 - Des conditions d'élaboration disparates

Le statut juridique des rapports d'activité et l'existence de partenaires institutionnels exigeants conditionnent l'engagement des administrations et l'investissement de leurs agents dans leur élaboration. Le niveau des normes juridiques qui imposent la publication de ces documents, leurs modalités d'établissement et l'harmonisation de leurs contenus n'est pas indifférent, qu'il s'agisse d'une loi, d'un décret ou de simples circulaires de la direction du budget ou de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Tout naturellement, les documents de nature budgétaire, qui peuvent conditionner l'allocation de ressources budgétaires (nouveaux "bleus") ou l'accompagner (rapports d'exécution sur les lois de programme) sont normalement établis à l'occasion de la procédure budgétaire par les directions chargées du budget, en collaboration avec les directions sectorielles. La surveillance de la direction du budget et la vigilance des commissions compétentes des assemblées parlementaires permettent une production relativement efficace de ces documents, au moins sur le plan formel.

De même, les obligations contraignantes pesant sur les administrations pour l'élaboration des documents destinés aux comités techniques paritaires conduisent le plus souvent à une mobilisation suffisante des services pour qu'un produit fini soit établi à échéance régulière. La vigilance des partenaires syndicaux contribue également à la réalisation de cet objectif, qui rencontre cependant des contraintes de délais dans les petits ministères.

La diversité des opérateurs responsables de l'élaboration finale des rapports d'activité correspond à la diversité de leurs fondements :

- directions chargées du budget pour les documents de nature budgétaire ;
- directions chargées du personnel pour les documents destinés aux C.T.P.M. ;
- directions chargées des études statistiques pour les indicateurs de résultat et d'impact ;
- directions techniques pour les rapports d'activité de direction ;
- services chargés de l'information ou des relations publiques pour les documents destinés à la communication externe.

2 - Des délais de confection variés et parfois excessifs

Le caractère inégalement contraignant des fondements juridiques des rapports d'activité explique aussi que les délais nécessaires à leur confection soient très variables.

De manière générale, les rapports d'activité concernant l'année "n" sont établis dans le courant de l'année "n+1", et sont souvent disponibles pendant l'été, que ce soit sur support papier ou, plus récemment et plus rarement, par les sites en ligne des ministères sur le Web de l'Internet.

Toutefois, dès lors qu'aucun délai de production n'est imposé, ou que le non-respect d'un délai légal ou réglementaire n'est pas sanctionné, la livraison effective peut intervenir à une date parfois bien éloignée de l'exercice de référence. Ainsi, au début de 1998, tous les rapports d'activités relatifs à l'année 1996 n'étaient pas encore publiés.

Même lorsqu'une disposition législative impose un délai contraignant pour le dépôt d'un rapport, celui-ci n'est pas toujours respecté. Ainsi, le compte-rendu d'exécution de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité a été établi fin novembre 1997 alors que la loi impose un dépôt avant le 2 octobre.

Une circulaire de la direction générale de l'administration et de la fonction publique n° 1677 en date du 12 novembre 1987 définit le mode d'élaboration des rapports annuels sur l'état de l'administration. Elle exprime le souhait que le rapport au C.T.P. soit présenté le plus tôt possible après la fin de l'année sur laquelle il porte, son examen devant "précéder normalement les conférences budgétaires". Cette contrainte de délai n'est pas systématiquement respectée, et de nombreux rapports ne sont publiés qu'après ces conférences budgétaires. Le ministère de la culture établit même tous les deux ans seulement un rapport portant sur deux exercices (le rapport pour 1995-1996 étant diffusé en avril 1998).

On peut considérer que l'insuffisante motivation des responsables des administrations les conduit parfois à affaiblir l'obligation de résultat pesant sur les agents chargés de l'établissement de ces documents, qui fonctionnent principalement sur un mode routinier. L'opportunité ne semble que rarement s'imposer de procéder au renforcement quantitatif et qualitatif d'équipes dont la mission n'apparaît pas prioritaire, ni répondre à une demande légale ou institutionnelle contraignante.

3 - Des conditions de diffusion peu homogènes

La diversité des destinataires des rapports d'activité correspond à la diversité de leurs finalités, et, à côté des rapports obligatoires dont la loi impose les modalités de diffusion, la plupart des rapports sont diffusés dans des conditions peu homogènes.

Peuvent être ainsi constatées, en tout ou partie, selon les ministères :

- une diffusion interne, à l'intention des services centraux et déconcentrés pour les outils de gestion interne, des personnels, notamment d'encadrement, des organisations syndicales représentatives ;

- une diffusion externe, au Parlement, aux partenaires institutionnels, aux organismes de contrôle, aux partenaires professionnels, à la presse.

S'agissant des moyens de diffusion, l'enquête a notamment montré :

- le recours exceptionnel à la Documentation française ;
- l'utilisation récente, encore limitée, d'Internet.

*

* *

De ces constatations, il ressort en définitive que les rapports et documents dans lesquels les ministères et leurs services font connaître leurs activités constituent un ensemble riche et varié, mais qu'ils se révèlent extrêmement hétérogènes dans leur objet, leur présentation, leur contenu et leur diffusion.

Les documents de nature budgétaire - les seuls avec les rapports destinés aux comités techniques paritaires à obéir à une certaine normalisation - apportent d'utiles informations sur les moyens et la gestion des différents ministères. Mais le déclin des « blancs » et l'apport limité des « bleus » en informations extra-budgétaires marquent la difficulté d'insérer dans la procédure de préparation et de vote du budget des comptes rendus systématiques de l'activité des administrations.

Quand de tels documents existent, plus exceptionnellement pour des ministères que pour des directions, c'est sous des formes excessivement disparates et avec des contenus qui, bien que parfois de qualité, souffrent presque toujours de sérieuses insuffisances, particulièrement en matière d'indicateurs. Il est vrai que cette dernière lacune traduit, le plus souvent, l'absence ou l'insuffisant développement des méthodes et moyens d'une gestion par objectifs dans les administrations de l'Etat.

Au total, l'examen des très nombreux rapports existants, s'il n'a révélé aucun véritable « rapport annuel de gestion ministériel », a conduit à un ensemble de constatations et d'observations de nature à inciter et orienter la réflexion sur l'intérêt, la possibilité et les conditions de l'institution d'un tel document.

DEUXIEME PARTIE

ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS

Aux termes de la lettre de mission délivrée par le Premier Président de la Cour des comptes, Président du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, les enquêteurs ont été chargés de déterminer les formes que pourraient prendre des rapports annuels de gestion ministériels, « compte tenu des données déjà rassemblées ou des documents déjà publiés par les différents ministères ».

L'examen de l'existant, dont il a été rendu compte dans la première partie, conduit à s'interroger sur les orientations possibles avant d'envisager les mesures qui pourraient être recommandées.

I - LES ORIENTATIONS

Afin de déterminer les orientations à retenir, il convient de répondre à trois questions. La première concerne les fins auxquelles devrait répondre un rapport annuel de gestion ministériel. La deuxième porte sur son contenu. La troisième a trait à la procédure à suivre pour son institution et au cadre juridique dans lequel il pourrait être inséré.

A. LES FINS

L'institution d'un rapport d'activité des ministères implique que soient clairement définis, au préalable, le public auquel ce document serait destiné et les besoins ou les attentes auxquels il répondrait.

1. Le public visé

Le choix de la « cible » du rapport d'activité des ministères peut être envisagé comme l'option tranchée entre deux voies jugées pratiquement incompatibles :

- celle d'un document public appelé à la plus large diffusion ;
- celle d'un document à diffusion restreinte, à l'usage de l'administration elle-même et des autorités publiques (Parlement, corps de contrôle, etc...).

Si cette alternative appelle bien un choix sans équivoque, il ne paraît pas que celui-ci doive conduire à négliger délibérément la cible qui ne serait pas retenue comme prioritaire.

a) Le choix de la cible prioritaire ne permet guère d'hésitation : il n'est pas douteux qu'un rapport d'activité de ministères se justifierait difficilement s'il n'était pas accessible au plus large public. L'objectif de transparence que devrait viser ce document serait sacrifié si une diffusion limitée aux responsables publics lui donnait un caractère confidentiel. Il paraît donc nécessaire que le rapport d'activité soit mis à la disposition de tous les publics intéressés - en France, mais aussi à l'étranger - par tous les moyens et relais possibles (médias traditionnels et Internet, enseignement, syndicats, etc...). Ce qui exclut naturellement que ces rapports fassent état - notamment en matière de défense - d'informations considérées comme confidentielles.

b) Si le choix prioritaire de la cible « large public » paraît ainsi s'imposer, il n'implique pas que celle des responsables publics doive pour autant être exclue ou négligée. Il doit en effet être possible, sous certaines conditions, de faire en sorte qu'un document conçu en vue d'une très large diffusion puisse également constituer, pour l'administration et les autorités publiques, un utile moyen d'information et de gestion.

2. Les besoins et attentes à satisfaire

Le choix d'un document à large diffusion implique que celui-ci soit conçu, avant tout, comme un moyen d'information, tant pour le public que pour les responsables publics et l'administration elle-même. S'agissant de cette dernière, on peut estimer, sans pour autant porter un jugement exagérément sévère sur la qualité et l'audience de l'information actuellement diffusée sur la gestion et l'action des ministères, que l'ensemble des agents, à tous les niveaux et dans tous les services, pourraient trouver profit aux rapports d'activité. Mais, pour l'administration, ces derniers pourraient aussi constituer un instrument propre à améliorer les gestions publiques.

a) Par rapport à la situation actuelle, et en tant que moyen d'information, les rapports annuels de gestion présenteraient différents avantages. C'est ainsi qu'ils donneraient l'occasion aux ministères qui diffusent déjà des informations sous des formes variées, de les rassembler dans un document unique. Cette synthèse éviterait, de surcroît, les contradictions que l'on constate parfois dans les différents documents publiés par un même ministère. S'agissant des autres ministères, ceux qui se limitent actuellement à la production des seuls documents imposés par une loi, qu'ils soient ou non de nature budgétaire, l'obligation de fournir un rapport annuel de gestion les conduirait à remédier à l'insuffisance des informations publiées. En toute hypothèse, sur le plan interministériel, la production d'un tel rapport permettrait d'organiser un système unifié assurant un accès plus facile et régulier à un ensemble de données fiables, significatives et, au moins en partie, communes aux différents ministères.

b) Au-delà de leur rôle essentiel dans le domaine de l'information, les rapports annuels de gestion pourraient également contribuer à améliorer la gestion des ministères et cela, de différentes manières. Tout d'abord, la publicité donnée à leurs activités les inciterait se montrer encore plus attentifs aux résultats de leur gestion. De plus, les conditions d'élaboration des rapports seraient de nature à faire apparaître la nécessité de certains aménagements internes en vue d'accroître la cohérence de leurs activités. Enfin, le choix des indicateurs mettrait en évidence les qualités ou les défauts, voire l'absence d'un système moderne de gestion par objectifs.

B. LE CONTENU DU RAPPORT ANNUEL

Le contenu des rapports annuels de gestion doit s'apprécier au regard des compétences imparties aux différents ministres mais aussi, et surtout, des informations qu'il convient d'y faire figurer.

1. Le champ des rapports

Le champ d'activité des ministères est, normalement, celui résultant du décret portant composition du Gouvernement. Une difficulté peut néanmoins apparaître lorsqu'un changement de Gouvernement intervient en cours d'année. En effet, il arrive fréquemment que la nouvelle structure des départements ministériels ne corresponde plus à celle de fascicules budgétaires. Des arbitrages rendus au niveau interministériel sont alors nécessaires pour régler ce genre de situations.

Des problèmes plus délicats à régler concernent les activités intéressant un ministère sans qu'elles soient, pour autant, exercées par son administration centrale. Il ne s'agit pas des activités des services déconcentrés qui, bien entendu, relèvent structurellement du ministère en question. La question se pose essentiellement à propos d'organismes dont les statuts juridiques, ou plus simplement des dénominations, peuvent varier (EPA, EPIC, GIP, GIE, agences, offices...) mais qui n'en sont pas moins soumis à la tutelle du ministère. En pareil cas, s'il n'est pas exclu de faire état de ces organismes dans les rapports annuels de gestion du ministère considéré, l'essentiel des informations devrait figurer dans les rapports de gestion propres à ces organismes. De la même manière, les activités à caractère interministériel pourraient faire l'objet de développements dans les rapports de gestion de chacun des ministères concernés, étant entendu qu'elles pourraient également, et en tant que de besoin, figurer dans des rapports particuliers.

2. La matière des rapports

S'agissant plus précisément des informations qu'il y aurait lieu de faire figurer dans les rapports annuels de gestion, sans doute peut-on faire une distinction entre les développements qui rendent compte de l'activité du ministère pendant l'année et les données chiffrées. Mais il est bien évident que ces deux types d'informations sont indissociables même si, pour des raisons de présentation matérielle, elles peuvent être séparées dans le rapport.

a) Le compte-rendu de l'activité d'un ministère l'année écoulée expose les faits ainsi que les données qui ont caractérisé la gestion, l'activité et, en définitive, les résultats de l'action de ce ministère. Il a, par conséquent, un caractère rétrospectif. Mais toutes ces informations doivent être replacées dans une évolution propre à les situer et à les éclairer.

Les différents éléments des rapports sont préparés et rassemblés par les directions. Mais, en définitive, c'est sous la responsabilité des ministres qu'ils sont présentés. Au-delà d'un souci d'objectivité qui va de soi - il s'agit de donner de l'activité du ministère une « image sincère et fidèle » - ils devraient, quant à leur forme, comporter un minimum d'homogénéité avec les rapports des autres ministères afin de permettre des comparaisons et des rapprochements.

b) Les données chiffrées qui illustrent et complètent le rapport procèdent d'un choix effectué en fonction de différentes considérations. Les séries à retenir devraient être suffisamment longues pour que les données propres à l'année considérée puissent être situées dans une évolution de durée significative, de l'ordre de cinq ans. Par ailleurs, les données budgétaires à faire figurer dans chaque rapport, sous une forme synthétique et harmonisée, devraient porter, tant en recettes qu'en dépenses, sur les résultats d'exécution tels qu'ils apparaissent dans le compte général de l'administration des finances de l'année. De surcroît, il serait souhaitable qu'ils soient rapprochés d'une part des prévisions budgétaires et, d'autre part, des résultats des années précédentes. Enfin, concernant encore les données chiffrées, et comme l'ont montré les analyses qui précèdent, les indicateurs de moyens et de résultats appellent un effort tout particulier.

Cet effort devrait tendre, pour ce qui concerne les indicateurs de moyens, à donner une information plus claire, plus sûre et plus significative, permettant un rapprochement avec les résultats budgétaires et une comparaison avec les autres ministères. Il conviendrait plus particulièrement qu'il porte sur le choix des indicateurs de résultats, l'effort serait d'une plus grande ampleur, compte tenu des lacunes et des insuffisances constatées en ce domaine pour nombre de ministères. Lié au progrès d'une gestion par objectif, auquel il devrait inciter, le développement du recours à ce type d'indicateurs dans les rapports annuels de gestion devrait être un objectif prioritaire.

C. LE CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF

L'innovation que constituerait l'institution de rapports d'activité ministériels répondant aux fins et présentant le contenu indiqué ci-dessus impliquerait qu'ils bénéficient d'un statut juridique propre, dont il appartiendrait à la décision portant création de ce document de définir les traits principaux.

La décision d'instituer un rapport d'activité imposerait à tous les ministres des obligations touchant, en premier lieu, à la nécessité d'établir un tel rapport, mais aussi à sa forme et à son contenu, au calendrier d'élaboration et de publication de ce document, ainsi qu'aux procédures et aux structures concernant la mise en place et le suivi de ces mesures.

1. La décision d'instituer le rapport d'activité des ministères

La source des obligations qui seraient ainsi imposées aux ministres ne pourrait être qu'une décision gouvernementale, à l'initiative du Premier ministre ou du ministre chargé de la réforme de l'Etat.

Cette décision pourrait prendre la forme d'un décret, qui poserait la règle de l'établissement d'un rapport annuel d'activité par chaque ministre, ainsi que les grandes lignes du dispositif à mettre en place.

L'application de ces dispositions ferait l'objet de textes de niveau inférieur (arrêté, circulaire) qui fixeraient, dans le détail, les modalités de mise en oeuvre de la mesure.

2. Le cadre juridique et le calendrier

S'agissant du cadre juridique, il ne paraît pas possible d'envisager l'intégration des rapports annuels de gestion ministériels dans aucun des cadres existants, pas plus dans les rapports aux comités techniques paritaires que dans les documents budgétaires.

En effet, l'objectif des rapports annuels de gestion est plus large que celui des rapports destinés aux organes paritaires. De plus, les insuffisances et limites constatées, pour la plupart d'entre eux, dans les données qu'ils contiennent ne rendent pas actuellement souhaitable la fusion de ces deux documents.

Par ailleurs, et s'agissant cette fois des documents budgétaires, il apparaît que l'objectif des rapports annuels va très au-delà de la gestion budgétaire. De plus, la quasi disparition des « blancs », les apports limités des « bleus », le caractère exceptionnel des rapports sur l'exécution des lois de programme et la spécificité de la quasi totalité des « jaunes » constituent un bilan qui n'incite pas à situer les rapports annuels de gestion dans le cadre budgétaire. En revanche, la possibilité d'établir un certain lien entre ces rapports et la procédure budgétaire ne peut être entièrement écartée.

En effet, et sans pour autant recevoir le statut de document budgétaire, les rapports de gestion ministériels pourraient utilement intervenir parallèlement aux procédures budgétaires.

En première analyse, un rapprochement avec le projet de loi de règlement paraîtrait logique. En effet, ce projet rend compte au Parlement de l'exécution des lois de finances et s'appuie sur des documents établis par le Gouvernement, tel que le compte général d'administration des finances comportant en annexe le développement des dépenses par ministère, et par la Cour des comptes qui, pour sa part, établit une déclaration générale de conformité et un rapport annuel sur l'exécution des lois de finances. Les rapports annuels de gestion ministériels complèteraient utilement ces informations.

Cependant une réflexion plus approfondie conduit à considérer qu'un tel rattachement comporterait de sérieux inconvénients résultant du caractère tardif du dépôt du projet de loi de règlement, normalement au mois de décembre suivant la fin de l'année d'exécution du budget, et plus tardif encore de l'examen de ce projet de loi par le Parlement ; sans compter l'intérêt relativement limité qu'il suscite de sa part.

Dans ces conditions, une voie possible pourrait être celle adoptée pour le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances. Ce rapport, produit au mois de juillet, permettrait de concilier l'exigence d'un compte-rendu établi à partir de résultats définitifs avec celle d'une mise à la disposition des destinataires, et en premier lieu du Parlement, avant l'ouverture de l'examen du projet de loi de finances de l'année.

3. Les dispositions administratives

La mise en oeuvre de la décision d'instituer les rapports d'activité des ministères impliquerait que soient prises différentes mesures concernant les procédures et les structures administratives, tant au niveau des ministères qu'au plan interministériel.

a) Au niveau des ministères, les dispositions à prendre relèveraient, pour la plus large part, de chacun des ministres.

Il en irait ainsi des modalités pratiques d'élaboration du rapport et des services qui en auraient la charge.

Il ne semble pas, à cet égard, que l'institution du rapport doive entraîner de notables modifications des structures existantes. La responsabilité pourrait en être confiée, dans chaque ministère et en fonction de l'organisation de celui-ci, à la direction ou au service le mieux placé pour remplir les tâches de centralisation, d'examen, de synthèse et de présentation des informations, ces dernières étant naturellement fournies par les services techniquement compétents.

Le choix porterait sans doute de préférence sur un organe exerçant déjà, au sein du ministère, des compétences de caractère général (secrétariat général, service de programmation et d'évaluation des actions, service budgétaire, corps d'inspection ou de contrôle général, etc...).

Il convient de souligner que les mesures à intervenir en la matière - qui mériteraient une attention particulière dans les ministères importants dotés de grandes directions soucieuses d'autonomie - devraient prendre en considération le fait que le rapport d'activité serait présenté par le ministre et devrait, en conséquence, être arrêté à son niveau.

b) Au plan interministériel, la mise en oeuvre et le suivi de la réforme impliqueraient l'organisation de procédures et l'intervention d'organes spécifiques.

Une fois posés, par décret, le principe du rapport d'activité des ministres et les règles essentielles auxquelles il obéirait, il conviendrait, pour déterminer dans le détail les modalités pratiques d'élaboration et de publication de ce document, de réunir, sous l'autorité du Premier ministre ou du ministre chargé de la réforme de l'Etat, une cellule où seraient représentés les principaux ministères intéressés.

Cette cellule, dont le rôle serait essentiel dans la phase de mise en place des mesures d'application de la réforme, pourrait être utilement appelée à suivre cette application, afin de faciliter les adaptations et évolutions qui se révéleraient nécessaires. Son action trouverait tout naturellement place dans le cadre des programmes pluriannuels de modernisation des administrations tendant à la rénovation des services de l'Etat.

Parallèlement à ce dispositif, il serait sans doute souhaitable, afin d'assurer l'exactitude, l'objectivité et la qualité des informations diffusées par cette voie, de confier à un organisme indépendant la surveillance et l'évaluation des rapports d'activité des ministères. Il pourrait s'agir d'un organisme - existant ou à créer - qui associerait aux représentants de l'administration des membres des corps de contrôle et sans doute - à l'instar du Comité d'enquête - des représentants du Parlement, des syndicats, des collectivités décentralisées.

II. LES RECOMMANDATIONS

Si les orientations ainsi définies étaient adoptées dans leurs grandes lignes, leur mise en oeuvre pourrait intervenir en trois temps.

A. L'INTERVENTION DU TEXTE RÉGLEMENTAIRE INSTITUANT LE RAPPORT D'ACTIVITÉ DES MINISTÈRES ET FIXANT LES CONDITIONS D'APPLICATION DE CETTE MESURE

Le texte à intervenir - un décret à l'initiative du Premier ministre ou du ministre chargé de la réforme de l'Etat, comme il a été suggéré - aurait pour objet :

- de poser le principe - et d'imposer à tous les ministères l'obligation- de l'établissement d'un rapport annuel d'activité ;

- de fixer les règles essentielles qui régiraient la préparation, la présentation, le contenu et la publication de ce document ; s'agissant du point particulièrement important de la date de publication, la fin du premier semestre devrait constituer la limite extrême ;

- d'organiser la structure administrative provisoire à laquelle serait confiée, dans un second temps, la tâche d'expérimenter la réforme et de préparer son régime définitif. Il pourrait s'agir d'un groupe de travail organisé sous l'autorité du Premier ministre ou du ministre chargé de la réforme de l'Etat et associant les « grands ministères » et les ministères particulièrement intéressés.

B. LA PHASE D'EXPÉRIMENTATION ET DE MISE AU POINT

Pilotée par la structure provisoire qu'organiserait le texte institutif, cette phase - qui ne devrait pas excéder une année - permettrait à partir d'expériences conduites par quelques ministères et d'études et de réflexions poursuivies avec l'ensemble des ministères, de préparer la généralisation de la mesure sous sa forme définitive.

Sur les bases fixées par le texte institutif, et précisées au besoin par la structure provisoire, quelques ministères - choisis en fonction de leur importance ou de leurs réalisations, ou volontaires pour participer à cette expérimentation - s'attacheraient à établir un projet de rapport d'activité pour la dernière année écoulée.

Cet exercice, conduit dans les ministères intéressés en liaison avec la structure provisoire, devrait permettre de déceler les difficultés de tous ordres que pourrait soulever l'élaboration du rapport et d'envisager les moyens propres à les régler.

Parallèlement à cette expérimentation, tous les ministères devraient être invités à examiner - en liaison avec la structure provisoire auprès de laquelle ils désigneraient un correspondant - les différents problèmes posés par la mise en oeuvre de la réforme.

Parmi les questions qui mériteraient une attention plus particulière doivent être mentionnées :

- la part qui sera faite, dans les différents éléments du rapport (compte-rendu, données chiffrées) aux données strictement harmonisées au plan interministériel, et à celles qui seraient laissées au libre choix de chaque ministère, observation étant faite que la qualité des rapports dépendra, autant que de leur homogénéité, de leur aptitude à rendre compte de la spécificité de chaque ministère... et à motiver celui-ci pour leur réalisation ;

- l'insertion du rapport d'activité ministériel dans l'ensemble des rapports et documents produits par le ministère, à l'effet notamment de procéder à un « toilettage » qui permettrait d'abandonner ceux d'entre eux qui feraient double emploi ou s'avèreraient peu utiles ;

- les « passerelles » à établir, pour ce qui concerne en particulier les données chiffrées, entre les rapports d'activité ministériels d'une part, les documents budgétaires d'autre part, étant observé que les premiers pourraient tirer parti des progrès attendus des réformes des « bleus » ou des « verts » ;

- la définition des indicateurs, dont la nature et le degré de détail devront être précisés (indicateurs de moyens ou de « production ») et qui appelleront le plus souvent (en particulier pour les indicateurs de résultats) une réflexion méthodologique préalable et un processus de validation ;

- plus généralement, la place réservée et le rôle dévolu aux rapports d'activité dans la définition et la mise en oeuvre de la politique de modernisation des gestions publiques.

C'est à partir des résultats de ces expérimentations et de ces études que la structure interministérielle provisoire pourra élaborer les mesures tendant à la mise en place définitive de la réforme.

C. L'ACHÈVEMENT DU DISPOSITIF

En application du décret institutif, un ou plusieurs textes, de niveau inférieur (arrêtés ou circulaires du Premier ministre ou du ministre chargé de la réforme de l'Etat), devraient fixer le régime définitif - mais pas nécessairement immuable - des rapports d'activité des ministères.

Dans le cadre général prévu par le décret, des directives plus détaillées préciseraient, en particulier, la structure et le contenu des rapports, en distinguant bien, comme il a été indiqué ci-dessus, les éléments laissés au choix des ministères et ceux obéissant à une stricte harmonisation.

Un texte d'application devrait, par ailleurs, organiser - sans doute à partir de la structure provisoire - l'organe interministériel qui serait chargé de suivre l'application de la réforme et pourrait avoir la responsabilité de tâches - par exemple d'édition et de diffusion - qu'il ne paraîtrait pas souhaitable de confier à chacun des ministères. Ce texte pourrait également organiser la surveillance et l'évaluation des rapports d'activité des ministères et désigner l'organisme auquel serait confiée cette tâche.

ANNEXE 5

LES METHODES D'EVALUATION DE LA SATISFACTION DES USAGERS

INTRODUCTION

A la demande du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics a été chargé d'une enquête relative aux méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers mises en œuvre dans les services publics.

Le groupe d'enquêteurs a sélectionné plusieurs expériences afin de couvrir le plus largement les champs d'intervention des services publics. Il a ainsi retenu des organismes publics où la relation avec les usagers s'intègre dans un contexte concurrentiel ou potentiellement concurrentiel (La Poste, une école d'ingénieurs, certaines activités du ministère de l'équipement). Il a également rencontré des responsables d'organismes œuvrant dans les secteurs sanitaire et social (caisses d'assurance-maladie ou de retraite, hôpitaux) et d'administrations à caractère plus régaliens, où le service est par nature imposé aux usagers (impôts, préfectures et police nationale). Pour analyser ces expériences, les enquêteurs ont eu des entretiens avec les responsables nationaux ainsi qu'avec les personnes chargées de leur mise en œuvre localement. Un rapport a été établi, avec des annexes propres à chaque cas étudié.

Les conclusions du comité s'organisent suivant les deux parties suivantes :

- 1. Le constat du Comité : la mesure de la satisfaction des usagers est apparue récemment comme un enjeu pour les services publics, davantage sous l'influence de facteurs économiques et sociologiques qui ont également affecté le secteur marchand, que dans le cadre d'une politique publique véritablement ordonnée.***

De ce fait, les pratiques de mesure de la satisfaction des usagers sont éparses et variées. Elles résultent souvent d'initiatives ponctuelles. Faute d'un lieu de capitalisation et de pilotage de ces expériences, on ne trouve pas de formulation claire, ni des objectifs, ni des moyens et méthodes (première partie).

- 2. Les recommandations du Comité visent à définir un certain nombre de principes d'action permettant de diffuser des éléments de méthode et de développer l'écoute des différentes catégories d'usagers (deuxième partie).***

PREMIÈRE PARTIE

LA MESURE DE LA SATISFACTION DES USAGERS, UN ENJEU RÉCENT, UNE DÉMARCHE À PERFECTIONNER

I. UN ENJEU RÉCENT

A. LES RÉFORMES ONT LONGTEMPS PRESUMÉ LES ATTENTES DES USAGERS

De façon paradoxale, la réforme de l'Etat, qui affirme placer l'utilisateur au centre des préoccupations de l'administration, ne s'est pas appuyée en règle générale sur la recherche des attentes de ces usagers. En effet, les réformes portant sur les droits des usagers ont été le plus souvent octroyées. Plusieurs raisons expliquent ce paradoxe : une pression insuffisante des citoyens qui expriment dans les enquêtes d'opinion une satisfaction globale à l'égard des administrations, la complexité de l'administration et de ses relations avec les usagers, l'existence de dispositifs de régulation et de médiation.

Ce n'est que récemment que l'articulation entre réforme et mesure de la satisfaction des usagers a été explicitée, dans le cadre par exemple des décisions du Comité interministériel pour la réforme de l'Etat sur la qualité et le contrôle de gestion. Elle devrait également être prise en compte dans la mise au point d'indicateurs de performance associés aux programmes définis par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

B. LE DEVELOPPEMENT DE LA MESURE DE LA SATISFACTION EST LARGEMENT DU A DES EVOLUTIONS QUI DEPASSENT LE SECTEUR PUBLIC

La mutation d'une société de production de biens et de services de masse à une société de production de services plus ciblés, que le secteur privé et marchand a anticipé plus rapidement que les administrations, conduit les entreprises et les services publics qui en sont proches à accomplir un effort de connaissance de leurs « clients ». Cet effort conduit à mesurer la satisfaction de ces derniers suivant trois axes : l'attente par le client d'un certain type de produit ou de service ; la qualité attendue une fois que ce service est défini ; enfin la qualité perçue lorsque le service est rendu.

Cependant, la situation des services publics est contrastée. Dans chaque administration, l'utilisateur dispose à la fois d'une part de choix et d'une part d'obligation, leur importance respective variant selon les services considérés. En effet, les services publics font appel à d'autres principes fondateurs, de telle sorte que la satisfaction des usagers ne constitue pas « *l'ultima ratio* » de leurs activités. Les usagers/citoyens sont d'ailleurs particulièrement attentifs à ce que les comportements des agents coïncident avec ces principes, tel celui, fondamental, de l'égalité devant le service public, qui ne signifie pas un service uniforme, mais au contraire un service destiné à garantir à chacun, le plus possible, le même niveau de prestation. Une telle démarche exige d'identifier au préalable les différentes catégories d'utilisateurs.

En définitive, les enjeux attachés à l'évaluation de la satisfaction des usagers dépendent du mode d'action de l'organisme et de la faculté de choix, plus ou moins large, laissée aux usagers.

Cette constatation met en lumière deux principes essentiels à toute démarche d'évaluation des besoins et satisfactions des usagers :

- Il est nécessaire, avant d'entreprendre la démarche d'évaluation, de procéder à une analyse précise du couple usagers/services ;
- Les usagers représentant rarement une catégorie homogène, il est presque toujours indispensable de procéder à une segmentation de ces usagers, et ce d'autant plus que le projet de modernisation qui sous-tend la démarche vise des objectifs opérationnels précis.

De ces points de vue, les outils utilisés par le secteur privé et par les services publics ne sont pas substantiellement différents. De même, les techniques d'enquête employées ont une valeur générale.

II. UNE DÉMARCHE À PERFECTIONNER

A. DES PRATIQUES ÉPARSES

Les expériences de mesure de la satisfaction des usagers dans les services publics examinées par les enquêteurs présentent un caractère épars. Il n'existe à l'heure actuelle ni de véritable lieu d'impulsion, ni d'organisation permettant le retour et l'échange entre praticiens sur les méthodes employées. Le service d'information du Gouvernement exerce cette fonction en matière de sondages d'opinion, mais ceux-ci présentent souvent un caractère trop global pour engager des réformes au plan local.

Pourtant, les initiatives examinées par la mission montrent que les occasions de solliciter l'opinion des usagers sont nombreuses. Elles vont du simple aménagement d'un local à la redéfinition de la stratégie d'un organisme.

La mission a pu constater que les enquêtes de satisfaction sont les plus efficaces lorsqu'elles participent d'un mouvement plus vaste de l'organisme en question. En d'autres termes, elles manifestent plus qu'elles ne produisent un changement dans la culture de l'organisme. Dans ce contexte, les enquêtes de satisfaction deviennent un élément important dans la gestion du service public.

B. UNE GRANDE VARIÉTÉ DES DISPOSITIFS DE MESURE

D'une grande variété, les méthodes d'enquête fournissent chacune une perspective particulière sur la satisfaction des usagers, à l'égard de l'organisme considéré globalement (enquêtes d'opinion et d'image) ou d'un service particulier (enquêtes clients/produits). Les études plus qualitatives portant sur des panels d'usagers complètent avec profit ces analyses générales.

Ces méthodes d'évaluation sont complémentaires et deviennent d'autant plus utiles qu'elles permettent des comparaisons dans le temps et dans l'espace et s'intègrent dans un processus permanent d'amélioration de la qualité.

D'autres outils de recueil de la satisfaction existent, qui permettent à un moindre coût d'évaluer l'insatisfaction des usagers voire leurs attentes, comme les registres de doléances, les lettres de récrimination ou les « boîtes à idées ». Ces outils doivent également être intégrés à la démarche d'évaluation.

DEUXIÈME PARTIE

PRINCIPES D'ACTION ET PROPOSITIONS DU COMITÉ

Le processus engagé par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat, lors de sa réunion du 12 octobre 2000, affiche comme priorité de « *répondre aux nouvelles attentes du citoyen* » en plaçant la qualité au cœur de l'action de l'Etat, avec des engagements sur un niveau de qualité « *établi avec et pour les usagers* ». On concevrait mal de placer ainsi l'utilisateur au centre de la réforme de l'Etat sans l'interroger sur ses attentes. L'intérêt, pour les administrations et services publics, de procéder à des évaluations de satisfaction des usagers, doit dans cette perspective être souligné : cette démarche est consubstantielle à la modernisation du service public, elle contribue à mettre l'utilisateur au centre de la problématique.

La plupart des expériences examinées par les enquêteurs du Comité établissent que l'évaluation de la satisfaction des usagers constitue un fort levier de changement. Si, dans le secteur privé, le développement des enquêtes de satisfaction, qui constituent à l'heure actuelle le secteur le plus dynamique des études d'opinion, a pu contribuer à élever les standards de qualité et le niveau d'exigence, la pratique en est encore trop peu répandue dans le secteur public, notamment celui non soumis d'une façon ou d'une autre à la concurrence. Il y a là une véritable révolution culturelle. L'administration est trop souvent réticente à donner la parole aux usagers pour connaître leurs réactions, leur niveau de satisfaction, a fortiori pour les associer à la définition des services et aux modalités de mise en œuvre des décisions.

Il convient néanmoins de rester conscient des limites de la démarche d'évaluation de la satisfaction des usagers pour ne pas trop en attendre et l'utiliser à bon escient. La satisfaction perçue par les usagers ne se confond pas forcément avec la satisfaction des besoins, ou de l'intérêt général dont est en charge l'Etat. L'importance prise par la recherche de la satisfaction individuelle varie avec la nature du service, et l'Etat doit rester le garant de principes fondamentaux qui gouvernent l'action publique, au premier rang desquels figure l'égalité devant le service public.

Il n'existe pas une réponse uniforme sur la place relative que doit prendre la mesure de la satisfaction dans la décision publique. A tout le moins, peut-on considérer que cette mesure doit systématiquement être intégrée, à côté d'autres indicateurs fournis notamment par le contrôle de gestion, comme un élément d'aide à la décision.

Si aucune solution « toute faite » n'est applicable à tous les cas de figure, et s'il convient avant tout de rester pragmatique et de laisser aux gestionnaires la faculté d'adapter leurs modes opératoires aux objectifs qui leur sont fixés et aux contextes locaux, un certain nombre de recommandations générales peuvent être formulées. Elles visent à réunir des conditions nécessaires au développement efficace des enquêtes de satisfaction.

Ces recommandations correspondent à quatre préoccupations essentielles : créer un contexte favorable au développement des évaluations de la satisfaction, clarifier les objectifs recherchés, choisir des méthodes adaptées aux objectifs, exploiter les résultats pour en tirer des dispositifs opérationnels.

I. CRÉER UN CONTEXTE FAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION DE LA SATISFACTION DES USAGERS

- *Recommandation n° 1 : insérer systématiquement l'évaluation de la satisfaction des usagers dans la mesure des résultats utilisés pour la gestion par objectifs des services.*

L'enquête a permis d'identifier différents contextes dans lesquels est apparue la préoccupation d'évaluer la satisfaction des usagers. Un contexte de modernisation et de réforme est en effet une condition d'efficacité des enquêtes de satisfaction : si ces dernières ne sont pas intégrées dans un processus permanent de modernisation et d'amélioration, elles risquent vite d'apparaître formelles et ponctuelles. A cet égard, l'utilité d'une enquête de satisfaction repose donc sur des enjeux internes à l'organisation.

S'il est vrai que les secteurs soumis à concurrence directe ont été sensibilisés plus tôt, notamment par le développement de stratégies « marketing » centrées sur le client et ses attentes, d'autres éléments déclencheurs ont été relevés, notamment le lancement d'une réforme des organisations et des procédures, et/ou la mise en place d'une gestion par objectifs. La pression externe, sous la forme de la concurrence, d'un sentiment de vulnérabilité, voire de crise de légitimité entraînant une remise en question « subie » de l'organisation, constitue indéniablement un levier fort, mais des exemples existent d'attitudes volontaristes permettant de développer, sans contrainte externe impérative, ces nouveaux outils de gestion.

Par ailleurs, la mesure de la satisfaction aura d'autant plus d'impact sur l'organisation et s'insérera d'autant mieux dans la réforme de l'Etat que, par application du principe de subsidiarité, les enquêtes seront menées aux niveaux opérationnels. En conséquence, le lien entre mesure de la satisfaction des usagers et réforme de l'Etat doit se faire au plus près de l'utilisateur, c'est-à-dire au niveau local. Le gestionnaire est alors en mesure de faire réagir son organisation aux résultats des études conduites.

Pour progresser sensiblement et rapidement, des incitations fortes doivent cependant être mises en place au niveau central, tout en veillant à préserver la capacité d'initiative et d'adaptation nécessaires aux entités en contact direct avec le public.

Ce « couplage » nécessaire entre l'échelon local et l'échelon central est au cœur de la démarche.

A cet égard, la modernisation de la gestion publique et la réforme de l'Etat offrent une occasion devant permettre de développer de manière significative la pratique de l'évaluation de la satisfaction. Le processus d'adaptation des services au niveau local doit être lié au développement de cette pratique.

Les déclinaisons attendues de la réforme des procédures budgétaires doivent permettre de faire évoluer les méthodes de management, en responsabilisant les gestionnaires locaux sur leurs objectifs, en passant d'une logique de gestion de moyens à une logique de résultats évalués, la mesure de l'efficacité des actions intégrant la satisfaction des usagers.

L'incitation à mener localement des enquêtes de satisfaction et à les exploiter pour moderniser les services passe le plus souvent par des outils comme les contrats de service et la certification interne ou externe. Le pilotage par les objectifs semble être le mode de relation entre le niveau central et le niveau local le mieux adapté pour diffuser les pratiques de mesure de la satisfaction des usagers. Tel est le processus sur lequel se sont fondés les dispositifs mis en place par l'ANPE, la CNAMTS ou la direction générale des impôts dont le contrat d'objectifs est articulé autour de cinq standards de qualité. C'est également ce que le ministère de l'intérieur élabore à travers les ratios de gestion renseignés par les préfetures, dont certains recouvrent des indicateurs de qualité (temps de délivrance d'un titre...).

- *Recommandation n° 2 : prendre en compte l'évaluation de la satisfaction ou des insatisfactions des usagers dans la mise en place des politiques d'amélioration de la qualité des services.*

Le comité interministériel pour la réforme de l'Etat a préconisé la mise en œuvre de politiques d'amélioration de la qualité de service dans chaque ministère. Il est nécessaire que la prise en compte de la satisfaction des usagers, ou de leurs insatisfactions, s'intègre dans ce processus de modernisation et dans la mise en œuvre des politiques d'amélioration de la qualité.

Le Comité a toutefois constaté qu'en l'état, cette préoccupation reste peu ou pas prise en compte par les différents ministères, à quelques exceptions près, dans la définition de leur politique d'amélioration de la qualité des services, perpétuant ainsi le paradoxe qui consiste à déclarer que l'utilisateur est au centre des préoccupations de réforme, sans pour autant l'entendre ni même le consulter.

L'écoute de l'utilisateur ne doit pas cependant fonder à elle seule l'amélioration de la qualité du service public qui peut conduire à des remises en question plus profondes quand elles impliquent une réorganisation ou des réformes que seul l'Etat peut impulser.

- *Recommandation n° 3 : en relation avec le service d'information du Gouvernement, intégrer les expériences et les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers dans le centre de ressources qualité dont la constitution a été décidée par le Comité interministériel pour la réforme de l'Etat.*

Les missions de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, qui prépare et suit les décisions des comités interministériels pour la réforme de l'Etat, doivent lui permettre de contribuer activement à la diffusion des pratiques de modernisation et à la constitution et l'animation d'un réseau en la matière. Il lui revient de veiller particulièrement à la prise en compte effective des problématiques d'évaluation de la satisfaction.

Une structuration des informations dont elle dispose, leur diffusion sur des supports adéquats favoriserait le partage des bonnes pratiques par tous ceux qui, dans les services de l'Etat sont en charge d'actions de modernisation, de même que le financement des opérations innovantes et de cadres méthodologiques transposables (guide, outil informatique de mise en œuvre et d'exploitation d'enquêtes) par le fonds de la réforme de l'Etat. Le dernier rapport d'activité de cette délégation rappelle la création, par le Comité interministériel du 12 octobre 2000, d'un centre de ressources destiné à appuyer les ministères dans le développement des démarches qualité.

Les missions de ce centre sont d'animer un réseau de correspondants ministériels, d'élaborer de la méthodologie commune, d'assurer une assistance à maîtrise d'ouvrage et d'organiser les formations interministérielles. Il paraît nécessaire que l'évaluation de la satisfaction des usagers figure au nombre des actions ainsi soutenues.

Par ailleurs, le service d'information du Gouvernement constitue un lieu d'impulsion en matière d'enquêtes d'opinion au travers de l'agrément qu'il leur délivre ainsi qu'avec « le club de l'opinion » qui réunit des représentants des différents ministères. Avec la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, il a ainsi mené l'expérimentation d'une enquête de satisfaction interministérielle dans le département de l'Isère. Il peut donc apporter au centre de ressources qualité une expertise reconnue ainsi qu'un réseau de correspondants.

II. CLARIFIER LES OBJECTIFS DES ÉVALUATIONS

- *Recommandation n° 4 : avant toute mise en œuvre d'une démarche d'évaluation de la satisfaction, définir clairement les objectifs du service, ses contraintes, et les ouvertures possibles. Déterminer en considération de ces objectifs les niveaux optimaux de pilotage, de conduite de l'enquête, et d'exploitation des résultats de l'évaluation de la satisfaction.*

La place de l'évaluation de la satisfaction des usagers dans les processus de décision publique et d'évolution des services et prestations doit être définie avant l'engagement de toute démarche. Cette place dépendra de l'objectif assigné et conditionnera les modalités de mise en œuvre ainsi que l'utilisation des enseignements de l'évaluation.

Il s'agit là certes d'une préoccupation générique consistant à savoir clairement ce que l'on veut avant d'engager toute action d'évaluation. Mais ces objectifs peuvent être très divers : recueillir une opinion sur l'image de l'institution ou des orientations générales, définir des priorités d'action dans le cadre d'un projet de service, mettre en place une nouvelle gamme de services de base, définir de nouveaux services associés, améliorer globalement la qualité produite et privilégier les usagers les plus fragiles.

Le choix de la méthode en dépendra - et non l'inverse - de même que le choix du niveau d'intervention, ainsi que la répartition des responsabilités entre commanditaire, instance de pilotage et niveau de réalisation.

Ainsi, les enquêtes sur la perception de politiques publiques, des baromètres de notoriété ou d'« image de marque » des institutions, seront menées le plus souvent à un niveau central, comme par exemple les observatoires externes du ministère de l'économie et des finances mis en place à partir de 1991, ou les enquêtes d'opinion réalisées par le Service d'information du Gouvernement pour l'établissement des projets territoriaux de l'Etat dans les départements et les régions.

Les évaluations dont la raison d'être sera l'adaptation du service à la demande auront en revanche tout intérêt à être menées, et leurs résultats exploités, au niveau local, opérationnel en termes de management des services. Cette proximité nécessaire de la mesure de la satisfaction des usagers présente plusieurs avantages dont ne disposent pas les enquêtes réalisées à un niveau très agrégé :

- La mesure de la satisfaction peut s'insérer dans un projet de modernisation du service ou de l'organisation concerné et dans la durée. La satisfaction sera ainsi partie d'un "management orienté usager", ou "management de la relation-usager" ;
- L'identification des couples "produits-clients" est plus fine à l'échelon local et le ciblage des populations est plus précis. De plus, l'enquête permet à son tour de préciser la définition du public ;
- Les usagers ainsi que les cadres intermédiaires et les agents peuvent être associés aux différentes phases du processus (définition du public-cible et des indicateurs, exploitation et diffusion des résultats).

Plus on se situera « près du terrain », plus l'information recueillie pourra constituer un outil de management et un élément de mobilisation directe des agents, sauf à générer plus de frustration que de satisfaction. Le processus ne peut - et ne doit - être déconcentré que s'il s'inscrit dans une démarche concrète d'amélioration de la qualité.

Cette conception de l'évaluation de la satisfaction comme élément d'un management déconcentré des services apparaît essentielle dans le processus de modernisation des services publics en général. Tirer les enseignements pratiques d'une mesure de la satisfaction à l'égard du processus de gestion et/ou du « produit » suppose toutefois que le gestionnaire local dispose d'une marge de manœuvre suffisante lui permettant de mener ces adaptations et d'impulser une politique de qualité tournée vers des décisions opérationnelles.

- *Recommandation n° 5 : mener une réflexion sur les catégories d'usagers concernés par les objectifs fixés. Tenir compte de la superposition territoriale des services et du caractère de plus en plus souvent « interinstitutionnel » de l'action publique. Analyser la nature des relations entretenues avec le service avant tout engagement d'une mesure de la satisfaction, la pertinence de la segmentation opérée conditionnant le caractère opérationnel de l'enquête.*

Un autre préalable essentiel au lancement de toute enquête, dont il a déjà été fait mention, est la connaissance du public auquel on souhaite s'adresser, eu égard aux objectifs fixés.

La connaissance fine de ses différentes catégories d'usagers, ou de ses clients, constitue pour le service concerné un travail initial indispensable, et parfois le premier objectif et le premier objet d'enquête afin d'opérer une segmentation appropriée. Il n'y a pas d'usagers de l'administration, mais des usagers de services précis, ce qui participe au moins d'une triple identification : catégorie d'usagers concernés, période où ils sont concernés, nature des services rendus. Ainsi, dans la mesure où l'efficacité d'une mesure de la satisfaction des usagers dépend de la manière dont elle est intégrée dans une démarche de modernisation, la pertinence de ses résultats est fonction de la qualité du ciblage du public.

Le terme d'usager de l'administration relève d'une définition très générale : c'est une personne qui utilise un service ou un domaine public. Il est d'usage de recourir aux quatre qualificatifs suivants pour la préciser : le bénéficiaire, titulaire d'un droit ou d'un avantage, l'assujetti, soumis à des règles, le citoyen, qui situe la relation avec l'administration sur un plan politique, et le client, qui situe la relation sur un plan économique.

Si ces différents concepts permettent d'approcher plus finement la notion d'usager, leur caractère opérationnel pour la mise en œuvre d'une enquête de satisfaction semble à première vue limité. Cependant, l'effort de caractérisation de la situation de l'usager au regard de cette typologie précise le mode de relation qu'il entretient à l'égard de l'administration. En fonction de la relation de service, l'usager adopte la posture du bénéficiaire ou de l'assujetti, du client ou du citoyen. Des entretiens conduits avec les agents servent à mieux caractériser cette relation. Le commanditaire de l'enquête peut alors orienter certaines questions liées au mode de relation ainsi identifié ou, à l'inverse, en retenir certaines qui permettront d'identifier la posture adoptée par l'usager.

De plus, le recours à ces différentes notions est révélateur du fonctionnement du service et de décisions managériales. Pour affirmer que l'usager devait être au centre de leur organisation, certains services publics en situation concurrentielle ont insisté sur le terme de client. La diffusion de ce terme avait valeur de changement organisationnel mais aussi culturel.

Cette segmentation nécessaire permet de déterminer la population de référence et d'en déduire l'échantillon qui fera l'objet de l'enquête. La connaissance du public permet également de préciser les conditions dans lesquelles se déroulera l'enquête (dates et durée, lieux...).

La réflexion en amont de l'enquête sur les publics visés permet également de lever trois obstacles à la réalisation de l'étude.

En premier lieu, elle peut donner une place particulière aux populations en situation précaire qui peuvent éprouver des difficultés à renseigner des questionnaires auto-administrés. De surcroît, ces populations peuvent exprimer des attentes spécifiques.

En deuxième lieu, la réflexion sur les publics-cibles peut identifier des populations qui n'utilisent pas les services alors qu'elles peuvent y prétendre. Ces comportements de fuite ou de renoncement peuvent parfois être analysés comme des indicateurs de non-satisfaction.

En troisième lieu, elle est susceptible de lever la difficulté constituée par le fait que, lorsqu'il est interrogé, l'usager ne parvient pas toujours à identifier le service concerné par l'enquête, en raison de la complexité même de l'organisation territoriale de l'administration et du caractère de plus en plus interinstitutionnel des politiques publiques.

III. CHOISIR DES MÉTHODES D'ÉVALUATION ADAPTÉES

- *Recommandation n° 6 : créer, au niveau de l'échelon d'impulsion de la démarche, le relais nécessaire pour apporter une assistance méthodologique aux échelons opérationnels ; ne pas hésiter à faire appel, au moins dans un premier temps, au centre de ressources qualité de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, au service d'information du Gouvernement ou au Conseil national de l'évaluation en tant que pôles d'expertise, ou à un prestataire de services extérieur, pour professionnaliser la démarche et apporter la garantie méthodologique nécessaire.*

Pour des administrations encore peu ou pas familiarisées avec la problématique de l'évaluation de la satisfaction, le problème de la ressource méthodologique est réel. Il revient, au moins dans un premier temps, à l'échelon de coordination et d'impulsion de veiller à la mise à disposition des niveaux opérationnels, d'outils fiables et adaptés aux objectifs fixés, à travers l'élaboration d'une « charte méthodologique », voire d'un cahier des charges précis. Par exemple, la CNAMTS a porté une grande attention à la définition d'une méthodologie et à sa diffusion au sein des CPAM, même si elle reconnaît volontiers que des progrès restent à faire dans l'utilisation de ces outils méthodologiques, notamment en matière de formation.

Outre le centre de ressources qualité déjà évoqué, il importe que les têtes de réseau constituées et les échelons centraux portent une attention particulière aux méthodes initiées. L'expertise du service d'information du Gouvernement gagnerait à être sollicitée à cette occasion. Par ailleurs, dès lors que l'évaluation de la satisfaction des usagers paraît indissociable des appréciations portées sur la valeur des actions des administrations, toutes les démarches évaluatives sont éventuellement concernées, et l'expertise du Conseil national de l'évaluation peut être demandée.

La coordination méthodologique pour des enquêtes devant constituer des aides au management local permet par ailleurs d'établir des comparaisons susceptibles, si elles sont correctement analysées, d'avoir un effet mobilisateur sur l'encadrement et les services : les comparaisons peuvent se faire dans le temps à partir de séries chronologiques ou de façon horizontale, c'est-à-dire entre entités semblables.

Suivant le degré de difficulté de l'exercice et le défaut d'expérience, il sera recommandé de faire appel, en l'absence de compétences internes, et au moins dans un premier temps, à des services ou prestataires extérieurs spécialisés (centre de ressources qualité de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, service d'information du Gouvernement, instituts de sondage) pour aider à concevoir l'enquête, l'administrer et en analyser les résultats. Certains organismes ont toutefois maintenant des ressources internes suffisantes pour être plutôt demandeurs d'une assistance méthodologique, plus légère, que d'une sous-traitance opérationnelle complète.

- *Recommandation n° 7 : combiner les différentes techniques d'évaluation, associer les usagers en amont pour identifier leurs attentes et procéder à une segmentation des publics concernés.*

Même si les enquêteurs du Comité n'ont pas pu procéder à un examen approfondi et critique des techniques mêmes de l'évaluation, il leur est clairement apparu que ces techniques gagnaient à être combinées. Les expériences recensées par la mission montrent que c'est pratiquement toujours le cas.

A cet égard, il apparaît souhaitable que cette combinaison permette d'associer les usagers le plus en amont possible, c'est-à-dire dès le stade de la définition des cibles.

Pour prendre un exemple concret, on peut illustrer cette démarche par le processus suivant :

- un sondage à partir de l'annuaire téléphonique sert à identifier le public-cible ;
- des groupes de discussion contribuent à définir le mode de relation entre les usagers et les agents et permettent d'en déduire les phases clés ;
- un sondage sur site est effectué pour mesurer la satisfaction du public à l'égard d'un service donné ;
- des groupes de discussion composés d'usagers permettent de préciser les conclusions tirées par l'encadrement.

D'autre part, un échantillon plus restreint d'usagers peut être l'objet de l'enquête dans sa phase expérimentale, une phase de rodage étant en effet généralement nécessaire.

- *Recommandation n° 8 : mieux exploiter les éléments disponibles dans le service concerné afin de connaître les insatisfactions et les attentes des usagers.*

Ces techniques d'évaluation gagnent à être accompagnées par une exploitation de différents éléments disponibles *dans le service concerné* sur les attentes et les insatisfactions des usagers. En effet, sans recourir à des enquêtes préalables lourdes, des ressources internes peuvent être valorisées comme l'expérience des agents en contact avec le public, les lettres de réclamation, les registres de doléances, les comptes rendus de rencontres avec des usagers faits par l'encadrement et par les agents et diffusés dans le service concerné... Cette phase contribue à mobiliser le personnel autour du projet d'amélioration de la qualité.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler, *qu'à l'extérieur du service concerné*, le Médiateur de la République est compétent pour recevoir les réclamations des citoyens qui révèlent un dysfonctionnement de l'administration ou une situation inéquitable ; il dispose dans de tels cas d'un pouvoir de recommandation.

Il dispose aussi de la possibilité générale de proposer des réformes aux pouvoirs publics ; à cette fin, le Médiateur de la République peut être saisi par les parlementaires ou par ses délégués dans les départements.

- *Recommandation n° 9 : associer les agents à toute démarche d'évaluation impliquant directement le management de l'organisation ainsi que l'adaptation des services et des produits.*

L'association des agents à la définition et l'exploitation de toute enquête tournée vers l'adaptation des services et/ou des produits apparaît comme une condition indispensable de la réussite de la démarche. Ceci part de l'idée simple, mais essentielle, que cette adaptation ne se fera pas contre, mais avec les agents, l'effet mobilisateur et motivant des pratiques d'évaluation de la satisfaction correctement expliquées ne devant pas être négligé.

Il paraît nécessaire à cet égard, lors de la sélection de la méthode d'enquête, de formaliser les limites propres à chaque exercice et de les exposer aux cadres qui mettront en œuvre la réforme et aux agents qui seront destinataires des résultats. En cas contraire, lors de la communication des résultats de l'enquête, l'effet pédagogique pourrait être annihilé par les contestations sur le mode opératoire et, partant, la signification des réponses recueillies. En outre, il pourrait être envisagé d'intégrer progressivement des critères liés à la satisfaction des usagers dans l'évaluation des agents.

IV. EN DÉDUIRE DES PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES

- *Recommandation n° 10 : ne pas se contenter des enquêtes ponctuelles d'opinion : inscrire dans la permanence de la gestion les évaluations de la satisfaction des usagers au sein du processus d'amélioration de la qualité et d'adaptation des services rendus.*

Des objectifs clairement définis et des outils de mesure adaptés ne suffisent pas. La phase d'analyse et d'interprétation est, dans une perspective opérationnelle, essentielle, en ce qu'elle doit traduire les résultats en termes d'actions à entreprendre.

Bien souvent, les enquêtes relatives aux principaux services publics indiquent un taux de satisfaction d'au moins 60 %, la fourchette allant généralement de 60 % jusqu'à environ 95 %. Le véritable enjeu n'est pas d'avoir une majorité de personnes se déclarant satisfaites, mais d'aller vers un horizon de satisfaction totale.

Surtout, un taux global de satisfaction n'est pas en soi exploitable en termes directement opérationnels. Il faut arriver à analyser les causes de la non-satisfaction, et donc décliner la mesure de la satisfaction par rapport aux critères significatifs pour le public.

A cet égard, la mission a pu relever l'intérêt des outils qui permettent de croiser d'une part le niveau de satisfaction mesuré pour une dimension, un mode opératoire ou un service donné, et d'autre part l'importance particulière de ce mode opératoire ou de ce service dans la détermination de la satisfaction globale. Ce croisement permet de dégager les actions prioritaires et de remédier aux causes d'insatisfactions les plus significatives, ainsi que le montrent les exemples de la CNAM et d'ORGANIC.

L'enjeu est d'arriver à comprendre comment se structure la satisfaction, pour savoir ce sur quoi agir, en étant conscient que dans le secteur public plus que dans le secteur privé, le niveau exprimé de satisfaction ne dépend pas seulement de la qualité des prestations, mais également de facteurs exogènes tenant au contexte politique, économique et social ainsi qu'à la bonne information préalable de l'utilisateur sur les services évalués. En cela, l'évolution de la satisfaction se distingue de l'enquête ponctuelle d'opinion.

En effet, l'évaluation de la satisfaction ne prend sa signification qu'en s'inscrivant dans la durée. La satisfaction fait appel à la subjectivité. Le niveau de satisfaction est remis en cause au fur et à mesure que l'on s'éloigne du moment de contact avec le service public, par la « perte de mémoire » de la situation et par la progression des exigences, rien n'étant définitivement acquis en la matière.

En d'autres termes, pour tout dispositif qui se veut une aide à la gestion des services, une mesure ponctuelle de la satisfaction des usagers ne présente qu'un intérêt limité. Elle doit s'intégrer dans un processus itératif et pérenne d'amélioration de la qualité, les mesures de la satisfaction s'affinant au fur et à mesure de l'avancement du processus, et prendre place, à côté des indicateurs de résultats (qualité produite), dans le tableau de bord du service.

- *Recommandation n° 11 : inscrire dans les programmes de formation initiale et continue des agents publics les thèmes du management par la qualité, des méthodes de conduite de projet et des méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers.*

Enfin, la mise à disposition des outils méthodologiques ne sera efficace que si se développe une véritable culture du management par la qualité, au sein duquel figure l'évaluation de la satisfaction, mettant les agents à même d'en apprécier la légitimité, d'en comprendre les mécanismes et les utilisations possibles.

A cet égard, la formation, notamment de l'encadrement, à l'utilisation d'outils de pilotage en général et à l'évaluation de la satisfaction des usagers en particulier apparaît particulièrement importante.

- *Recommandation n° 12 : dans le cadre de la communication interne et externe des services publics, faire une place systématique aux expériences d'évaluation de la satisfaction des usagers ; organiser le retour d'information concernant les conclusions des enquêtes vers les agents et les usagers.*

La diffusion de cette culture de l'évaluation de la satisfaction se fera également en l'intégrant dans les outils de communication interne, à l'instar de ce qui se fait par exemple à La Poste. L'information doit être communiquée, sous une forme adaptée (c'est-à-dire avec les

commentaires appropriés permettant d'éviter les erreurs d'interprétation et avec les conclusions propres aux différents destinataires), aux cadres et aux agents ainsi qu'aux usagers. Sans retour d'information, l'évaluation resterait confinée à un exercice de direction, dont les conclusions en termes de modernisation risqueraient de ne pas être perçues de façon appropriée par les agents et par les usagers.

Le couple évaluation-information prend d'autant plus de sens que les retours d'information ne se limitent pas à la simple exploitation des résultats de l'enquête, mais comprennent aussi des engagements communs sur la qualité produite par le service.

*

* *

L'évaluation de la satisfaction des usagers portera pleinement ses fruits lorsqu'elle sera intégrée au management quotidien des services publics, ce qui implique, pour créer les conditions nécessaires au développement des initiatives, une forte implication de l'encadrement, et un respect de quelques principes d'action qui, sans les multiplier, pourraient être les suivants :

- intégrer les méthodes d'évaluation dans le processus de modernisation du service qui place l'utilisateur, ses attentes en matière de service et de qualité, au cœur de l'organisation ;
- identifier les cibles d'utilisateurs ;
- associer les utilisateurs à la définition de leurs attentes et des objectifs des enquêtes ;
- associer les agents à l'ensemble de la démarche afin qu'ils s'en approprient les objectifs ;
- mettre en œuvre régulièrement, en fonction des moyens humains et financiers disponibles, des mesures d'évaluation de la satisfaction qui permettent de diagnostiquer les évolutions nécessaires et participent d'un mouvement permanent d'amélioration de la qualité ;
- gérer les enquêtes à un niveau opérationnel, au plus proche des utilisateurs ;
- procéder à des restitutions des résultats de l'enquête à l'attention des agents et des utilisateurs.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

I. CREER UN CONTEXTE FAVORABLE AU DEVELOPPEMENT DE L'EVALUATION DE LA SATISFACTION DES USAGERS

1. Insérer systématiquement l'évaluation de la satisfaction des usagers dans la mesure des résultats utilisés pour la gestion par objectifs des services.
2. Prendre en compte l'évaluation de la satisfaction des usagers ou des insatisfactions dans la mise en place des politiques d'amélioration de la qualité des services.
3. En relation avec le service d'information du Gouvernement, intégrer les expériences et les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers dans le centre de ressources qualité dont la constitution a été décidée par le Comité interministériel pour la réforme de l'Etat.

II. CLARIFIER LES OBJECTIFS DES EVALUATIONS

4. Avant toute mise en œuvre d'une démarche d'évaluation de la satisfaction, définir clairement les objectifs du service, ses contraintes, et les ouvertures possibles. Déterminer en considération de ces objectifs les niveaux optimaux de pilotage, de conduite de l'enquête, et d'exploitation des résultats de l'évaluation de la satisfaction.
5. Mener une réflexion sur les *catégories d'usagers* concernés par les objectifs fixés. Tenir compte de la superposition territoriale des services et du caractère de plus en plus souvent « interinstitutionnel » de l'action publique. Analyser la nature des relations entretenues avec le service avant tout engagement d'une mesure de la satisfaction, la pertinence de la segmentation opérée conditionnant le caractère opérationnel de l'enquête.

III. CHOISIR DES METHODES D'EVALUATION ADAPTEES

6. Créer, au niveau de l'échelon d'impulsion de la démarche, le relais nécessaire pour apporter une assistance méthodologique aux échelons opérationnels ; ne pas hésiter à faire appel, au moins dans un premier temps, au centre de ressources qualité de la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat ou au service d'information du Gouvernement ou au Conseil national de l'évaluation en tant que pôles d'expertise, ou à un prestataire de services extérieur, pour professionnaliser la démarche et apporter la garantie méthodologique nécessaire.
7. Combiner les différentes techniques d'évaluation, associer les usagers en amont pour identifier leurs attentes et procéder à une segmentation des publics concernés.
8. Mieux exploiter les éléments disponibles dans le service concerné afin de connaître les insatisfactions et les attentes des usagers.
9. Associer les agents à toute démarche d'évaluation impliquant directement le management de l'organisation ainsi que l'adaptation des services et des produits.

IV. EN DEDUIRE DES PROPOSITIONS OPERATIONNELLES

10. Ne pas se contenter des enquêtes ponctuelles d'opinion : inscrire dans la permanence de la gestion les évaluations de la satisfaction des usagers au sein du processus d'amélioration de la qualité et d'adaptation des services rendus.
11. Inscrire dans les programmes de formation initiale et continue des agents publics les thèmes du management par la qualité, des méthodes de conduite de projet et des méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers.
12. Dans le cadre de la communication interne et externe des services publics, faire une place systématique aux expériences d'évaluation de la satisfaction des usagers ; organiser le retour d'information concernant les conclusions des enquêtes vers les agents et les usagers.

ANNEXE 6

LA MISE EN PLACE D'INDICATEURS DE RESULTATS DANS TROIS MINISTERES

INTRODUCTION

En septembre 1999, le ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation avait demandé au président du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics de réaliser une étude sur la mise en place d'indicateurs de résultats dans trois ministères « dont les fonctions représentent des enjeux majeurs pour la compréhension de l'efficacité de l'administration et indirectement pour l'égalité des citoyens devant le service public : l'éducation, la justice et la police nationale ».

Depuis, l'évolution qui se dessine dans le contexte administratif et budgétaire français donne une dimension nouvelle à la réflexion sur les indicateurs de résultats dans les administrations.

En effet, les perspectives de réforme de l'ordonnance organique relative aux lois de finances, en visant une gestion orientée vers les résultats et une responsabilisation des gestionnaires, rendent nécessaire la mise au point d'indicateurs qui permettent d'apprécier l'efficacité des services publics. Chaque ministère a d'ailleurs été invité par le comité interministériel à la réforme de l'Etat, lors de sa réunion du 12 octobre 2000, à définir et à utiliser des indicateurs annuels d'activité et de résultats¹⁴.

Les derniers d'entre eux - les indicateurs de résultats - mesurent le service rendu et paraissent en tout état de cause appelés à jouer un rôle essentiel dans l'appréciation de ce qui a été désigné au ministère de l'Education nationale sous le terme de « valeur ajoutée » de l'administration.

Cependant certaines évolutions constatées à l'étranger conduisent à être prudent. Aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne notamment, des démarches systématiques et centralisées de gestion par objectif ont en effet entraîné des déconvenues.

¹⁴ Cf. Première partie : II.A.1- ci-dessous éclairant l'usage de ces termes.

* *
*

Les présentes conclusions portent sur les seuls indicateurs de résultats, à distinguer des indicateurs d'activités et de moyens qui concernent ce que l'on a pu appeler la « productivité » de l'administration¹⁵.

Le Comité s'est attaché à présenter les constats et les questions posées par les *trois expériences ministérielles étudiées*, dont l'état d'avancement est différent mais qui comportent des points communs et appellent une analyse synthétique.

Sans étendre cette analyse aux questions plus générales de l'évaluation des actions publiques ou de la recherche d'indicateurs pertinents pour la gestion des ressources humaines, le Comité s'en est tenu à la méthode qui lui était proposée : tirer des trois expériences étudiées et de leurs différences des principes d'action en matière d'indicateurs de résultats, permettant aux administrations de mettre en place, dans les meilleures conditions possibles, des démarches adaptées. Si le Comité a cherché à définir les conditions permettant de réussir une démarche de construction d'indicateurs de résultats, la question de *l'usage de ces indicateurs*, et en particulier des conséquences qu'on en tire en termes d'allocation des moyens, est restée volontairement ouverte car elle fait encore largement l'objet de débats.

Les propositions du Comité, regroupées en neuf rubriques, figurent à la fin des présentes conclusions.

¹⁵ Cf. Conclusions du Comité sur « les rapports d'activité des ministères » (1999) et sur « la répartition des moyens en personnel par les administrations centrales » (2000).

PREMIÈRE PARTIE

LA MISE EN PLACE D'INDICATEURS DE RESULTATS DANS TROIS MINISTERES : QUELS ENSEIGNEMENTS ?

LA MISE EN PLACE D'INDICATEURS DE RESULTATS DANS TROIS MINISTERES : QUELS ENSEIGNEMENTS ?

Les propositions ci-après sont fondées sur l'examen de trois expériences ministérielles en matière de production - et d'utilisation - d'indicateurs, notamment d'indicateurs de résultats. Celle du ministère de l'Education nationale, qui publie depuis maintenant plusieurs années des batteries d'indicateurs, aux niveaux national et régional ainsi qu'à celui des établissements scolaires, en particulier des lycées. Celle du ministère de la Justice qui associe une réflexion sur la qualité de la justice et un effort pour concevoir une « fiche d'évaluation » des tribunaux de grande instance. Celle du ministère de l'Intérieur qui met en place le dispositif de suivi et d'évaluation de la police de proximité, politique qui a fait l'objet d'une expérimentation en 1999 et dont la généralisation a commencé depuis avril 2000.

I. TROIS MINISTÈRES, TROIS SERVICES PUBLICS, DES RÉALISATIONS À DES STADES DIFFÉRENTS

Du point de vue de la mise en place et de l'utilisation d'indicateurs de résultats ou de performance - il existe des réalisations effectives, à l'Education nationale, dont l'effort tend d'abord à rendre compte de son activité et de ses résultats à une société qui s'interroge sur son Ecole, et à des usagers - d'aucuns parleront de « consommateurs » - qui questionnent fortement les établissements scolaires sur leur efficacité. Les réflexions sont en voie de concrétisation au ministère de la Justice, où la nécessité de disposer d'indicateurs communs à la Chancellerie et aux juridictions apparaît d'autant plus fortement que des réformes rendent indispensable une analyse objective des rapports entre les moyens, les activités et les résultats des juridictions. Quant au ministère de l'Intérieur, il est - avec la généralisation de la police de proximité - engagé dans une réforme globale du service public de la police, qui le conduit à se poser, à la fois la question de l'évaluation d'une politique nouvelle et celle de l'évaluation du service public auquel elle s'applique.

Le fait de considérer des expériences à des stades différents d'avancement a incontestablement constitué un atout pour cette étude qui s'est largement nourrie de la confrontation entre elles, de la recherche des caractéristiques propres à chacune d'elles et de leurs ressemblances.

Mais il apparaît clairement que les points communs l'emportent, et sur le plan conceptuel et sur celui de la mise en œuvre.

A. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES TROIS EXPÉRIENCES EST DIFFÉRENT

L'avance relative du ministère de l'Education nationale tient à plusieurs raisons : la sollicitation externe a été forte tout au long de la dernière période, et ce ministère pouvait difficilement ne pas nourrir le débat public sur ses résultats d'ensemble et ceux de ses établissements. Pour ce faire, il a incontestablement pu et su s'appuyer sur les progrès de la recherche et des études en matière d'efficacité des systèmes éducatifs, aussi bien au plan national (lui-même en a réalisé et suscité de nombreuses) qu'au plan international. Il a par ailleurs bénéficié de la qualité du système d'informations qu'il a progressivement créé et amélioré au fil du temps. Ce système d'informations présente deux caractéristiques importantes : il reste centralisé, ce qui assure aux données utilisées une bonne homogénéité ; il a depuis longtemps - sinon toujours - recensé les usagers du système (les élèves et les étudiants) et les produits de ce système (les diplômes délivrés par exemple).

Un des atouts majeurs de l'Education nationale a sans doute été que la loi d'orientation de 1989 lui assigne des objectifs relativement explicites quantifiés pour certains d'entre eux (la proportion d'une génération devant atteindre le niveau du baccalauréat, ou celle devant quitter le système de la formation initiale nantie d'une qualification attestée, par exemple). La confection d'indicateurs de résultats mesurables s'en est trouvée facilitée et confortée.

L'avance relative du ministère de l'éducation nationale permet de poser des questions sur l'utilisation et l'impact des indicateurs de résultats qu'il produit. Leur utilisation correspond-elle aux ambitions de leurs promoteurs ? Les indicateurs contribuent-ils à améliorer le fonctionnement et l'efficacité du service public d'éducation ?

B. MAIS ELLES ONT DES POINTS COMMUNS IMPORTANTS

Mesurer l'atteinte d'objectifs est loin d'être simple : pensons aux débats, voire aux polémiques sur l'illettrisme, sur le « savoir-lire » ou sur le caractère équitable ou non du système éducatif. Ces débats portent non seulement sur la « faisabilité » et la qualité de la mesure des objectifs, mais sur les *objectifs eux-mêmes* : quels sont les critères auxquels peut s'apprécier une bonne éducation et, plus précisément, quelles sont les caractéristiques d'un service public d'éducation de qualité ? La volonté - et la nécessité - de mettre en place des indicateurs de résultats relatifs à la police de proximité ou aux tribunaux de grande instance posent immédiatement des questions du même type : qu'est-ce qui caractérise une bonne « sécurité intérieure » ? comment apprécier une justice de qualité ?

Les indicateurs de résultats sont liés à des objectifs préalablement définis : cette question de fond sous-tend les réflexions des trois ministères. Ainsi, un certain nombre des principes retenus à l'Education nationale se retrouvent-ils dans les démarches engagées au ministère de la Justice comme au ministère de l'Intérieur :

- c'est la volonté de donner aux responsables des tribunaux de grande instance des éléments qui leur permettent de se situer par rapport aux autres, grâce à la fourniture de références nationales et de références relatives à une catégorie comparable de juridictions ;
- la recherche d'une notion du type de celle de la « valeur ajoutée¹⁶ », développée par l'Education nationale pour les lycées, se retrouve avec la mise au point d'un indicateur de durée de traitement des affaires, qui donne une idée relative de l'efficacité d'un tribunal de grande instance par rapport au tribunal de grande instance moyen ;
- quant au suivi et à l'évaluation de la mise en place de la police de proximité, qui supposent la définition d'indicateurs associés à la fois à une politique publique et au fonctionnement d'un service, ils posent de façon évidente la question de la pluralité des indicateurs de résultats.

C'est donc après s'être efforcé d'établir un ensemble de constats issus de l'analyse comparative des réalisations des trois ministères que l'on avancera quelques propositions et recommandations quant à la définition des indicateurs de résultats et aux conditions de leur mise en œuvre.

II. DES CONSTATS ET DES QUESTIONS A PARTIR DES TROIS RÉALISATIONS

A. QUE CHERCHE-T-ON À APPRÉCIER LORSQU'ON CONSTRUIT DES INDICATEURS DE RÉSULTATS ?

1 - Indicateurs de résultats (ou de performance), indicateurs d'activités ou de gestion

Cette distinction est essentielle même si la frontière entre les uns et les autres fait l'objet de longs débats théoriques. Les indicateurs d'activités ou de gestion sont relativement répandus aujourd'hui dans la plupart des services publics : taux de scolarisation, nombre de diplômes délivrés, nombre de tournées de la police de proximité, nombre de plaintes enregistrées, nombre de jugements prononcés, par exemple. Rapportés aux coûts, ils donnent une idée de l'efficacité d'un service.

Ce sont généralement ceux que l'on construit les premiers et le plus aisément, les plus « intuitifs », ne serait-ce que parce qu'ils se déduisent assez aisément des données de gestion et des statistiques usuelles, et parce qu'ils sont d'excellents instruments d'un contrôle de gestion qui se concentre sur la question de la minimisation des coûts.

¹⁶ Il ne s'agit évidemment pas d'un concept économique strict (la production moins les consommations intermédiaires) mais de l'évaluation de ce qui est dû en propre à une unité du service public, toutes choses égales par ailleurs (donc une fois éliminés les effets liés à son environnement).

Mais il faut aller plus loin. « La logique du service public est radicalement différente de celle qui consisterait à ne s'intéresser qu'à la minimisation des coûts sans poser en même temps la question de la qualité des produits. Le service public fixe d'abord la qualité du bien voulu et cherche ensuite à minimiser les coûts... On ne veut pas d'une armée privée, par exemple, parce que l'Etat entend bien rester maître du rapport qualité-prix (si l'on ose dire) et ne pas céder à des arbitrages douteux entre coût et efficacité.....De même, le risque existe que les écoles privées, même lorsqu'elles sont sous contrat avec l'Etat, rejettent les élèves les plus difficiles à éduquer ».¹⁷

La distinction entre indicateurs de résultats (ou de performance)¹⁸ et indicateurs d'activités ou de gestion n'est pas toujours simple. Un taux de délinquance (rapport entre le nombre de crimes ou délits signalés commis par une catégorie de la population et les effectifs de cette catégorie de la population) peut être considéré, à la fois, comme un indicateur de résultat en matière de sécurité (s'il diminue, on a lieu de penser que le degré de sécurité a augmenté) et un indicateur d'activité (toutes choses supposées égales par ailleurs, il est lié à l'accessibilité et à l'activité des services de police et de justice).

Cette distinction doit cependant rester toujours présente à l'esprit sous peine de risques contre-productifs d'efficacité. Par exemple, une diminution des redoublements dans un établissement scolaire entraînera des économies, mais ne sera pas obligatoirement en rapport avec une amélioration des acquis des élèves. La notion de délai moyen de jugement qui a constitué l'essentiel de la communication du ministère de la Justice sur l'activité des juridictions pose des problèmes analogues. Le risque existe, si l'on en fait un indicateur de résultat - surtout s'il est unique - d'inciter à « bâcler » les jugements pour aller vite et avoir un bon indicateur.

S'il est aisé de proclamer qu'un bon indicateur de résultat doit évaluer une efficacité par rapport aux objectifs fixés aux services, il est plus difficile de donner une définition de ces indicateurs de résultats qui ait une portée générale, faute d'être toujours capable de décrire de façon tout à fait opérationnelle et mesurable les objectifs d'un service, voire même faute d'un consensus à leur sujet.

Une bonne règle de conduite - aussi bien pour le concepteur d'indicateurs de résultats que pour le responsable politique - est sans doute de s'interroger sur les contre-effets possibles, par rapport aux objectifs fondamentaux du service public, de l'indicateur de résultat que l'on envisage d'établir. Une autre règle de conduite est incontestablement de ne pas se limiter à un seul indicateur de résultat.

¹⁷ Ces exemples et le raisonnement qu'ils sous-tendent sont empruntés à un article de Daniel COHEN dans *le Monde* daté du 12 décembre 2000 ; l'article intitulé « L'Etat imparfait » évoque notamment un colloque sur « L'Etat et la gestion publique » organisé par le Conseil d'analyse économique.

¹⁸ On utilisera indifféremment les deux termes au cours de cette étude, bien que la notion de performance (réalisations par rapport aux objectifs et aux moyens) soit sans doute plus large que celle de résultats (réalisations par rapport aux objectifs du service).

2 - L'indicateur de résultat unique, une recherche vaine et sans doute dangereuse

Il est tentant de chercher à résumer la performance d'une « unité de service public », un établissement scolaire, un commissariat, un tribunal, par un indicateur unique. Celui-ci permettrait un classement, ce qui simplifierait la vie de l'usager, comme la tâche du contrôleur de gestion. Mais la recherche de la simplicité risque de conduire au simplisme et de s'avérer dangereuse :

- soit parce que, ne retenant qu'un seul indicateur, elle impliquerait le risque d'abandonner certaines missions du service public, comme on l'a évoqué il y a un instant : ainsi, n'utiliser qu'un taux de réussite au baccalauréat pour apprécier l'efficacité des lycées pourrait inciter ceux-ci à éliminer les élèves qu'ils jugeraient incapables de réussir l'examen du premier coup¹⁹. De plus, elle légitimerait une telle élimination d'élèves en difficulté aux yeux de ces établissements et du corps social ;

- soit parce que, voulant synthétiser plusieurs indicateurs en un seul, elle risquerait de conduire à des interprétations arbitraires et confuses : on voit mal au nom de quoi on pourrait pondérer les indicateurs qui rendraient compte, dans un commissariat, des résultats obtenus en matière de répression et ceux qui s'intéresseraient à ses performances en matière de prévention. En fait, il n'est pas illégitime qu'un de ces domaines soit privilégié par rapport à l'autre à certains moments. Dès lors, l'examen combiné de plusieurs indicateurs rendant compte de l'un et de l'autre sera infiniment plus riche que celui d'un unique indicateur les résumant abusivement.

En la matière, un point de vue unique serait partiel et partial. Autrement dit, il y a sans doute plusieurs manières d'être performant ou - pour mieux dire - plusieurs facettes à la performance d'une unité de service public.

Un autre argument va dans le même sens : les indicateurs de performance que l'on peut élaborer aujourd'hui ne rendent jamais compte de l'ensemble des objectifs du service public et il est tout à fait souhaitable de les enrichir chaque fois que la formalisation des objectifs et les progrès des systèmes d'informations le permettront. Par exemple, le jour où un indicateur robuste pourra rendre compte de la contribution qu'un établissement scolaire apporte à la formation citoyenne des élèves qui le fréquentent, il est bien évident qu'il devra s'ajouter aux indicateurs actuels qui ne s'intéressent qu'à la délivrance des diplômes et au déroulement des scolarités.

¹⁹ On sait que le mythe d'un âge d'or de l'école française où tous les élèves obtenaient le certificat d'études est dû à de telles pratiques. Les instituteurs ne présentaient à l'examen que les élèves qu'ils pensaient bien préparés pour le réussir. Un taux de réussite (rapport entre les reçus et les présentés) remarquable allait ainsi de pair avec une proportion relativement faible d'une génération qui était effectivement titulaire du certificat d'études. (moins de la moitié entre les deux guerres).

De plus, l'examen combiné d'indicateurs permet de relativiser la distinction entre indicateurs de résultats et indicateurs d'activités et d'éviter les effets contre-productifs évoqués plus haut : si, en première analyse, une augmentation du nombre de plaintes enregistrées dans un commissariat est plus un indicateur d'activités que de résultats, elle peut, reliée à d'autres indicateurs, être interprétée comme le résultat d'une meilleure accessibilité de la police pour le citoyen, ce qui est incontestablement un des objectifs poursuivis à travers la mise en place de la police de proximité.

Enfin, il est clair qu'un indicateur unique est aisément manipulable, donc beaucoup moins crédible qu'un ensemble d'indicateurs de résultat.

Sur le fond, les exemples donnés ci-dessus montrent clairement que la recherche et la définition d'indicateurs de résultats des services publics est une question politique avant d'être une question technique. A travers les définitions retenues, les responsables indiqueront ce qu'est pour eux une bonne Ecole, une bonne Justice et une bonne Sécurité, et désigneront les bénéficiaires de cette bonne Ecole, de cette bonne Justice et de cette bonne Sécurité.

B. APPRÉCIER DES RÉSULTATS, C'EST ACCEPTER DE FAIRE DES COMPARAISONS

1 - Jugement relatif, jugement absolu

L'évaluation d'une efficacité par rapport aux objectifs fixés aux services peut être absolue ou relative. Dans les réalisations que nous avons examinées, elle est généralement relative et répond à des questions du type : le service rendu est-il de meilleure qualité ici qu'ailleurs ? de meilleure qualité que l'an dernier ? de meilleure qualité que la moyenne ? de meilleure qualité que ce que l'on pouvait espérer en fonction de l'environnement ? de meilleure qualité que ce que l'on pouvait attendre d'une autre allocation des moyens ?

Passer d'un tel jugement relatif à un jugement absolu suppose que l'on réponde à un type de question différent : le service rendu est-il conforme à une norme de qualité ? est-il d'une qualité supérieure à un niveau considéré comme un minimum ?

Aller jusqu'à un tel jugement absolu suppose que les responsables politiques aient défini de telles normes de qualité ou de tels standards minimum. Ils le font parfois au plan national (en édictant par exemple que 80 % d'une génération doit atteindre le niveau du baccalauréat ou qu'aucun jeune ne doit quitter le système éducatif sans qualification) ; ils peuvent aussi hésiter à le faire (aucun Parlement, aucun responsable politique n'a pour l'instant défini un taux de criminalité qui serait considéré comme un objectif admissible, en dehors du souhait évident mais certainement théorique d'une criminalité nulle).

Imposer de telles normes de qualité ou des standards (souvent appelés « benchmarks²⁰ » dans la littérature inspirée des écrits anglo-saxons) est plus difficile – et surtout plus délicat – au plan local. Si on peut concevoir d'ériger des normes de façon relativement aisée s'agissant d'indicateurs de moyens (nombre d'élèves par classe, nombre de dossiers à traiter par agent, nombre de tournées de police à effectuer en moyenne dans un quartier, etc.), il n'en va pas de même en ce qui concerne les résultats : quel est, pour un quartier donné, le taux de délinquance à ne pas dépasser ? quelle est la proportion d'élèves qu'un lycée devrait impérativement conduire au baccalauréat, etc...

En revanche, il n'y a que des avantages à ce qu'au plan local, les responsables se fixent de tels objectifs, les fassent connaître et mobilisent autour de ces objectifs les équipes qu'ils sont chargés d'animer.

Sur un plan général, on en reste généralement aux comparaisons dans le temps et dans l'espace. Mais encore faut-il que ces comparaisons soient équitables.

2 - S'efforcer d'éliminer les facteurs « externes » d'efficacité

Cette question de l'équité des comparaisons a été décisive en ce qui concerne les lycées, et les indicateurs de performance de ces établissements n'ont véritablement vu le jour de façon crédible que lorsqu'elle a pu trouver une solution satisfaisante au plan intellectuel et réalisable au plan pratique, c'est-à-dire lorsqu'on a su prendre en compte le fait que tous les lycées n'accueillent pas des élèves de même niveau.

Sans doute faudrait-il avoir une démarche du même type s'agissant de la police de proximité en « corrigeant » les indicateurs de résultats en fonction de facteurs « externes » de sécurité (ou d'insécurité), comme la situation sociale ou la situation au regard de l'emploi de la population, ou le degré de perméabilité du quartier à la délinquance venue d'ailleurs. Les facteurs à prendre en compte pour ce faire sont ceux sur lesquels l'action des responsables locaux n'a pas ou peu de prise.

Ne pas traiter cette question est s'exposer à la critique incessante des responsables des unités de service public, toujours enclins à démontrer que leur unité est un cas particulier et que ses résultats ne sauraient être comparés valablement aux autres. Elle sera d'autant mieux traitée que les informations disponibles seront fiables et homogènes.

²⁰ Parfois traduit par le terme « étalonnage comparatif ».

C. QUELLE PUBLICITÉ DONNER AUX INDICATEURS DE RÉSULTATS ?

Dans les trois réalisations examinées, cette question a été posée d'entrée de jeu.

L'Education nationale a rendu publics et aisément accessibles - d'abord par Minitel, puis via Internet - ses trois indicateurs de performance des lycées, dès qu'elle a pu les établir sur des bases considérées comme équitables. Elle était de toute façon soumise à une pression particulièrement forte de la demande sociale, puisque des « palmarès » des lycées fleurissaient dans la presse avant que le ministère soit en mesure de proposer ses propres indicateurs de résultats. Le ministère de la Justice estime que la « fiche d'évaluation des tribunaux de grande instance » ne pourra connaître une diffusion uniquement interne et se propose d'en mettre à l'étude une version simplifiée qui pourrait être diffusée sur Internet. Quant au ministère de l'Intérieur, il considère qu'une information sur les progrès de la police de proximité est à organiser au niveau même du quartier, en cohérence avec les initiatives prises dans le cadre des contrats locaux de sécurité.

1 - L'intérêt de donner à voir les résultats des services publics

Il est manifeste que dans le cas des lycées, la demande sociale a fortement pesé pour inciter à la publication. Le fait que le « consommateur d'école » puisse se servir des indicateurs de performance des lycées pour faire son « marché » heurte profondément les chefs d'établissement et les enseignants qui refusent, le plus souvent à tort, un jugement extérieur sur leurs activités. Les uns et les autres s'accordent pourtant pour constater que rien n'est pire que la rumeur et que les analyses que permettent ces indicateurs confortent des réputations mais peuvent en mettre d'autres à mal, aussi bien dans un sens que dans l'autre.

Du côté du ministère de la Justice on fait l'analyse que les réticences culturelles et professionnelles à toute forme d'évaluation, vécues à tort ou à raison, comme un moyen de contrôle qui pourrait porter atteinte à l'indépendance des tribunaux se sont atténuées au profit d'une demande de transparence.

En tout état de cause, il apparaît tout à fait légitime que les indicateurs de résultats et les analyses - et les comparaisons - qu'ils permettent, n'aient pas seulement un usage interne à l'institution. Ils doivent également permettre à l'« usager-citoyen » de se faire une idée correcte de l'efficacité de « ses » services publics.

Cette question - qui touche à l'image même des services publics - implique d'aller au-delà de la seule évaluation d'ensemble des politiques publiques. Il est clair que l'« usager-citoyen » sera plus enclin à s'intéresser et à demander des comptes à l'unité de proximité à laquelle il a affaire couramment (l'école, le commissariat, le tribunal, l'hôpital, etc.) qu'à s'adresser aux ministres pour leur demander un bilan d'ensemble de leur secteur. Ce sont donc les unités qui lui rendent effectivement service sur lesquelles il faut lui donner à voir des résultats. Dans une large mesure, ses exigences sont les mêmes que celles du ministre et du contrôleur de gestion qui veulent juger de l'atteinte des objectifs et de la réalisation des coûts, aux lieux mêmes où se concrétise l'action du service public.

Or, il n'est pas dans la tradition française d'admettre que le service public n'est pas le même partout (on sait la difficulté qu'a rencontrée - et que rencontre encore parfois - la mise en place de la politique des zones d'éducation prioritaire, par exemple). Il est encore moins dans cette tradition de reconnaître que le service public n'a pas partout la même efficacité et ne rend pas toujours et partout le même service à tous.

Si chacun admet en privé que les lycées ou les tribunaux n'ont pas tous la même efficacité, et s'il est prêt à agir en conséquence au plan personnel (par exemple, en essayant d'éviter à ses enfants de fréquenter un lycée qu'il estimera peu efficace), un tel constat est souvent considéré comme « politiquement incorrect » par les responsables et les acteurs des services publics. Deux raisons, au moins, se combinent pour étayer cette réticence : la première est d'ordre idéologique, le mythe de l'égalité de tous devant le service public reste en effet très fort ; la seconde est plus pratique ou plus politique et tient à la difficulté des mesures à prendre face à la faible efficacité ou à la moindre efficacité de certaines unités de celui-ci. En donnant à voir leurs résultats, les responsables des services publics s'exposent à devoir rendre des comptes.

Apprécier les résultats, c'est évaluer, c'est comparer. La publicité des indicateurs de résultats ou de performance va incontestablement dans le sens d'une émulation positive entre unités du service public, cette émulation s'entendant différemment d'une concurrence. Cette transparence de l'information peut être considérée comme une incitation à l'amélioration de l'efficacité qui vaut largement les injonctions d'un contrôleur de gestion.

2 - Trouver les compromis qui permettent de rester lisible

Rester simple tout en donnant à lire la complexité. Telle pourrait être la règle de présentation des indicateurs de performances. Il est généralement nécessaire de dégager des compromis entre tout ce que l'on souhaiterait montrer, notamment dans le souci évoqué plus haut de ne pas être simpliste en matière d'objectifs, et ce qu'il est possible de proposer à un « usager-citoyen normal ». La qualité - y compris esthétique - de ce qui est présenté est certainement aussi importante que le fond. La mise en forme de la présentation des trois indicateurs des lycées a ainsi fait l'objet de recherches graphiques importantes.

3 - Informer, voire former les médiateurs : les partenaires sociaux, les journalistes

Les expériences sont convergentes à ce sujet. On imagine mal que des indicateurs de résultats n'aient pas été présentés aux partenaires sociaux. Pour autant, il n'est pas assuré que ces indicateurs - surtout s'ils sont rendus publics - recueillent leur adhésion, étant donné ce qui a été rappelé ci-dessus quant aux réticences des responsables et des acteurs des services publics, dont la culture est loin de les porter à accepter d'être évalués²¹. Il est manifeste qu'une volonté politique claire doit soutenir, dans la durée, les réalisations. De ce point de vue, la publication des indicateurs est incontestablement un atout. On imagine mal, en effet, un responsable politique prendre la décision d'arrêter un tel effort de transparence en direction des « usagers-citoyens ».

La même constance doit être déployée en direction des médiateurs importants que sont, notamment, les journalistes. Il est essentiel que l'administration soit à l'initiative à ce sujet, ce qui implique une politique de communication, tant sur les indicateurs eux-mêmes et ce qu'ils disent (comme sur ce qu'ils ne disent pas !) que sur les objectifs poursuivis par les services publics et les caractéristiques de leur fonctionnement. L'exemple de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure qui forme chaque année quelques journalistes aux questions de la sécurité et à l'évaluation de celle-ci est à noter. A l'inverse, l'expérience de l'Education nationale, qui n'a pas toujours fait l'effort de présenter elle-même les indicateurs de performance des lycées et les a vus, à plusieurs reprises, « détournés » par la presse, mérite d'être méditée.

Dans le même registre, un autre « médiateur » doit faire l'objet d'une attention particulière : les mouvements associatifs d'usagers des services publics. De plus en plus actifs - voire virulents - ils contribuent à l'exigence d'amélioration de ces services publics et constituent des interlocuteurs importants - et dans certains cas incontournables. Ils sont souvent ressentis comme des consommateurs par les responsables des services publics, qui auraient tendance à les négliger. Au contraire, leurs exigences parfois agressives traduisent les attentes souvent légitimes des « usagers citoyens » à l'égard de « leurs » services publics.

²¹ « Les réticences manifestées par certains chefs d'établissement à l'exploitation d'IPES (le dispositif des indicateurs des lycées et collèges) sont diverses et contrastées : crainte d'être évalués, crainte que l'évaluation soit injuste, crainte qu'elle soit juste. Crainte que l'établissement ne pâtisse dans sa réputation du fait du caractère encore frustré de l'outil. Ou encore que « l'effet établissement » soit abusivement confondu avec « l'effet manager ». Crainte plus générale devant cette forme moderne du contrôle qu'est la transparence ». Françoise FERRY, *Piloter pour aller où ?* in *Les nouveaux systèmes d'information du Ministère de l'Education, Administration et éducation*, n°4, 1995, Association française des administrateurs de l'éducation, PARIS.

D. RENDRE SERVICE AUX RESPONSABLES, LEUR DONNER DES MOYENS D'AMÉLIORER LE PILOTAGE DE LEURS UNITÉS

1 - Leur fournir des dispositifs d'indicateurs et non seulement des indicateurs de résultats

Tant à l'Education nationale qu'à la Justice ou au ministère de l'Intérieur, les réalisations et les projets ne se limitent pas à la mise au point de quelques indicateurs de résultats. Ceux-ci s'insèrent dans des ensembles plus vastes (les Indicateurs pour le Pilotage des Etablissements du Second degré - IPES -, la « fiche d'évaluation » des tribunaux de grande instance, le « tableau de bord opérationnel de secteur » de la police de proximité) qui ont pour ambition de fournir aux responsables locaux, un ensemble de données qui leur proposent une description aussi complète que possible du fonctionnement de leur unité, qui leur permette de poser des hypothèses quant à ce fonctionnement et à ses résultats, en bref, un outil qui n'ait pas seulement une finalité externe de contrôle, mais qui puisse aussi servir de support à une démarche interne d'auto-évaluation.

2 - Accompagner la mise en place de ces dispositifs par des actions de formation et d'information

A l'Education nationale, l'utilisation effective des Indicateurs pour le Pilotage des Etablissements du Second degré reste un point faible, malgré les efforts importants consentis au moment de la première mise en place du dispositif.

Lever la méfiance des responsables d'établissements qui craignent le jugement de leur tutelle et de leurs pairs, leur apprendre à se servir des indicateurs pour établir des diagnostics lucides de leur situation, sont loin d'être acquis. Quant aux enseignants, ils restent largement étrangers au dispositif, lui sont plutôt hostiles, ou font preuve, pour le moins, d'un grand scepticisme à son égard.

Les premiers bilans tirés font ressortir l'intérêt d'une formation commune des responsables d'unités et des responsables académiques et départementaux qui assurent leur tutelle. Ils doivent dialoguer à partir des indicateurs pour envisager ensemble les améliorations à apporter au fonctionnement du service public. De tels indicateurs partagés devraient ainsi devenir un outil essentiel du management public.

E. QUELLE UTILISATION DES INDICATEURS DE RÉSULTATS ?

Dans l'état actuel des choses, cette question reste très ouverte et fait encore largement l'objet de débats. Ces débats sont incontestablement marqués par l'idéologie « égalitaire » des services publics français, déjà évoquée à plusieurs reprises, et par la crainte de manifestations de résistances fortes chez les acteurs des services publics.

Mais ils le sont également par les interrogations qui sont celles des responsables sur les utilisations légitimes ou non de ces indicateurs.

1 - Pousser à l'émulation entre unités du service public ?

C'est ce que déclare faire l'Education nationale - avec un succès en demi-teinte - en jouant sur l'« effet-miroir » que devrait entraîner pour un établissement le fait de pouvoir situer ses résultats et ses caractéristiques de fonctionnement, par rapport à ceux de ses homologues, et en donnant à voir les indicateurs de résultats au public, ainsi pris à témoin des forces et faiblesses de telle ou telle partie du service public d'éducation.

Cette orientation, incontestable dans son principe, ne fait l'objet que de peu d'applications effectives. Très rares sont les lycées dans lesquels une véritable réflexion a eu lieu à partir des indicateurs ; encore plus rares sont ceux dans lesquels une telle réflexion a donné lieu à la mise au point d'un plan d'actions. Dans un certain nombre de cas, des efforts ont été déployés, beaucoup plus pour essayer de démontrer que les indicateurs rendaient mal compte des performances de l'établissement, que pour envisager les conditions propres à les améliorer.

Cependant - et on doit voir là un élément encourageant - les chefs d'établissement qui ont effectivement utilisé le dispositif en ont apprécié l'aspect « tableau de bord interne » et notent que ces indicateurs rendent un réel service en fournissant des références qui permettent de se situer par rapport aux autres, en offrant des évolutions historiques et en proposant, tout calculés, des indicateurs complexes dont l'expérience leur a montré qu'ils étaient particulièrement difficiles - voire impossibles - à élaborer et à entretenir au niveau d'un établissement. Ils ont grâce à eux pu faire une analyse fine de certains aspects de leur fonctionnement qu'ils n'avaient pas toujours perçus auparavant, mis le doigt sur un certain nombre de points faibles à surveiller en priorité, trouvé une aide pour un travail en équipe de direction ou avec les enseignants, constitué des dossiers pour le conseil d'administration ou leurs tutelles, etc.²².

²² *IPES, le point de vue d'un utilisateur chef d'établissement*, Jean-Pierre CLAVEZ, in *Diriger un établissement scolaire aujourd'hui*, Education permanente, Education nationale, numéro 128, 1996, PARIS.

2 - Répartir les moyens entre unités ?

C'est incontestablement une finalité que l'on est tenté de retenir : donner aux unités des services publics des moyens en rapport avec l'efficacité dont elles font preuve. Mais on est immédiatement conduit à des interrogations difficiles : faut-il diminuer - à titre de sanction - les moyens d'une unité qui s'avérerait peu efficace au risque de pénaliser avant tout ses usagers qui n'auront pas toujours la possibilité de s'adresser à une unité réputée plus efficace ?

Personne n'envisage vraiment pour l'instant - sauf éventuellement aux marges - une répartition des moyens en fonction des résultats obtenus. Cela paraît difficile à imaginer dans l'état actuel de notre conception des services publics dans lesquels on n'admet pas que les « usagers votent avec leurs pieds » selon l'expression que les Anglais utilisent au sujet de l'école.

3 - En tirer des conséquences sur les rémunérations ou les carrières des responsables et des acteurs des unités du service public ?

A ce sujet aussi, une grande prudence s'impose. A l'Education nationale, la « corporation » des chefs d'établissement n'a pas été loin d'obtenir des responsables politiques la suppression du dispositif d'indicateurs...

Sur le fond, évaluer les performances d'un établissement et évaluer celles de son responsable sont deux exercices différents, même s'il ne sont pas sans liens. D'autres outils sont nécessaires pour évaluer les responsables.

En revanche, les nouvelles dispositions envisagées en matière d'évaluation des chefs d'établissement devraient reposer sur un diagnostic de son établissement établi par son responsable, diagnostic qui devrait donner lieu ensuite à une « lettre de mission » du recteur au chef d'établissement. Il semble évident que les dispositifs d'indicateurs mis en place devraient servir à étayer le diagnostic.

En tout état de cause, il paraît difficile d'adhérer aux dispositions retenues dans un certain nombre de pays étrangers pour ce qui concerne l'éducation, dispositions qui consistent à lier les rémunérations des personnels enseignants et des personnels de direction aux performances de leurs établissements. Sans même entrer dans un débat de fond à ce sujet, notons deux points : tout d'abord, la relative « pauvreté » des indicateurs utilisés en matière de résultats (il s'agit généralement de résultats bruts qui ne font pas l'objet de corrections en fonction des populations qui fréquentent les établissements scolaires), et ensuite le fait qu'il s'agit souvent d'un indicateur unique, d'autant plus contesté - et contestable - qu'il peut faire l'objet de manipulations, comme le montrent les vifs débats à ce sujet aux Etats-Unis .

4 - Des responsabilités nouvelles pour les services publics et leurs responsables

C'est certainement là la question la plus intéressante à traiter dans le cadre de nos services publics « à la française ».

En effet, l'élaboration - et a fortiori la publication - d'indicateurs de résultats mettent crûment en lumière aux yeux des usagers que toutes les unités du service public ne rendent pas les mêmes services ; en d'autres termes que, contrairement à ce qu'on dit ou feint de croire, le service public n'a pas la même efficacité partout et pour tous.

C'est bien la crainte de voir porter un coup décisif à cette conviction forte qui motive certaines réticences des chefs d'établissement et des enseignants à l'égard des indicateurs de performance des lycées.

Mais la principale conséquence à tirer de la mise au point et de la publication d'indicateurs de résultats des unités des services publics devrait consister à se donner rapidement les moyens de monter des dispositifs d'assistance aux unités manifestement défaillantes, de le faire savoir ... et de se donner les moyens d'apprécier les résultats et l'efficacité de ces dispositifs d'assistance.

Il en va de la crédibilité de nos services publics aux yeux des « citoyens-usagers » et aux yeux des autres pays de l'Union européenne dont les conceptions en matière de services publics peuvent être différentes des nôtres. C'est d'ailleurs ce que font les Anglais pour les écoles dont les inspections concluent que leurs résultats sont par trop insuffisants. Celles-ci sont prises en charge directement par une équipe d'assistance issue du ministère.

DEUXIEME PARTIE

PROPOSITIONS

PROPOSITIONS

Les constats et questions posées par les trois expériences ministérielles débouchent sur des appréciations ou suggestions propres à chacune d'elles, et décrites dans le rapport initial. Mais l'analyse de ces expériences a également conduit le Comité à formuler des propositions communes qui, regroupées en neuf rubriques, permettent de construire dans de bonnes conditions des indicateurs de résultats adaptés au contexte particulier de chaque administration.

Il ne s'agit pas, en effet, d'imposer à tous de marcher d'un même pas, mais d'inciter les services, lorsque certaines conditions préalables se trouvent réunies, à construire leurs indicateurs de manière progressive, avec un accompagnement en termes de formation et d'information.

Une telle démarche suppose de définir d'abord clairement les objectifs du service, fussent-ils complexes, puis de tenir compte des multiples facettes de l'efficacité afin d'offrir aux responsables d'unités opérationnelles un dispositif de pilotage et aux usagers une information compréhensible sur la valeur ajoutée des administrations. Elle peut être aussi l'occasion d'engager un processus de contractualisation avec des gestionnaires plus à même d'assurer des responsabilités mieux définies.

A. INCITER L'ENSEMBLE DES SERVICES PUBLICS À CONSTRUIRE DES INDICATEURS DE RÉSULTATS, MAIS LAISSER CHACUN D'ENTRE EUX ALLER À SON RYTHME.

Les exemples analysés montrent qu'il est difficile de faire marcher chaque administration au même pas.

La relative avance prise par l'Education nationale, pour tout un ensemble de raisons : pression de la demande sociale, conviction des responsables ministériels, capacité du système d'informations à répondre positivement, progrès des travaux d'analyse du fonctionnement des établissements scolaires, ouvre des perspectives et permet de cerner des questions.

Ce dispositif a été construit, moins en fonction d'une visée théorique et globalisante touchant l'ensemble des services publics - bien qu'il s'inscrive à l'évidence dans une orientation générale en matière d'amélioration de la gestion de ces services publics - qu'en partant des besoins du système éducatif, de ses acteurs et de ses usagers.

Il ne saurait donc être « décalqué » sans précautions dans les autres services publics, d'autant plus qu'un effort de clarification et de formalisation des objectifs peut être indispensable pour certains d'entre eux.

Cependant des facteurs à l'œuvre à l'Education nationale - notamment la pression de la demande sociale et la conviction des responsables - le sont aujourd'hui aussi dans la plupart de nos services publics, ce qui doit conduire à une accélération des processus.

B. FORMULER LES INDICATEURS DE RÉSULTATS EN FONCTION DES OBJECTIFS DES SERVICES PUBLICS AFIN D'EN MESURER LE DEGRÉ D'ATTEINTE.

Parler de résultats, parler d'efficacité des services publics implique d'avoir clarifié les objectifs qu'on leur assigne : acquisition de connaissances par les élèves pour un établissement d'éducation ; maintien de l'ordre et de la sécurité pour une unité de police ; délivrance d'une justice de qualité pour un tribunal.

Ce n'est pas, contrairement à ce que l'on pourrait penser a priori, tâche facile. Les exemples évoqués, les expériences analysées montrent que la formulation et la formalisation des objectifs de nos services publics impliquent un véritable effort de réflexion politique au sens fort du terme.

Cela implique aussi d'être capable de « décliner » au plan local les objectifs nationaux, ou tout au moins de promouvoir une discussion à leur sujet entre les responsables nationaux et les responsables locaux des services publics, entre ceux-ci et les élus locaux et les « citoyens-usagers ». Que veut dire, au plan local d'un établissement scolaire, d'un commissariat ou d'un tribunal, la demande de connaissances, de sécurité ou de justice ? Comment en apprécier le degré de satisfaction en fonction du contexte ?

Cela implique aussi un débat avec les acteurs et les partenaires qui puisse dégager un accord minimum sur les objectifs et sur la façon de les apprécier : par exemple, les connaissances des élèves se matérialisent par des diplômes reconnus aux plans social et professionnel et qui débouchent sur des possibilités d'insertion ; le maintien de l'ordre et de la sécurité se traduisent par l'élucidation des crimes et délits (répression) et par l'évitement de ces crimes et délits (prévention) ; la qualité de la justice se mesure par la rapidité du jugement, le faible degré de contestation de celui-ci, mais aussi par la qualité du jugement rendu en termes d'équité ? Et comment apprécier l'effectivité de ce jugement, c'est-à-dire le fait qu'il est bien exécuté ?

Par ailleurs, il est fréquent que plusieurs services concourent au même objectif : Police et Justice et Défense ont ainsi partie liée dans le maintien de l'ordre public. De même, l'activité des collectivités territoriales contribue à l'atteinte d'objectifs des services publics nationaux. C'est pourquoi les objectifs, et surtout la traduction concrète de ceux-ci ne seront sans doute jamais totalement clairs, feront normalement l'objet de débats et seront souvent assortis de nombreuses nuances (par exemple, l'éducation - distincte en ce sens de l'instruction - n'a pas

pour seul objectif de transmettre des connaissances, mais aussi de former le citoyen). Exiger a priori que ces objectifs soient totalement éclaircis (ou tout au moins formalisés) pour envisager de construire des indicateurs conduirait sans doute à ne rien faire. La conception et la discussion des indicateurs peuvent être l'occasion d'un éclaircissement progressif, voire d'un débat « citoyen » sur les objectifs (par exemple, l'élaboration d'indicateurs relatifs à la sécurité fait progresser l'appréciation de ce qu'est la sécurité). Il faut souligner la dialectique qui peut s'instaurer entre conception et formalisation des indicateurs et amélioration de la connaissance d'un domaine du service public à travers des recherches et des études.

En tout état de cause, la traduction concrète des objectifs en indicateurs peut être recherchée dans l'utilisation des résultats que s'assignent les institutions elles-mêmes (par exemple, il serait paradoxal que l'Education nationale n'ait pas recours à la délivrance des diplômes comme un élément permettant de construire des indicateurs d'efficacité de ses établissements). Le fait de recourir à des résultats qui ont de l'importance aux yeux des institutions et de leurs acteurs est par ailleurs extrêmement utile pour lever les « états d'âme » de ceux qui, dans chaque institution, sont réticents à l'égard de la construction et de la publication d'indicateurs de résultats. On voit mal en effet un chef d'établissement ou un enseignant contester que l'obtention du baccalauréat par ses élèves soit un des objectifs que doit poursuivre un établissement scolaire.

Cependant, on ne pourra généralement qu'être approximatif, ou tout au moins incomplet, dans un premier temps (par exemple, pour les lycées, on a pu construire des indicateurs fondés sur la délivrance de diplômes, mais on n'a pas su, pour l'instant, en construire qui correspondent à l'objectif de formation du citoyen qui est pourtant aussi un objectif de l'enseignement secondaire). Ce ne saurait être un argument pour ne rien faire.

Construire des indicateurs de résultats suppose une certaine stabilité des objectifs. Ce sont donc plus les objectifs du service public qu'il faut prendre en compte et « traduire » en indicateurs que les objectifs de la politique conduite à un instant donné.

C. BIEN DIFFÉRENCIER LES INDICATEURS DE RÉSULTATS, DES INDICATEURS D'ACTIVITÉ OU DE MOYENS DÉJÀ LARGEMENT RÉPANDUS DANS NOS SERVICES PUBLICS.

Il peut être tentant - c'est en tout cas la pente la plus aisée - de privilégier des indicateurs de moyens et d'activité dans le souci de rendre des services à coût minimal. Mais on a déjà vivement insisté sur le fait que des indicateurs de résultat - au sens propre du terme - sont indispensables si l'on veut améliorer l'efficacité des services publics, voire dans certains cas justifier leur caractère de services publics (police publique versus police privée, par exemple) et ceci dans un contexte européen où la conception française des services publics est loin d'être générale et où les moyens des services publics risquent d'être de plus en plus discutés.

De tels indicateurs de résultats sont indispensables au plan macroscopique : il est juste, par exemple que l'on demande au système éducatif de démontrer qu'il utilise efficacement les quelque 7,3 % de la richesse nationale qui lui sont affectés. Mais ils le sont tout autant, sinon plus, au plan microscopique, à celui de l'établissement scolaire, à celui de l'unité de police, à celui du tribunal, qu'il est légitime que le « citoyen-usager » interroge sur leur contribution aux objectifs d'ensemble des services publics auxquels ils participent. Les enjeux sont à la fois celui du rapprochement du service de l'utilisateur et celui de l'exercice de la marge d'autonomie que l'on donne aux services de proximité.

Cette exigence de transparence des « unités de proximité » (établissements, unités de police, tribunaux) où se réalisent concrètement les prestations des services publics, dans ces unités qui sont celles que fréquente et connaît le « citoyen-usager », devrait aller croissant. Elle va au-delà de la demande globale d'évaluation des politiques publiques.

Elle est liée à la déconcentration, à la décentralisation, à la perception de plus en plus claire que c'est « en proximité » que se réalise ou non l'efficacité, que se réalise ou non l'équité. Ceci est sans doute d'autant plus fortement perçu qu'il est de plus en plus évident que le service rendu n'est pas le même partout et que des politiques de discrimination positive qui consistent à ne pas attribuer les mêmes moyens à toutes les unités pour essayer d'atteindre des résultats équivalents dans chacune d'entre elles sont développées dans de nombreux secteurs (politique d'éducation prioritaire, différenciation des moyens de la police selon les quartiers, politique de la ville, etc..).

Au-delà des enjeux externes (rendre compte au « citoyen-usager »), des considérations plus internes aux services publics sont tout aussi importantes : pour donner aux responsables de chacune des unités les moyens de juger de l'efficacité de leurs actions, de mobiliser leurs équipes, il leur faut des indicateurs de résultats, et plus généralement des indicateurs qui assurent une stimulation entre unités.

De tels indicateurs de résultats doivent leur rappeler - s'il en est besoin - ce que sont les objectifs du service public national dont ils ont la charge. On peut sans doute avancer l'idée que la mise au point et la diffusion d'indicateurs de résultats - tant en interne qu'en externe - sont un des moyens qui peuvent permettre d'aider la déconcentration d'un service public national tout en prévenant le risque de son éclatement.

Par ailleurs, une démarche contractuelle se développe au sein des services publics. Elle régira de plus en plus les rapports entre le centre et les unités périphériques « de proximité ». Elle ne pourra véritablement être opérationnelle qu'à la condition que le dialogue « centre-périphérie » puisse s'appuyer sur des indicateurs permettant d'apprécier la contribution des unités périphériques à l'atteinte des objectifs qui leur sont fixés.

D. NE PAS S'EN TENIR À UN UNIQUE INDICATEUR DE RÉSULTAT, MAIS DONNER À VOIR PLUSIEURS « FACETTES » DE LA PERFORMANCE DES SERVICES PUBLICS EN INCLUANT LES CARACTERISTIQUES DE L'ENVIRONNEMENT. ENRICHIR PROGRESSIVEMENT LA PALETTE DE CES INDICATEURS.

On a déjà évoqué plus haut l'intérêt de concevoir plusieurs indicateurs qui devront être associés et croisés pour se faire une idée de l'efficacité de telle ou telle unité d'un service public. Il semble que l'on ait intérêt à faire une règle générale de cette assertion. C'est certainement un moyen d'éviter les jugements simplistes, un moyen de concevoir des indicateurs de résultats qui se distinguent clairement des indicateurs de moyens ou de gestion, et enfin un moyen de faire entrer concrètement dans les esprits le fait que la performance des services publics doit s'apprécier « en plusieurs dimensions ».

De même, on ne saurait présenter - et a fortiori, juger - un résultat en faisant abstraction de l'environnement dans lequel agissent ceux qui l'obtiennent : pour apprécier justement les résultats d'un lycée, au baccalauréat, il faut tenir compte du niveau des élèves qu'il accueille ; pour apprécier l'efficacité d'un service de police, il faut considérer les caractéristiques du quartier où il est implanté.

C'est en termes de « valeur ajoutée » qu'il faut s'efforcer de construire les indicateurs de résultat.

Il est donc important de dégager des compromis acceptables entre le souci de donner beaucoup à voir en matière d'atteinte des objectifs (pour traduire toute la richesse et la complexité de ceux-ci) et la nécessité de proposer des indicateurs qui restent lisibles, interprétables et donc utilisables et utiles, tant en interne qu'en externe. A cette fin, il a été proposé de distinguer des indicateurs relatifs aux missions de service de ceux intéressant plus directement les usagers ou les personnels.

E. ACCOMPAGNER LA MISE AU POINT ET LA DIFFUSION DES INDICATEURS DE RÉSULTATS : INFORMATION DES MÉDIATEURS, FORMATION DES RESPONSABLES.

D'où, sans doute, le caractère nécessaire d'une information précise sur les objectifs et les résultats que l'on s'est proposé de traduire à travers les indicateurs. Il s'agit là d'une responsabilité allant bien au-delà de la simple présentation technique des indicateurs retenus. Elle doit être faite par les responsables politiques des services publics et ne saurait être confiée aux concepteurs techniques des indicateurs.

Au-delà d'une information, il faut sans doute aussi évoquer la nécessité d'une formation des acteurs des services publics eux-mêmes (chefs d'établissements et enseignants des établissements scolaires, responsables des unités de police, etc.).

Elle est indispensable pour éviter des réactions négatives (en particulier en faisant clairement apparaître que l'évaluation de l'efficacité d'une unité de service public et l'évaluation de ses responsables sont deux exercices différents, même s'ils ne sont pas sans liens). Elle l'est tout autant si l'on veut que les indicateurs leur permettent de se poser des questions et de conduire des actions visant à l'amélioration des services dont ils ont la charge.

Cette information et cette formation doivent également s'adresser aux responsables régionaux et départementaux des services publics. Ce sont en effet ces responsables qui conduiront, au premier chef, le dialogue avec les unités de proximité, quant à l'interprétation de leurs indicateurs de résultats et à leur efficacité. La pérennité des indicateurs et leur acceptation par les responsables et les équipes des unités de proximité sont très étroitement dépendantes de la qualité de l'usage que sauront en faire ces responsables « intermédiaires ».

De même, les « médiateurs » que sont les journalistes, les partenaires sociaux et le mouvement associatif doivent être associés à la démarche.

F. INSÉRER LES INDICATEURS DE RÉSULTATS DANS DES DISPOSITIFS DE PILOTAGE OFFRANT UN SERVICE AUX RESPONSABLES.

L'analyse des expériences montre qu'il n'est pas possible d'envisager que des indicateurs de résultats des unités de services publics ne soient pas accompagnés d'autres indicateurs (de coût, de fonctionnement, d'environnement, etc.) qui en facilitent l'interprétation et permettent aux responsables de ces unités d'élaborer des pistes d'amélioration de leur efficacité. Une telle recommandation va de soi. Encore faut-il que ces dispositifs soient effectivement utilisés par les responsables régionaux et départementaux et soient pour eux un outil de dialogue et de questionnement des responsables d'unités.

A ce sujet, un autre aspect mérite d'être évoqué : dans le cadre de la construction européenne, des débats envisagent les mérites respectifs de services publics plus ou moins étendus et plus ou moins déconcentrés ou décentralisés. Au sein de tels débats, la défense de services publics nationaux « à la française » implique une démonstration que de tels services sont efficaces et susceptibles de progrès. Des indicateurs de résultats doivent tenir une place éventuelle dans une telle démonstration et sont seuls à même de permettre de dépasser un débat qui sinon ne serait qu'idéologique.

G. RETENIR D'EMBLÉE LE PRINCIPE DE LA TRANSPARENCE POUR PERMETTRE LES COMPARAISONS.

Par ailleurs, il semble intéressant - sinon indispensable - de se placer dans la perspective d'une publication des indicateurs de résultats en direction des usagers du service public. Une période expérimentale « interne » peut se justifier pour des raisons de méthode et de formation, mais ne saurait durer sans risque (« que veut-on cacher ? »). Surtout, une confidentialité des indicateurs ne répondrait pas à l'exigence de transparence évoquée plus haut. De plus, elle ne serait sans doute pas efficace du point de vue du service public dont on peut douter qu'il s'améliore du fait de sa seule vertu. Il faut s'appuyer sur les exigences des « citoyens-usagers » pour faire « bouger » les services publics, s'ils ne s'y décident pas par eux-mêmes.

Donner à ces « citoyens-usagers » les moyens de peser en ce sens suppose qu'ils puissent faire des comparaisons - comparaisons entre unités des services publics, voire comparaison de ce que leur procure le service public avec ce que peut leur procurer un autre service à condition bien sûr que ces comparaisons puissent se faire en termes de « valeur ajoutée ». L'intérêt « pédagogique » de ces comparaisons est double : au plan local, elles devraient stimuler les responsables des unités des services publics ; au plan plus global, elles devraient inciter les responsables nationaux et régionaux à prendre des mesures en direction des unités dont l'efficacité apparaîtra comme la moins élevée.

Dans cet ordre d'idées, les indicateurs de résultats permettent de mettre en valeur, aux yeux des responsables ministériels, régionaux et départementaux - ainsi que du public - des unités qui, pour être éloignées de l'image classique de la performance, n'en ont pas moins des résultats positifs. Par exemple, le fait que la publication récente des indicateurs de performance des lycées ait conduit la presse à citer positivement des lycées sensiblement éloignés des traditionnels « grands lycées parisiens » est de nature à consolider les efforts engagés et les résultats déjà obtenus dans des contextes souvent difficiles²³.

H. FAIRE PROGRESSIVEMENT DES INDICATEURS DE RÉSULTATS UN OUTIL DE L'APPLICATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET NOTAMMENT DES CONTRACTUALISATIONS PLURIANNUELLES.

En effet, c'est en définitive à l'amélioration du service public - et de toutes ses composantes - que doivent contribuer les indicateurs de résultats. La question de leur mode d'utilisation est délicate : doivent-ils servir à « sanctionner » l'inefficacité relative de certaines unités, et ceci au risque de pénaliser encore plus leurs usagers et, en tout cas, sans garantie d'améliorer la qualité du service qui leur est rendu ?

Les utilisations souhaitables se situent davantage dans le domaine de la stimulation que dans celui de la coercition.

De ce point de vue, la mise en place d'indicateurs de résultats devrait enrichir et donner du sens au développement des démarches contractuelles qui se mettent progressivement en place dans nos services publics, éventuellement sur plusieurs années, en facilitant la « négociation » de moyens en fonction des objectifs poursuivis, et en permettant de mesurer le degré d'atteinte de ces objectifs.

I. RÉUNIR LES CONDITIONS NÉCESSAIRES, QUI IMPLIQUENT UNE APPROCHE PROGRESSIVE, SERVICE PAR SERVICE.

Pour autant, on ne saurait recommander de se lancer sans précaution dans la confection - et a fortiori la publication - d'indicateurs de résultats. Des conditions doivent être respectées, ou plutôt créées, car étant donné les exigences évoquées plus haut, on imagine mal que les services publics puissent rester longtemps passifs. On peut en citer quelques-unes :

²³ Voir par exemple : « banlieues, ces lycées qui réussissent », le Parisien, édition de Paris, jeudi 3 mai 2001.

- être capable de tenir compte de l'environnement, dès que l'on veut apprécier des résultats d'unités de proximité (établissements scolaires, unités de police, tribunaux) de façon équitable. Ceci implique que des travaux de recherches et d'études aient permis d'éclairer les liens entre environnement et niveau de résultat. Il faut très certainement développer et généraliser la notion de « valeur ajoutée »²⁴ pour tous les services publics, même si l'expertise, à cet égard, appelle débats et points de vue extérieurs, après expérimentation et appropriation des indicateurs par les services ;
- disposer d'un système d'informations aussi indiscutable que possible (les exigences à avoir en la matière sont beaucoup plus élevées lorsqu'on s'intéresse aux unités d'un service public et non pas seulement à l'ensemble de celui-ci). Cependant, le fait de construire des indicateurs de résultats et de les rendre publics incite tous les intéressés à améliorer la qualité de l'information, mais peut aussi les inciter à « aménager » celle-ci dans un sens qui leur soit favorable. En tout état de cause, la fiabilité des informations utilisées contribue - tout autant que la qualité de la conception des indicateurs - à lutter contre le scepticisme à leur égard ;
- d'où la nécessité de ne pas fonder les indicateurs sur des données recueillies uniquement pour les construire, mais de recourir au maximum à des données issues des dispositifs de gestion et dont la validité puisse être contrôlée en fonction des impératifs de la gestion. En tout cas, il est indispensable de ne pas s'aventurer si l'on n'a pas un minimum de garanties quant à la qualité de l'information, pour ne pas courir le risque de discréditer les indicateurs, aux yeux des responsables du service public, comme à ceux des usagers.

*

Il faut donc inciter les responsables des services publics à se donner les moyens de maîtriser le temps.

Des enjeux forts s'attachent à ce que tous les services publics se dotent d'indicateurs de résultats construits en fonction des objectifs que la société assigne à chacun d'eux. Ces enjeux concernent à l'évidence la maîtrise des dépenses publiques, mais ils concernent tout autant – sinon plus – la satisfaction que les « citoyens-usagers » sont en droit d'attendre de leurs services publics. La mise en place de tels indicateurs et a fortiori leur utilisation ne saurait, ni se décréter, ni résulter de l'application à chaque service public de schémas « passe-partout », mais suppose de la part de chacun d'eux et de ses responsables une véritable réflexion politique sur les objectifs qu'il poursuit et sur la formalisation qui peut en être établie sans tomber dans le simplisme.

²⁴ Définition donnée à partir de la page 69 du rapport.

LISTE DES PROPOSITIONS

Construire des indicateurs de résultats	
1	Inciter l'ensemble des services publics à construire des indicateurs de résultats, mais laisser chacun d'entre eux aller à son rythme.
2	Formuler les indicateurs de résultats en fonction des objectifs des services publics afin d'en mesurer le degré d'atteinte.
3	Bien différencier les indicateurs de résultats des indicateurs d'activité ou de moyens déjà largement répandus dans nos services publics.
4	Ne pas s'en tenir à un unique indicateur de résultat, mais donner à voir plusieurs « facettes » de la performance des services publics en incluant les caractéristiques de l'environnement. Enrichir progressivement la palette de ces indicateurs.
Accompagner la démarche	
5	Accompagner la mise au point et la diffusion des indicateurs de résultats : information des « médiateurs », formation des responsables.
6	Insérer les indicateurs de résultats dans des dispositifs de pilotage offrant un service aux responsables.
7	Retenir d'emblée le principe de la transparence pour permettre les comparaisons.
8	Faire progressivement des indicateurs de résultats un outil d'appréciation des politiques publiques, et notamment des contractualisations pluriannuelles.
9	Réunir les conditions nécessaires à une approche progressive, service par service.

ANNEXE 7

LES GESTIONNAIRES DE PERSONNEL DANS L'ADMINISTRATION

INTRODUCTION

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation a souhaité que le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics conduise «une étude relative aux gestionnaires de personnels dans différents départements ministériels ».

L'étude devait en particulier porter sur les moyens accordés à la gestion des ressources humaines, sur l'organisation de cette fonction, le coût de certaines opérations de gestion et la façon dont les directions du personnel animent et engagent une dynamique d'amélioration de la gestion des ressources humaines.

Les investigations nécessaires à une meilleure connaissance des pratiques de gestion et à leur appréciation se sont déroulées de septembre à décembre 1998. Elles ont été suivies d'une phase de réflexion de janvier à mars 1999, nourrie par la recherche des conclusions qui pouvaient en être tirées, compte tenu des derniers travaux interministériels alors connus émanant notamment du commissariat général du Plan et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Au terme de ces investigations et de ces réflexions, le Comité a constaté que, dans les ministères étudiés, les pratiques de gestion du personnel étaient d'une grande diversité²⁵, et qu'un écart considérable subsistait entre l'ambition des objectifs et la réalité de la gestion au quotidien. Cependant, dans l'analyse qui mène à ses conclusions, le Comité tient à souligner que le contexte dans lequel est placée la gestion des personnels de l'administration d'Etat a entraîné un accroissement des exigences auxquelles doivent répondre les gestionnaires de personnels et que de ce fait il est nécessaire que les bases mêmes de la gestion du personnel soient consolidées sur des points essentiels.

²⁵ Les monographies et l'analyse conduite auprès des ministères figurent dans le rapport soumis au Comité le 29 juin 1999. Les ministères sont les suivants : Economie, finances et industrie, Education nationale, recherche et technologie, Equipement, transports et logement, Emploi et solidarité (objet de deux études distinctes), Intérieur.

I - LE CONTEXTE

a) L'évolution du contexte dans lequel est placée la gestion des personnels de l'administration d'Etat a entraîné un accroissement des exigences auxquelles doivent répondre les gestionnaires de personnels.

En effet, si l'intérêt porté depuis environ une dizaine d'années à la gestion des ressources humaines dans l'administration est manifeste, il provient pour une grande part de la prise de conscience que des évolutions fortes ont affecté l'administration d'Etat et qu'elles doivent nécessairement emporter des conséquences importantes sur la gestion des ressources humaines.

A. DES ÉVOLUTIONS FORTES

La première évolution, et sans doute la plus importante, concerne l'organisation des pouvoirs. La décentralisation de certaines compétences intervenue à partir de 1982 a profondément changé, dans plusieurs domaines, les missions de l'Etat et les attributions de ses agents. La construction européenne laisse également entrevoir des perspectives différentes d'organisation, avec notamment la production d'une partie de plus en plus importante de normes juridiques d'origine communautaire s'imposant à l'administration française.

Dans le même temps, le rôle de l'Etat a évolué. Son désengagement, en tant que gestionnaire direct, de secteurs considérés comme relevant de l'initiative privée et de l'économie concurrentielle a, par exemple, été observé dans le domaine des télécommunications. A l'inverse, une action plus efficace de sa part est attendue pour lutter contre le chômage, l'exclusion ou la précarité.

Les modifications de l'organisation des pouvoirs et du rôle de l'Etat ont été accompagnées de l'apparition d'exigences nouvelles de la part des citoyens, du fait des évolutions sociales. Ceux-ci sont moins disposés à accepter les décisions de l'administration sans les comprendre. Ils attendent des services publics une qualité de service qu'ils rencontrent souvent dans d'autres cadres. Ils souhaitent avoir accès à une information exacte et commode sur leurs droits et les possibilités qui leur sont offertes.

Ces exigences sont d'autant plus développées que les moyens de communication et d'information connaissent en cette fin de siècle des mutations sans précédent, avec l'arrivée et la diffusion rapide de technologies autrefois ignorées, aux potentialités considérables. Comme l'ensemble des acteurs de la société, l'administration utilise et s'approprie les nouvelles techniques.

A ces évolutions de l'environnement s'ajoutent des facteurs internes à l'administration.

Les travaux du commissariat général du Plan sur la gestion de l'emploi public viennent de montrer que les systèmes de gestion des personnels vont être, dans les quinze ans à venir, fortement sollicités pour organiser le renouvellement de la génération du «baby-boom».

Ce phénomène sera particulièrement brutal. D'ici à 2010, plus de 40 % des agents civils de l'Etat, aujourd'hui en activité, partiront en retraite. Les questions liées à ces départs ne pourront pas se réduire au simple remplacement nombre pour nombre.

En premier lieu, ce phénomène se produira dans un contexte de réduction de la population active et donc vraisemblablement de concurrence accrue avec le secteur privé qui sera lui aussi, mais moins violemment, concerné par ce renouvellement.

En second lieu, il n'est pas certain que le système éducatif sera en mesure de produire le nombre important de diplômés nécessaires au regard des postes qui seront mis au concours. Ce problème avait conduit dans les années 60 et 70 à l'apparition d'un auxiliariat massif, notamment à l'éducation nationale. De telles situations peuvent aujourd'hui être anticipées.

En troisième lieu, le remplacement des agents qui partiront doit être l'occasion de s'interroger sur d'éventuelles redistributions d'emplois entre ministères, de même que sur les missions que l'Etat doit continuer d'assumer par lui-même ou qu'il pourrait sous-traiter. Le fait que les différentes administrations civiles ne connaîtront pas les mêmes rythmes de renouvellement peut rendre ardue la gestion de ces redistributions d'emplois. Le développement des nouvelles technologies et de nouvelles formes de travail tertiaire devra être prévu au moment où les agents appelés à les assumer seront recrutés.

Enfin, les adaptations apportées aux conditions de déroulement des carrières des agents actuellement en place pour en éviter le ralentissement, lié à «l'encombrement» des grades de débouché, devront-elles être maintenues pour les classes creuses qui leur succéderont ? Quels seront les critères sur lesquels se construiront les carrières ?

Ces questions sont importantes pour des administrations gestionnaires dont les fonctions mêmes les ont, jusqu'ici, peu portées à la prospective.

Quoiqu'il en soit, les attitudes des fonctionnaires d'aujourd'hui et de demain ne sont et ne seront pas identiques à celles de leurs prédécesseurs. Titulaires de diplômes plus élevés, et en relation avec des usagers plus exigeants, ils souhaitent comprendre le sens de leur action, pour être en mesure de l'expliquer.

Au total, les mutations qui s'imposent à l'administration d'Etat expliquent que celle-ci doive dorénavant s'adapter, pour être plus réactive et plus efficace. La gestion des ressources humaines est, bien sûr, un des leviers de cette adaptation.

B. CONSÉQUENCES SUR LA GESTION DES PERSONNELS

La gestion des ressources humaines, souvent présentée comme l'avenir de la gestion du personnel, fait l'objet de définitions plus ou moins précises. Le groupe de rapporteurs a décidé de se référer à la description faite dans le rapport de Serge Vallemont, demandé par le ministre de la Fonction publique et remis en décembre 1998, qui reprend la terminologie d'une charte élaborée en 1982 au ministère de l'équipement²⁶. Un résumé par son auteur est annexé au rapport initial du comité.

La fonction de gestion du personnel au sens de ce document qui la désigne par le sigle «GRH» (gestion des ressources humaines) recouvre quatre grands domaines qui peuvent être assez nettement identifiés à partir d'une description empirique :

- l'administration du personnel ;
- les relations sociales ;
- les modes de gestion prévisionnelle et personnalisée qui justifient l'utilisation des termes « ressources » « humaines » ;
- l'organisation du travail, celle de la vie au travail et l'action sociale.

Les quatre domaines ainsi définis par Serge Vallemont sont concernés par les évolutions précédemment décrites :

- *L'administration du personnel*, qui recouvre l'ensemble des tâches liées aux aspects juridiques et administratifs de la fonction, doit être, autant que faire se peut, rapprochée des agents gérés, afin de réduire les délais de traitement des actes les concernant, et d'améliorer la qualité de ces actes. Il en découle un impératif de partage de la gestion de ce domaine entre un centre, gardien de la régularité de la doctrine et des procédures, et les services administratifs dans lesquels exercent réellement les agents, où doit s'effectuer la gestion de proximité.

- *Le suivi des relations sociales* permet d'enrichir le dialogue social et d'associer les représentants des personnels aux aspects essentiels des changements de la vie professionnelle.

- *La gestion et le développement des ressources humaines* doivent être considérés dans leurs dimensions collective et individuelle :

- La dimension collective répond à la nécessité désormais impérieuse pour l'administration de mieux adapter les ressources dont elle dispose aux missions qu'elle assume. Elle implique des capacités de prévision, d'anticipation et de prospective, ainsi que la faculté de mobiliser les instruments susceptibles d'infléchir les évolutions naturelles, lorsqu'elles ne conduisent pas à une situation optimale.

²⁶ La « charte » se présente comme une note émanant de la direction du personnel, avec des commentaires apportés par les différentes organisations syndicales. Le rapport Vallemont a été publié en 1999 à la Documentation française.

- La dimension individuelle recouvre le besoin de mieux prendre en compte les aspirations et les compétences de chaque agent, afin de lui offrir les possibilités de carrière et les sanctions positives et négatives les plus conformes à son intérêt et à celui de l'administration.

- Enfin *l'organisation du travail* est nécessairement contrainte par les nouvelles missions de l'Etat et l'utilisation des nouveaux moyens de communication.

Toutefois l'enquête menée dans les départements ministériels retenus montre que, si le caractère inéluctable des évolutions en cours est généralement bien perçu, les mesures prises à ce jour ne combleront pas, loin s'en faut, ce qui apparaît aux rapporteurs comme un gouffre existant entre les intentions affichées et la réalité de la gestion au quotidien.

II - DES BASES A CONSOLIDER

a) Pour être à la hauteur des ambitions d'un service public qui pratique une véritable GRH à l'égard de ses personnels, les bases de la gestion doivent être consolidées sur quelques points essentiels.

Au terme de l'enquête sur les gestionnaires de personnel dans cinq grandes administrations, trois principaux constats ont été effectués par les rapporteurs : une grande *diversité* d'organisation de moyens, et aussi sans doute de coûts, selon les ministères ; une *avancée certaine du ministère de l'équipement*, dont la gestion du personnel se distingue par une réelle cohérence (même si l'élan initial est sans doute retombé, c'est dans cette administration que les pratiques innovantes ont été les plus nombreuses) ; et en définitive une *faiblesse partagée* devant la nécessité de mettre en œuvre une dynamique d'amélioration de la gestion des ressources humaines.

Par rapport aux ambitions de la gestion des ressources humaines, le Comité a en effet analysé, présentes dans presque tous les ministères mais décelées davantage dans les commentaires que dans les documents obtenus, des carences de positionnement, de légitimité ou de reconnaissance, ainsi que de moyens, auxquelles il importe de remédier de façon adaptée et réaliste.

Il semble qu'on puisse le faire en formulant trois propositions complémentaires mais bien distinctes : se référer aux expériences réussies de gestion des ressources humaines, rechercher dans chaque ministère les avancées effectivement possibles, mais d'abord, surtout et partout, mieux assurer les bases administratives de la gestion du personnel sans lesquelles il est vain de parler de GRH.

A. IL EST POSSIBLE DE SE RÉFÉRER À DES EXPÉRIENCES REUSSIES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Parmi les expériences dont il convient de s'inspirer et qu'il appartient à chaque ministère d'analyser, la politique de gestion des ressources humaines des services regroupés autour du ministère de l'équipement, des transports et du logement, commencée au début des années 1980 et poursuivie avec constance depuis lors, est souvent donnée en exemple. Il semble aux rapporteurs du Comité que ce soit à juste titre même si la difficulté de transposer ailleurs les mises en œuvre correspondantes n'est pas négligeable, et si les mesures les plus importantes sont aussi celles qui ne pourront produire leurs effets qu'à terme.

1. L'exemple de certains ministères retient l'attention

L'expérience du ministère de l'équipement peut servir de référence - mais non d'exemple à imiter dans le détail - notamment depuis l'étude déjà citée sur la gestion des ressources humaines demandée à Serge Vallemont, ancien directeur des personnels et des services de ce ministère. Le rapport remis le 9 décembre 1998 formule six « principes pour l'action » en vue de rénover la gestion du personnel :

- la recherche d'une gestion de proximité ;
- la professionnalisation des recrutements par la voie du concours, élément clé d'une politique de gestion des ressources humaines ;
- l'évaluation des agents et tout particulièrement l'entretien individuel qui en est le support ;
- la mobilité en tant que facteur d'efficacité et de dynamisme pour les personnes comme pour les services ;
- la formation continue, levier puissant d'adaptation des agents à l'évolution des métiers et aux nouvelles compétences exigées ;
- la transparence des règles et des critères de gestion, condition de succès de l'émergence d'une nouvelle culture de GRH.

L'entretien individuel d'évaluation apparaît dans cet ensemble comme le moment privilégié de la recherche d'une adéquation entre les compétences et les souhaits d'un agent d'une part, les missions et les intérêts du service d'autre part.

Dans cette perspective, et à partir d'illustrations empruntées au ministère de l'Équipement mais aussi à d'autres ministères, notamment au ministère de l'Éducation nationale (ébauche de gestion prévisionnelle des personnels ATOS, conditions de préparation d'une déconcentration par exemple), de nombreuses mesures doivent être envisagées, y compris la gestion prévisionnelle des effectifs ou l'élaboration des programmes pluriannuels de modernisation, qui pourraient donner lieu à une contractualisation pour la période 2000-2002 tel que prévu dans la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998.

2. La difficulté de transposer l'expérience de l'Équipement est réelle

Cette expérience s'est en effet développée dans des conditions particulières : l'Équipement disposait de corps techniques ayant entre eux une certaine unité de vue ou de « culture », qui ont tôt perçu les contraintes résultant pour eux des premières mesures de décentralisation, et qui ont permis l'organisation de la gestion du personnel autour de directeurs à l'autorité reconnue de fait tant par les autres directeurs que par les responsables politiques. Ces conditions ne sont que partiellement présentes dans les administrations de l'Intérieur, des Finances, de l'emploi et de la solidarité et de l'éducation nationale.

Les limites de la gestion prévisionnelle des effectifs doivent par ailleurs être prises au sérieux, au moment même où il paraît nécessaire de se référer à cette démarche.

Les rapporteurs du Comité d'enquête souhaitent rappeler ici que, dès 1990, un « guide méthodologique de mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les administrations » avait été élaboré et diffusé par le commissariat général du Plan et que sa mise en œuvre n'a pas été possible.

Un rapport²⁷ de cinq inspections générales de décembre 1996 exposait les raisons pour lesquelles la gestion prévisionnelle était aussi peu répandue.

²⁷ Rapport des inspections générales de l'administration, de l'administration de l'éducation nationale, des affaires sociales et des finances, et du conseil général des ponts et chaussées sur la gestion prévisionnelle des emplois et des métiers dans la fonction publique : constats et propositions à partir de l'étude de cinq ministères.

« La prévision à moyen et long terme constitue le socle d'une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. Trois étapes apparaissent généralement, pour les entreprises du secteur privé : une phase de définition de la stratégie de l'entreprise et d'analyse de ses besoins en ressources humaines à moyen terme... une seconde phase au cours de laquelle ces objectifs sont mis en regard de l'état de la ressource disponible... une dernière phase, enfin, qui correspond à la mise en œuvre des mesures d'ajustement : formation, recrutement, mobilité, promotion, avec, en corollaire, la possible mise en place d'une gestion des carrières, collective et individuelle ».

« Or, les conditions ne semblent pas aujourd'hui réunies pour que les administrations s'engagent véritablement dans cette voie. En effet, soit elles n'apparaissent pas en situation de maîtriser les facteurs d'évolution de l'activité, soit elles sont contraintes par la rigidité de leurs modes de gestion. »

En conséquence, trois recommandations étaient avancées, que les rapporteurs du Comité d'enquête reprennent à leur compte :

- une plus grande mobilité des personnels entre ministères est souhaitable ;
- la spécificité des outils de gestion prévisionnelle de chacun des ministères doit être affirmée, tandis que les outils statistiques communs seront renforcés ;
- une gestion prévisionnelle efficace passe par le développement d'une logique contractuelle propre à chacune des administrations. L'exemple donné est celui du ministère de l'Équipement, qui a pu échapper aux aléas des procédures de gel budgétaire grâce à une contractualisation pluriannuelle avec le ministère du Budget, déclinée ensuite entre son administration centrale et ses services déconcentrés.

Deux années après la remise du rapport, le constat effectué par les rapporteurs du Comité dans les ministères étudiés a montré les limites des progrès réalisés. En effet les missions des ministères n'ont été que partiellement redéfinies, ce qui ne permet pas de fixer avec précision le niveau des effectifs à moyen terme ; par ailleurs, malgré l'interruption du gel des emplois budgétaires en 1997, des doutes subsistent sur la possibilité immédiate de connaître les emplois réellement occupés et de programmer les promotions dans les grades supérieurs des corps.

3. Des mises en œuvre peuvent cependant être entreprises sans délai

Les rapporteurs du Comité ont observé que beaucoup de mesures très importantes susceptibles d'être préconisées à partir du rapport de Serge Vallemont ou de l'expérience de l'Équipement nécessitaient des délais, donc des vues à moyen terme et une continuité dans l'effort entrepris.

- La pratique de parcours professionnels alternant les expériences

Dès lors que, comme on l'a vu, l'observation des pratiques actuelles conduit, dans ce domaine, à un constat contrasté, il apparaît que la compréhension entre les gestionnaires du personnel et les autres services, directions techniques et services déconcentrés, sera d'autant plus facilement obtenue qu'ils appartiendront au même ensemble, les uns étant demain susceptibles d'occuper les fonctions actuelles des autres. Or cette compréhension est devenue vitale, du fait des échanges dorénavant accrus entre les différents échelons de gestion.

En outre, le management des ressources humaines fait partie de la palette de compétences que devrait maîtriser tout chef de service, et une expérience, à un moment déterminé de sa carrière, dans un service du personnel peut lui donner certains outils indispensables.

Il y a par conséquent un intérêt évident dans un même mouvement, à professionnaliser et à banaliser les fonctions de gestionnaire de personnel dans les carrières des cadres supérieurs des administrations d'Etat, pour éviter à la fois que ces fonctions soient l'apanage de spécialistes déconnectés des missions spécifiques du ministère, et que, à l'inverse, les responsables des directions et services techniques se désintéressent de la gestion des ressources humaines.

A cette fin, les fonctions de gestionnaire du personnel doivent être mieux valorisées dans une carrière administrative. Il s'agit de prendre la mesure de leur importance nouvelle, et d'attirer vers ces fonctions des agents de qualité, qui n'y viennent pas spontanément. Dans tous les départements ministériels il faudrait disposer de toutes les compétences désormais nécessaires.

Dans le prolongement de l'orientation précédente, les parcours de carrière alternée entre des fonctions de gestion de personnel et des fonctions techniques doivent être encouragés et généralisés, le passage par une direction du personnel devenant quasiment obligatoire pour les cadres, à un moment donné de leur carrière.

La mise en place de *chargés de mission* auprès des services gérant le personnel apparaît également utile dans certains ministères. Ils joueraient le rôle de correspondants d'un corps, ou d'un groupe d'agents exerçant des fonctions identiques.

- La formation

Une véritable stratégie de formation à la gestion du personnel et des ressources humaines doit être mise en place dans la fonction publique d'Etat. Les propositions du rapport Vallemont en matière de formation à la GRH, devraient être mises en œuvre afin de produire leurs premiers effets rapidement. La formation permanente, susceptible à bref délai de concerner des effectifs importants de personnels d'encadrement, paraît dès lors devoir être préférée à la formation initiale. Elle est de plus, par les méthodes interactives et la valorisation des échanges d'expériences qu'elle implique, mieux appropriée à la recherche de méthodes qui par nature doivent viser leur adaptation aux lieux et aux milieux.

- L'entretien individuel

En ce domaine où il s'agit de faire se rencontrer sans faux-semblant les vœux de l'agent et l'intérêt du service, la tâche est considérable et de longue haleine. Mais il est souhaitable et il serait possible dès maintenant d'enrichir le dialogue par la communication d'éléments objectifs, chiffrés ou non ; une première étape pourrait consister à utiliser les dossiers de personnels pour analyser l'implication du collaborateur dans la mise en œuvre des objectifs du service ; une autre étape permettrait de se référer aux missions futures du service soumises au dialogue social (pas seulement individuel !) et définies dans une éventuelle gestion prévisionnelle des emplois : synthèse d'un ensemble de travaux au niveau de chaque agent, l'entretien individuel n'est donc pas près de trouver sa forme définitive, ni d'être généralisé à tous les agents dont la gestion est déconcentrée et dépend de chefs de service distraits, surchargés ou insuffisamment aidés dans leurs tâches.

L'expérience de l'équipement apparaît donc comme une référence nécessaire ; en aucun cas elle ne doit être une communication de formules incantatoires ou de recettes toutes faites, et il est dans la nature des choses que les efforts pour résoudre les principaux problèmes posés ne fassent apparaître leurs effets qu'à moyen terme : raison suffisante, semble-t-il, pour les entreprendre sans délai et pour assurer dès maintenant une large diffusion aux perspectives proposées par le rapport Vallemont.

B. DANS LES MINISTÈRES, DES AVANCÉES VERS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PARRAISSENT IMMÉDIATEMENT NÉCESSAIRES

Retenir une perspective générale aux effets à moyen terme et impliquant des efforts importants poursuivis sans défaillance serait risqué s'il n'était pas donné priorité à des mesures à effet immédiat pour engager le mouvement. Le Comité en a retenu quatre qui, au-delà de la gestion administrative du personnel, concernent l'amélioration des relations sociales et individuelles, et appellent une adaptation aux conditions propres à chaque ministère.

1. Les règles du jeu social ministériel éventuellement transposées de la « charte » de l'équipement du début des années 80 devraient être élaborées

En la forme, il pourrait s'agir d'une note du directeur du personnel, dont le texte serait élaboré avec les partenaires syndicaux, mais dont la version définitive ferait finalement l'objet d'un commentaire de chacune des principales organisations représentatives du personnel. **Au fond**, le texte énumérerait les composantes de la fonction « gestion des ressources humaines » qu'il s'agirait de développer prioritairement. Dans le contexte actuel, il pourrait être jugé nécessaire d'y ajouter une liste de sujets sur lesquels on conviendrait de ne pas donner priorité aux expressions dans les médias, mais à la recherche d'accords, **explicites**, ou **implicites**, entre l'administration et les partenaires sociaux.

La DGAFP devrait être autorisée à jouer en ce domaine un rôle de conseil ou de pilote (ce qui suppose que certaines règles du jeu soient d'abord acceptées ou souhaitées au niveau interministériel).

2. Des formes adaptées de représentation des personnels dans les services sont à inventer

Au-delà des fonctions qui leur sont expressément dévolues, les commissions administratives et les comités techniques paritaires jouent aujourd'hui un rôle de fait important, notamment par les contacts obligés entre partenaires pour préparer leurs réunions. Les procédures doivent être adaptées à la déconcentration en gardant leur efficacité et sans accentuer leur formalisme. Pour la mise en place de CAP aux niveaux déconcentrés dès lors qu'il s'agit d'apprécier leurs mérites, la jurisprudence du Conseil d'Etat exige des effectifs supérieurs à 50 agents. S'agissant des comités techniques paritaires, compétents pour examiner les règles du jeu en matière d'organisation de la gestion du personnel, leur création est libre des contraintes d'effectifs minimaux. Il existe cependant des lacunes dans la représentation, tant dans les services déconcentrés à faible effectif qu'au niveau central où souvent, malgré le nombre des services et l'importance des effectifs, n'est constitué qu'un seul comité technique paritaire ministériel.

Il paraît nécessaire, pour ces cas, d'assurer une représentation efficace du personnel, sans modifier les modalités juridiques existantes.

3. La possibilité de créer les bases d'une connaissance paritaire des données relatives à certains sujets doit être ouverte

Les possibilités de collecte statistique de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique devraient être tout d'abord renforcées, notamment par la connaissance (et le décompte dans des conditions homogènes) des emplois budgétaires et des effectifs réels en équivalents temps plein. Il y a lieu de rappeler que la connaissance des rémunérations, c'est-à-dire des traitements indiciaires mais aussi des *rémunérations accessoires* est indispensable à toute gestion de type GRH. Les indemnités ont en effet vocation à récompenser la manière de servir et à faciliter les affectations dans l'intérêt du service. Encore faut-il, pour produire ces effets, qu'elles soient connues. La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 a souligné l'exigence d'une publication au Journal Officiel en indiquant que «les régimes de rémunération accessoire devaient être clarifiés». A ce jour, l'effet de ces déclarations n'a pas été suffisant. Le communiqué du conseil des ministres du 5 novembre 1997 a pourtant précisé qu'un rapport sera régulièrement présenté au conseil supérieur de la Fonction publique de l'Etat sur les rémunérations accessoires.

On ne peut négocier, y compris au niveau déconcentré, qu'à égalité d'information, et il est clair que le dialogue social doit, autant que possible, éviter les malentendus et connaître son registre : les exigences de l'information générale, celles du partenariat et celles de la négociation ne sont pas les mêmes - particulièrement dans un domaine où le devoir de réserve, voire le secret professionnel s'imposent pour éviter la mise en cause des personnes.

Le meilleur moyen d'avancer en cette matière ne serait-il pas d'envisager la gestion paritaire de certaines *bases de données* importantes ?

4. Il faut enfin favoriser la généralisation et l'enrichissement de l'entretien individuel

Contrairement à une idée répandue, le décret n° 59-308 du 14 février 1959 relatif à la notation ne s'oppose nullement à la pratique de l'entretien individuel.

A l'occasion de la notation, ou de l'entretien pratiqué sur la formation permanente aux termes de l'accord cadre de février 1996, on peut en effet parler, à la fois de l'intérêt du service et de l'intérêt de chacun, à partir de ses qualifications actuelles et futures (itinéraires d'expériences ou de formations préparant des mobilités souhaitées).

En tout état de cause, il importe de bien comprendre que l'entretien ne peut porter à lui seul toutes les aspirations de la GRH. Il doit, pour produire ses fruits, être précédé d'investissements importants sur la stratégie, les missions, les projets du service, la préparation et la formation de toute la chaîne de responsabilités et de gestion. Et cependant, rien n'empêche de commencer modestement, et empiriquement, en fonction des intérêts des partenaires et des questions qui se posent : l'entretien individuel résulte au départ de demandes d'explications des agents à propos de leur notation, de leurs problèmes et de leurs perspectives professionnelles.

L'infrastructure technique et la connaissance des données de la gestion des personnels peuvent y aider et leur insuffisance est gênante. Plus fondamentalement, il est nécessaire de rappeler que la gestion des ressources humaines, enrichissement de la gestion du personnel, n'existe pas sans elles.

C. IL FAUT IMPÉRATIVEMENT MIEUX ASSURER LES BASES DE LA GESTION DU PERSONNEL

La gestion administrative du personnel est la base et le support du respect des droits des agents : organisation des recrutements, des opérations statutaires ou non statutaires requises par la gestion des grades et des emplois au sein des corps, etc... C'est le cœur du métier, et qui ne souffre pas les retards, les erreurs ni les approximations. L'entretien individuel de formation restera en effet une coquille sans contenu s'il ne permet pas d'aborder les enjeux qui intéressent chaque agent : mobilité géographique et fonctionnelle, promotions statutaires compte tenu des emplois disponibles, répartition des primes... Plusieurs propositions paraissent de nature à clarifier le fonctionnement technique des services qui sont en charge de ces questions.

1. Il faut préciser la nature et les modes d'utilisation des dossiers (et fichiers) de personnel

- Restaurer et moderniser le dossier unique

La tradition et l'obligation légale allaient ensemble : c'étaient celles du dossier unique, confidentiel sous réserve du droit d'accès de l'agent, notamment en cas de conflit, et comportant toutes les informations utiles à sa carrière. On a vu qu'elles sont remises en cause par certains modes d'organisation ou d'informatisation. Des dédoublements de fichiers ont été constatés par le Comité, notamment au ministère de l'Intérieur et l'appauvrissement ou la dilution des dossiers sont en cours aux ministères de l'Education nationale et des Finances. Or, le développement de l'entretien annuel ne permet de personnaliser la gestion que s'il débouche, selon des procédures vérifiables et transparentes, sur le fichier unique - ou principal - réunissant les dossiers du corps considéré, qui a vocation à être enrichi. Les renseignements correspondants doivent être utilisables dans l'intérêt de l'agent ou/et dans celui du service, dans des conditions qui doivent être précisées par le dialogue social.

Ainsi deviendrait techniquement possible une gestion personnalisée tenant compte pour chacun de la manière de servir et de l'intérêt du service (mobilité vers les postes, lieux de fonctions à problèmes...).

Une étude complémentaire débouchant sans doute sur une nouvelle rédaction de l'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 portant statut général des fonctionnaires et définissant le dossier individuel du fonctionnaire, serait nécessaire.

- Corrélativement, il est urgent d'améliorer les outils de gestion du personnel

Les outils propres à chaque ministère ou grand ensemble administratif doivent favoriser la clarification et la cohérence. Deux d'entre eux sont particulièrement nécessaires :

* *les systèmes d'information* doivent autoriser le partage des connaissances entre les services utilisateurs, et l'intégration des fonctions de gestion administrative et de gestion financière. Des données précises sur le décompte des emplois budgétaires, l'implantation des postes, le calcul des effectifs réels en équivalent temps plein ainsi que sur le système des indemnités sont indispensables. En l'absence d'un outil performant, les meilleures volontés ne pourront trouver d'écho concret et le décalage entre un discours sur les améliorations à entreprendre et la difficulté de la gestion quotidienne perdurera²⁸ ;

²⁸ Cf. par exemple la brochure de l'ANACT « Informatisation intégrée et déconcentration de la gestion des ressources humaines » (publiée par la Documentation française en 1996) qui comporte un guide pour l'étude des besoins d'une informatisation de la gestion déconcentrée.

* *des guides sur les procédures élémentaires* à appliquer doivent être conçus en conséquence, réalisés, diffusés et régulièrement actualisés auprès de tous les gestionnaires. Les définitions utiles devraient être précisées dans chaque ministère, le cadre d'ensemble étant fixé au niveau interministériel.

2. Mieux situer les différentes fonctions du gestionnaire de personnels

Le groupe de travail du Comité a constaté que les gestionnaires de personnels ne disposaient très généralement pas des attributions et des outils nécessaires à la mise en perspective de moyen terme, de façon cohérente avec la gestion des personnes, des emplois budgétaires, et des postes répartis sur le terrain. Le positionnement des gestionnaires de personnels par rapport aux services chargés du budget, aux directions techniques et aux services déconcentrés n'est qu'exceptionnellement satisfaisant.

L'absence d'**unité de direction**, ou de prééminence reconnue en ce domaine, n'empêche pas seulement la DRH de fonctionner, elle met aussi en cause l'autorité nécessaire dans la gestion quotidienne pour faire respecter le droit régissant les emplois budgétaires, les promotions et les rémunérations.

Les différences de situations analysées dans la deuxième partie de ce rapport sont telles qu'elles interdisent de préconiser un modèle d'organisation unique de la gestion des ressources humaines adapté à la totalité des ministères. Cependant, le constat des évolutions entreprises et de leurs limites conduit naturellement à formuler les conditions qui semblent indispensables à une optimisation de la gestion des ressources humaines.

- La clarification des rôles et des responsabilités entre les différents acteurs administratifs

Le partage, inévitable mais mal maîtrisé, de la fonction de gestion des ressources humaines entre plusieurs acteurs administratifs est à l'origine de beaucoup de faiblesses recensées dans la deuxième partie du rapport. Il impose désormais de vérifier en permanence la cohérence de l'ensemble et le caractère correct de la coordination globale. Pour cela, il est nécessaire de travailler sur plusieurs registres :

* les responsables des ressources humaines dans les services déconcentrés et dans les directions techniques doivent être correctement identifiés et positionnés. La nomination, dans les services déconcentrés comme dans les directions d'administration centrale, de « *secrétaires généraux* », correspondants des directeurs du personnel, est une idée intéressante à cet égard ;

* la construction et l'animation des réseaux de responsables ainsi identifiés doivent être encouragées ;

* la répartition des rôles respectifs des uns et des autres doit être clairement exposée dans un document de référence, afin d'éviter les redondances ou les carences, notamment dans les ministères dotés de directions techniques puissantes. Une réflexion sur la contractualisation entre la direction du personnel et les autres directions centrales et les services déconcentrés devrait aussi être envisagée.

3. Renforcer la professionnalisation de la fonction

Une véritable politique de gestion des ressources humaines ne peut être menée que si elle est confiée à un dépositaire administratif assuré de sa légitimité et d'une certaine pérennité. L'exemple du ministère de l'Équipement est une nouvelle fois éclairant : la direction du personnel et des services a été dotée, de fait, en matière de nomination des chefs de services déconcentrés, de prérogatives plus grandes que celles généralement confiées aux directions de personnels. Cela a permis des avancées incontestables. Les cabinets ministériels, comme les représentants syndicaux et les directions et services techniques, ont tout intérêt à trouver en face d'eux une direction et un directeur capables de faire valoir, avec une légitimité née de la connaissance du fonctionnement des services et de la situation des corps, les orientations stratégiques sur les questions de ressources humaines. La professionnalisation de la fonction, ainsi obtenue, est une condition préalable à toutes les améliorations escomptées.

Pour aller dans cette direction, quelques pistes méritent d'être examinées par les responsables de chaque ministère, pour étudier comment elles peuvent être concrètement déclinées dans leur environnement, compte tenu de leur organisation et de leur histoire spécifiques :

* la personnalité du directeur du personnel et son expérience peuvent contribuer à faciliter son rôle. Ainsi, un directeur du personnel issu d'une direction technique bénéficiera d'une reconnaissance accrue de la part de ses interlocuteurs ;

* une manière de souligner l'importance de la direction du personnel pourrait être, sinon de l'ériger en *secrétariat général du ministère*, ce qui conduirait à lui donner, compte tenu des réactions qu'a presque toujours suscitées cette fonction dans le passé, des prérogatives plus théoriques que réelles, du moins de conférer à son titulaire une présence fonctionnelle importante dans le collège des directeurs du ministère ;

* pour assurer la pérennité souhaitable à la plupart des réformes à entreprendre en matière de gestion de personnel, il paraît nécessaire de nommer les directeurs chargés de mettre en œuvre la GRH *pour une durée déterminée* en précisant les objectifs qui leur sont assignés et en leur donnant la quasi-assurance d'aller au terme de leur mandat. Pourquoi une formule qui est souvent inscrite dans le statut des responsables d'établissements publics ne serait-elle pas transposable dans un domaine essentiel à la continuité de l'État ?

* enfin, dans la mesure où les fonctionnements administratifs réels prévalent souvent sur les formulations qui seraient seulement juridiques, il y a lieu de renforcer les relations que les directeurs de personnels peuvent entretenir entre eux et avec le directeur général de l'administration et de la fonction publique afin de développer leur professionnalisme et de mieux faire reconnaître l'identité de leur mission.

Un nouveau profil des gestionnaires apparaît ainsi :

- capables d'esprit d'équipe et de responsabilité, respectueux des outils et contraintes techniques, ayant une expérience antérieure, notamment des services déconcentrés, et des connaissances suffisantes en comptabilité publique, en droit de la Fonction publique, en informatique (toutes exigences qu'ignore l'ENA tant elle ne parvient pas à assurer son rôle d'école de formation en même temps qu'école de classement) ;
- susceptibles de faire preuve d'un véritable professionnalisme et, face à la diversité de points de vue auxquels ils sont confrontés, de formuler les critères d'efficacité et d'égalité dont le service public a besoin.

III - CONCLUSIONS DU COMITÉ

Les analyses précédentes conduisent le Comité à préconiser un certain nombre de *mesures* destinées (A) à assurer les bases de la gestion administrative, individuelle et collective, (B) à l'enrichir en privilégiant les relations humaines et la dimension sociale, (C) enfin à professionnaliser l'activité des gestionnaires de personnel, en étendant le champ de leurs compétences et de leurs intérêts.

A - GESTION ADMINISTRATIVE

1. Généraliser l'entretien individuel

Peu ou inégalement pratiqué, l'entretien individuel périodique apparaît souvent comme une formalité pesante - alors que son utilité est décisive pour le service comme pour l'agent puisqu'il permet d'exprimer l'intérêt de l'un comme de l'autre à l'occasion d'une réflexion sur l'avenir.

➔ Il faut *généraliser l'entretien individuel* et préparer la mise en œuvre dans toutes ses dimensions conceptuelles et méthodologiques.

Rien ne l'interdit aujourd'hui, mais il est vrai que cela exige des délais et qu'il faut sans doute de la souplesse : dans la périodicité (entretien annuel ou/et bilan pluriannuel), dans la procédure (possibilité pour l'agent de se faire accompagner ?) dans les thèmes abordés (la formation continue ne doit pas être un sujet interdit parce que traité éventuellement par ailleurs)...

→ Mais d'ores et déjà, il faut faire au moins obligation à chaque responsable hiérarchique de réserver une plage fixe de son emploi du temps pour *recevoir individuellement* chacun de ses collaborateurs, et échanger des informations sur ses souhaits (itinéraire professionnel, formation ou expérience à acquérir...) et sur les priorités du service.

A des conditions à définir paritairement par analogie avec la procédure de notation, des *comptes-rendus sommaires des entretiens* devraient figurer dans le dossier de l'agent.

2. Donner une utilité nouvelle au dossier des agents

Les rapporteurs ont constaté que dans plusieurs ministères le dossier des agents, prévu par l'art. 18 du titre I du statut général de la fonction publique, tendait à s'éloigner de sa définition et à perdre son intérêt.

→ Cette constatation devrait d'abord être vérifiée, en procédant dans les meilleurs délais à un *inventaire* de la tenue des dossiers de personnels dans l'administration et en identifiant les problèmes posés, notamment au regard de l'accès des personnels à leur dossier et de la consistance de ces derniers en distinguant clairement les pièces communicables des confidentielles. Ce travail pourrait être demandé au Comité d'enquête.

→ La *perspective* ne doit pas être seulement juridique. Il s'agit clairement de rendre le dossier plus utile à la gestion administrative des agents en permettant de personnaliser les décisions les concernant tout en préservant leurs droits.

3. Elaborer et faire respecter des guides de procédures en matière de gestion de personnel

Dans la gestion des *personnes*, des *emplois* budgétaires et des *postes* répartis sur le terrain, les administrations, même à l'intérieur d'un même ministère, ont des pratiques hétérogènes et souvent mal cadrées.

→ Il convient, dans chaque ministère, d'élaborer avec l'aide de la DGAFP, des *guides pratiques de procédure* qui seraient conçus de manière réaliste avec les gestionnaires avant d'être actualisés et diffusés à leur usage, puis répertoriés et rendus accessibles sur réseau informatique.

4. Expérimenter de nouveaux instruments de gestion

Les moyens déjà utilisés dans certains services pourraient être transposés à d'autres qui souhaiteraient les expérimenter.

Ainsi il faudrait :

- définir les modalités de mises en œuvre préalablement à toute réforme importante concernant les personnels. Il faut par exemple faire en sorte que *toute déconcentration* de gestion de personnels soit précédée d'une *étude de faisabilité et d'impact* et accompagnée des moyens adaptés : outils de traitement de l'information, répartition des compétences, communication ;
- encourager les directions de personnel à mettre en place des *réseaux de gestionnaires* ou de correspondants pour l'échange d'informations avec les directions techniques ou les services déconcentrés ;
- développer selon les besoins la formule du *chargé de mission*, correspondant d'un corps, ou d'un ensemble d'agents exerçant les mêmes fonctions, auprès du service chargé de gérer le personnel, en limitant l'expérience, au moins dans un premier temps, aux corps ou fonctions d'encadrement.

*

B – DIALOGUE SOCIAL

1. Assurer partout la représentation des personnels

Les comités techniques paritaires ne sont pas partout constitués : par exemple dans le cas d'unités déconcentrées aux effectifs trop faibles, ou dans celui de directions d'administration centrale qui constituent des unités fonctionnelles mais ne sont représentées que dans les CTP ministériels....

Il faudrait, dans ces cas, pouvoir *assurer la représentation des personnels* de manière efficace et adaptée aux contraintes d'organisation, sans pour autant définir de nouvelles modalités juridiques distinctes de celles existantes.

2. Enrichir des règles du jeu pour le dialogue social dans chaque grande administration ministérielle

En dehors du ministère de l'équipement, les rapporteurs n'ont pas eu connaissance de formalisations claires du dialogue social allant au-delà de ce que prescrit la réglementation.

→ Il convient de formaliser par écrit les principes et les modalités concrètes de fonctionnement du dialogue social, ou du moins certaines *règles du jeu jugées utiles*, en s'inspirant de la charte de l'équipement et en précisant les informations qu'il faut échanger, voire les données à gérer sur une base paritaire dans la perspective d'une modernisation du service public.

*

C – PROFESSIONNALISME

1. Former les gestionnaires à l'administration du personnel et au dialogue social

Les connaissances en ces matières restent inégales, et acquises principalement par l'expérience. Le renouvellement de 40 % des effectifs de la fonction publique dans les dix prochaines années offre l'occasion d'une réflexion renouvelée sur les recrutements et les profils de carrière.

→ Il convient de mettre en application le volet «formation» du rapport Vallemont, en commençant par la *formation permanente* qui présente l'avantage de concerner tous les agents et de favoriser les échanges d'expériences, mais sans oublier la nécessaire rénovation des programmes dans les concours de recrutement.

2. Valoriser l'expérience des gestionnaires de personnel dans la carrière de tous les agents

La fonction de gestion de personnel, étendue à celle des emplois et des postes du terrain n'a pas toujours été pratiquée par tous les gestionnaires de personnels avant un accès éventuel à un poste de direction.

→ Il convient de promouvoir, pour les cadres, des parcours de carrière *alternant les postes* classiques et les postes de gestionnaire de personnels, en valorisant ces derniers.

→ Il faut aussi garantir aux principaux responsables de la GRH une *pérennité* suffisante dans leurs fonctions sur des objectifs clairement assignés (comme il en est de certaines fonctions à durée déterminée).

3. Organiser la coopération entre les directions de personnel et les autres services

La gestion des personnels dans leurs statuts est distincte de celle des emplois budgétaires, et aussi de celle des postes dans les services. Il convient d'assurer la coïncidence des gestions ou au moins la coopération des gestionnaires. Celle-ci est particulièrement nécessaire pour le pilotage des services déconcentrés par les services centraux dans la perspective actuelle de la déconcentration.

→ Il est donc nécessaire de compléter les textes décrivant les missions des services et directions de chaque ministère par des *protocoles* adoptés conjointement par les directions du personnel, les directions techniques et les services budgétaires, mentionnant leurs attentes et leurs engagements respectifs et marquant une présence fonctionnelle des services du personnel.

4. Intéresser les gestionnaires de personnel aux coûts de gestion

L'approche des coûts de gestion est apparue dans l'enquête, sauf exception, comme une préoccupation non prioritaire des gestionnaires.

→ Il convient donc de développer les travaux en matière d'*indicateurs* de coûts, de moyens ou de résultats, en privilégiant leur élaboration pragmatique par les services eux-mêmes, avec l'appui méthodologique des services de la Fonction publique et après études, échanges ou mises en commun (réseaux, clubs...).

*

Une priorité effective pourra être reconnue à ces préoccupations dès lors que seront suffisamment précisés les *missions* et les *objectifs* des grandes actions publiques en cause ainsi que les «stratégies» susceptibles de les accompagner.

ANNEXE 8
LE DOSSIER DU FONCTIONNAIRE

INTRODUCTION

Par lettre du 2 septembre 1999, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation a souhaité que le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics conduise une enquête relative au dossier individuel du fonctionnaire.

Cette demande donnait suite aux conclusions que le Comité avait rendues en octobre 1999 dans le cadre d'une étude demandée par le même ministre et consacrée aux gestionnaires de personnels dans différents départements ministériels. Dans ses conclusions de 1999, le Comité indiquait en effet qu'il fallait impérativement mieux assurer les bases de la gestion du personnel, notamment en précisant la nature et les modes d'utilisation du dossier individuel du fonctionnaire et des fichiers de personnel ; il suggérait que soit menée une étude complémentaire sur la question de la modernisation du dossier unique du fonctionnaire et de sa gestion par les administrations.

L'étude nouvelle demandée par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation a porté dès lors sur le contenu et les modalités de tenue du dossier, sur son utilisation pour la gestion du personnel et sur les modalités de sa communication au fonctionnaire concerné, ou à des tiers.

Les enquêteurs ont rencontré sur site plus d'une centaine de responsables et gestionnaires dans huit grandes administrations d'Etat, services centraux et parfois services déconcentrés, sur la base d'un canevas de questionnement commun, entre novembre 1999 et juin 2000. Même si le cœur de l'étude portait sur la Fonction publique d'Etat, et sur les seuls services civils, il a semblé nécessaire de porter un regard, trop cursif sans doute, sur d'autres gestions : la Marine nationale, la fonction publique territoriale et hospitalière, quelques grandes entreprises. Les réponses ont donné lieu à des comptes-rendus d'entretiens, annexés au rapport initial²⁹.

²⁹ Les services enquêtés appartenaient aux ministères suivants : Affaires étrangères, Défense, Minefi, Education nationale, Emploi et solidarité, Equipement, Intérieur, Justice. Deux collectivités territoriales, un hôpital et un centre interdépartemental de gestion ont été concernés. Pechiney, Manpower et IBM ont également fait l'objet de comptes-rendus d'entretiens.

Le Comité en a dégagé deux lignes principales d'observations et des recommandations.

- Le dossier individuel a été conçu, dès l'origine, comme un moyen de protection du fonctionnaire contre les «risques d'arbitraire» de son employeur et non comme un outil de gestion du personnel au service de l'employeur. Mais l'encadrement juridique du dossier individuel du fonctionnaire³⁰, insuffisant sur plusieurs points, n'est pas mis en œuvre avec rigueur par la majorité des gestionnaires du personnel.
- Par ailleurs, les directions de personnel utilisent très peu le dossier individuel comme un *outil de gestion*, essentiellement parce qu'il a perdu, au fil du temps, son caractère de document unique de référence, parce qu'il ne contient pas certains documents pourtant essentiels pour la gestion des ressources humaines et parce qu'il est resté à l'écart du mouvement d'informatisation de la gestion des personnels.
- Pour remédier à ces insuffisances, le Comité a formulé plusieurs recommandations destinées à porter remède aux dysfonctionnements constatés et à faire du dossier individuel un outil au service des employeurs publics et des fonctionnaires eux-mêmes, dans un contexte de modernisation de la gestion des ressources humaines.

³⁰Voir annexe I.

PREMIÈRE PARTIE

CARACTÉRISTIQUES DU DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE

L'établissement d'un dossier individuel pour chaque salarié correspond à un impératif de gestion, aussi bien pour les entreprises que pour les administrations. Toute organisation moderne doit en effet se doter d'une capacité à réunir les informations nécessaires pour connaître la nature des emplois qu'elle offre, les qualifications requises, les métiers ou compétences qu'ils recouvrent et les savoirs détenus par ceux qui les exercent.

Le dossier individuel constitue, à cet égard, l'un des instruments essentiels de gestion du personnel dès lors qu'il permet une connaissance précise des qualités et des compétences professionnelles de chaque agent et qu'il facilite la rationalisation des décisions des gestionnaires. L'utilisation des dossiers individuels s'inscrit naturellement dans le cadre d'une politique de gestion des ressources humaines qui, par une bonne appréhension des caractéristiques des agents en place, débouche sur l'analyse de leurs possibilités d'évolution professionnelle en fonction de l'évolution des missions et des structures du service.

Il est toutefois patent que le dossier individuel ne joue pas, dans la fonction publique française, sauf rares exceptions, le rôle qu'il pourrait et devrait jouer. Il est perçu plus comme une contrainte juridique que comme un outil opérationnel et pertinent au service de la gestion du personnel. Ceci résulte principalement du fait que, pour des raisons historiques, le dossier individuel a été conçu comme un moyen de protection des droits des fonctionnaires contre le risque «*d'arbitraire*» des employeurs publics. La tenue du dossier individuel est marquée par un grand formalisme juridique ; elle impose aux administrations une charge de travail non négligeable et ses caractéristiques rendent malaisée son exploitation optimale par les responsables et les gestionnaires du personnel. Or, jusqu'à présent, les efforts entrepris par les administrations publiques pour moderniser la gestion des ressources humaines n'ont aucunement concerné le dossier individuel du fonctionnaire.

I. LE DOSSIER INDIVIDUEL A ÉTÉ CONÇU À L'ORIGINE COMME UN MOYEN DE PROTECTION DES DROITS DES FONCTIONNAIRES CONTRE LES RISQUES D'ARBITRAIRE DES EMPLOYEURS PUBLICS

Au XIX^{ème} siècle, l'ouverture d'un dossier individuel constituait l'expression du pouvoir hiérarchique de l'administration ; le contenu du dossier n'était pas réglementé. Son utilisation était mal connue et il n'était pas permis aux fonctionnaires concernés d'y accéder. Soucieux de veiller au respect des valeurs républicaines de neutralité du service public, le législateur est intervenu, à la suite de «*l'affaire des fiches*³¹» dans l'armée, par la loi du 22 avril 1905 et a imposé la communication systématique par l'administration du dossier au fonctionnaire avant toute décision défavorable prise à son encontre.

L'article 65 de la loi du 22 avril 1905 a précisé que «*tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes les administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes leurs notes, feuilles signalétiques et tous les documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardé dans leur avancement à l'ancienneté.*» Ce texte, l'un des plus anciens de la fonction publique, est toujours applicable. Partie de l'article 65 de la loi de 1905, la règle de la communication du dossier et des droits de la défense a été inscrite dans tous les statuts généraux des fonctionnaires et le Conseil d'État en a fait un principe général du droit.

Au début du XX^{ème} siècle, la consultation de leur dossier par les fonctionnaires a causé parfois à ceux-ci des surprises désagréables (dossiers incomplets ou contenant des mentions qui n'avaient aucun rapport avec leur situation administrative ; notes confidentielles sur leur activité politique, syndicale et religieuse). Il est aussi apparu que l'administration pouvait constituer deux dossiers par fonctionnaire : l'un «*inoffensif*», susceptible d'être communiqué et l'autre confidentiel, pouvant comporter des appréciations dites de moralité. C'est pour ces raisons que le législateur a inséré dans le statut général des fonctionnaires de 1946 un article 16 visant à préciser le contenu et les règles de tenue du dossier individuel.

Cet article 16 précisait que «*le dossier individuel du fonctionnaire doit contenir toutes les pièces intéressant sa situation administrative. Celles-ci doivent être enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Ne pourra figurer au dossier aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé.*» Cette rédaction a été reprise dans le second statut général des fonctionnaires de 1959 ; un second alinéa a été ajouté pour prévoir que «*les décisions de sanctions disciplinaires sont versées au dossier individuel du fonctionnaire. Il en est de même des avis ou recommandations émis par les conseils de discipline ou le Conseil supérieur de la fonction publique et de toutes pièces et documents annexes.*».

³¹ Au cours des années 1902-1904, un système de fiches avait été organisé dans l'armée en vue de répertorier les officiers «mal-pensants», c'est-à-dire essentiellement ceux qui, allant à la messe, ou autorisant leur femme à y aller ou assistant à la première communion de leur enfants, pouvaient être considérés comme de «mauvais républicains. » Des indiscretions provoquèrent un scandale ; la mise en fiches des officiers en fonction de leurs opinions religieuses ou politiques, établies ou supposées, provoqua la démission du ministre radical Combes et fut à l'origine de la proposition qui, présentée par le député socialiste Marcel Sembat, devint l'article 65 de la loi de finances du 22 avril 1905.

L'article 18 du titre I^{er} du statut général des fonctionnaires, actuellement en vigueur, reprend les rédactions retenues en 1946 et en 1959. Il prévoit en effet que *«le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Il ne peut être fait état dans le dossier d'un fonctionnaire, de même que dans tout document administratif, des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé. Tout fonctionnaire a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi.»*

Cet article est complété par le second alinéa de l'article 19 du titre I^{er} du statut général des fonctionnaires (SGF) qui précise que *«le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes (...). L'administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier»*. Les articles 66 du titre II, 89 du titre III et 81 du titre IV du SGF ajoutent que l'avertissement n'est pas inscrit au dossier individuel du fonctionnaire et que le blâme, qui figure au dossier, est effacé automatiquement au bout de trois ans si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période.

Il résulte de ce qui précède que les dispositions législatives, d'ailleurs peu nombreuses, qui traitent du dossier individuel du fonctionnaire visent toutes à préserver sa neutralité, à assurer sa transparence par l'accès des agents à tous les documents qui les concernent et à organiser les droits de la défense des fonctionnaires en imposant la communication du dossier avant toute décision disciplinaire ou prise en considération de la personne. Le dossier individuel du fonctionnaire a donc été conçu, et c'est sa spécificité, comme un moyen de protection du fonctionnaire contre son employeur. Il n'a pas été spécialement conçu comme un outil de gestion du personnel au service des employeurs publics.

Ces caractéristiques se retrouvent d'ailleurs dans l'article 26 du statut des fonctionnaires européens dont l'application est analysée en annexe³².

II. LA TENUE DU DOSSIER CONSTITUE UNE FORMALITÉ JURIDIQUE COMPLEXE À LAQUELLE LES GESTIONNAIRES DU PERSONNEL DOIVENT SE PLIER

Le législateur a entendu donner aux fonctionnaires, en instituant l'obligation pour les administrations de tenir un dossier individuel et en permettant aux agents publics d'y accéder librement, une garantie juridique d'impartialité dans la gestion de leurs carrières. Cette garantie n'aurait, bien sûr, eu aucune consistance si elle n'avait pas été précisément et strictement encadrée. Cet encadrement juridique, à la fois rigoureux et exigeant, a toutefois réduit le dossier individuel à une fonction essentiellement archivistique et confiné les gestionnaires du personnel dans un rôle *«notarial»*³³.

³²Se reporter à l'annexe II sur le dossier individuel du fonctionnaire européen.

³³Se reporter à l'annexe I pour une analyse détaillée des textes et de la jurisprudence actuels.

A. LA TÂCHE DES GESTIONNAIRES DES DOSSIERS INDIVIDUELS EST COMPLEXE

Les gestionnaires doivent respecter quatre séries d'obligations distinctes :

1 - L'administration doit respecter le principe d'unicité du dossier

Le législateur a entendu imposer l'existence d'un dossier pour tous les fonctionnaires et ce dossier doit être unique.

Le dossier individuel doit être ouvert dès le recrutement du fonctionnaire et être alimenté, quel que soit son employeur, tout au long de sa carrière administrative. Il doit normalement suivre le fonctionnaire dans ses emplois successifs, notamment en cas de changement d'affectation ou de résidence. Il est clos lorsque le fonctionnaire est radié des cadres de l'administration.

L'administration n'est pas autorisée à ouvrir deux ou plusieurs dossiers individuels au nom d'un même fonctionnaire. Le législateur a formellement exclu cette possibilité.

2 - L'administration doit préserver la neutralité du dossier

Cette obligation absolue de neutralité impose une triple contrainte aux administrations gestionnaires ; celles-ci doivent :

* insérer dans le dossier toutes les pièces qui intéressent la situation administrative du fonctionnaire. Le dossier doit être complet et n'omettre aucun document concernant la carrière du fonctionnaire. En l'absence d'énumération, dans la loi statutaire, des pièces qui doivent figurer dans le dossier individuel, l'administration doit y inclure, de manière générale, toutes les pièces qui intéressent la situation administrative du fonctionnaire. L'article 18 du titre I du SGF n'autorise donc pas l'administration à opérer, selon ses propres critères, un «tri» entre les documents qu'elle juge pertinents, et qu'elle fait figurer au dossier, et ceux qui ne mériteraient pas d'y figurer. Elle ne peut notamment pas exclure du dossier certains documents au motif qu'ils ont été notifiés au fonctionnaire ou qu'ils ont été publiés au *Journal Officiel* ou dans un bulletin officiel du ministère (cf. article 28 du titre II du SGF pour les fonctionnaires de l'État). Elle doit insérer dans le dossier des documents et non simplement des références à des documents se trouvant classés ailleurs. Les documents qu'elle y insère ne doivent être ni grattés ni surchargés.

* écarter du dossier tout document administratif faisant état des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé.

L'interdiction de faire mention dans le dossier individuel des opinions politiques, philosophiques et religieuses de l'agent est la traduction, dans le SGF, des principes de neutralité, de laïcité, d'égalité d'accès aux emplois publics et de non discrimination qui inspirent le droit français. Même les «*convictions personnelles*» du fonctionnaire ne peuvent être mentionnées sur un document figurant au dossier individuel. Toutefois la présence au dossier d'une mention faisant état des opinions politiques d'un agent n'est pas illégale si celles-ci sont notoires et si cette mention n'a eu aucune influence sur la décision prise par le ministre ni sur l'avis de la commission consultée par le ministre avant de prendre sa décision, ou encore si la réglementation l'autorise expressément (*cas, par exemple, des préfets : décret du 29 juillet 1964, article 15*).

L'administration doit écarter du dossier individuel les informations relatives à la vie privée sauf lorsque les effets de certains comportements sont constatés, soit dans l'exercice des fonctions, soit, exceptionnellement, hors de l'administration dans la mesure où ils sont de nature à compromettre la considération de l'administration ou du service dont relève le fonctionnaire, ou son bon fonctionnement.

* purger le dossier de certains documents dont la présence est devenue illégale.

L'administration doit périodiquement «*purger*» les dossiers individuels de certains documents. C'est ainsi que les *sanctions amnistiées* doivent être immédiatement effacées du dossier ; l'article 133-11 du code pénal sanctionne le fait de rappeler l'existence ou de laisser mention dans un document quelconque de condamnations pénales, de sanctions professionnelles ou disciplinaires effacées par l'amnistie. Les opérations d'effacement des sanctions disciplinaires sont assez complexes ; en effet, les lois d'amnistie prévoient généralement deux procédures distinctes d'effacement des sanctions disciplinaires :

- l'effacement automatique consécutif à l'amnistie de plein droit des sanctions disciplinaires ; cette procédure ne s'applique toutefois pas aux sanctions qui sont consécutives à des faits s'analysant en des manquements à la probité, aux bonnes mœurs ou à l'honneur ;

- l'effacement des sanctions suite à mesure individuelle d'amnistie prise par le Président de la République ; cette procédure n'est mise en œuvre que pour les sanctions disciplinaires qui ne peuvent être amnistiées de plein droit.

Les gestionnaires doivent donc, au cas par cas, apprécier si les sanctions disciplinaires mentionnées au dossier relèvent ou non de la procédure d'amnistie de plein droit ; si cela est le cas, la décision de sanction doit être effacée du dossier ; dans le cas contraire, les gestionnaires doivent maintenir la décision au dossier sauf si le Président de la République prononce une mesure d'amnistie individuelle. Ces règles doivent aussi être combinées avec les règles d'effacement «*statutaire*» des sanctions.

Le statut général des fonctionnaires et ses décrets d'application précisent en effet les conditions dans lesquelles les sanctions disciplinaires peuvent s'effacer. Le blâme est effacé automatiquement du dossier au bout de trois ans, si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période. L'administration est donc tenue de faire disparaître du dossier toute mention de cette sanction. S'agissant des sanctions disciplinaires autres que le blâme, le fonctionnaire peut, après dix années de services effectifs à compter de la date de la sanction disciplinaire, introduire auprès de l'autorité disciplinaire une demande tendant à ce qu'aucune trace de la sanction proposée ne subsiste à son dossier. Si la demande est agréée, après avis de la commission administrative paritaire, le dossier du fonctionnaire est reconstitué dans sa nouvelle composition.

Il est par ailleurs interdit de rappeler l'existence ou de laisser mention dans un document quelconque de condamnations pénales qui ont fait l'objet d'une mesure de réhabilitation.

3 - L'administration doit permettre l'accès des fonctionnaires à leur dossier individuel

La communication du dossier individuel, en cas de mesure disciplinaire ou de mesure prise en considération de la personne, est l'expression primordiale du principe du respect des droits de la défense, ce principe étant au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. La méconnaissance de cette garantie est sanctionnée par l'annulation de la décision prise même s'il est établi que son inobservation a été sans influence sur le sens et le contenu de celle-ci. L'administration est tenue de mettre le fonctionnaire en mesure de demander la communication du dossier. En dehors des mesures disciplinaires et des mesures prises en considération de la personne, le fonctionnaire peut accéder librement et en toute circonstance à son dossier individuel, en application et dans les conditions prévues par les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs.

L'article 6 bis de cette loi précisait que les personnes qui le demandent ont droit à la communication par les administrations de l'État, par les collectivités territoriales, par les établissements publics et par les organismes chargés de la gestion d'un service public des documents de caractère nominatifs les concernant, sans que des motifs tirés du secret de la vie privée, du secret médical ou du secret en matière commerciale ou industrielle portant sur des faits qui leur sont personnels puissent leur être opposés. Le dernier alinéa de l'article 18 du titre I du SGF renvoie, pour l'accès au dossier individuel des fonctionnaires, à ces dispositions.

Toutefois, la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a remanié le titre premier de cette loi :

- la notion de document non communicable a été substituée à celle de document nominatif. Ainsi sont rendus communicables les documents nominatifs, au sens de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, contenus dans un fichier dès lors qu'ils n'entrent dans aucun des cas où la communication est interdite ;

- l'article 6 bis a été supprimé et l'article 6 restructuré ; le I de l'article 6 définit les documents qui ne sont communiqués à personne. Le II remplace la notion ancienne de document nominatif (ancien article 6 bis) par une définition plus précise des documents qui sont communicables à la seule personne intéressée ; parmi ces documents figure le dossier individuel des fonctionnaires. Le III reprend la disposition au terme de laquelle les informations à caractère médical ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin que celui-ci désigne à cet effet.

Dans tous les cas, la communication du dossier doit être utile, c'est-à-dire que cette communication doit être faite à un agent physiquement et mentalement en état d'en tirer parti. Un délai suffisant doit être laissé au fonctionnaire pour consulter le dossier. La loi du 12 avril 2000 prévoit que le demandeur peut obtenir copie du document sur un support identique à celui utilisé par l'administration, à condition que cette copie soit facilement intelligible ; il peut aussi demander une copie sur support papier.

4 - L'administration doit assurer la confidentialité du dossier individuel

La mention publique d'éléments du dossier individuel d'un fonctionnaire est une faute administrative de nature à engager la responsabilité de l'employeur ; si l'administration est en droit de défendre la réputation et l'honneur de ses agents, en application des dispositions de l'article 11 du titre I du SGF, elle n'est pas autorisée à diffuser des renseignements confidentiels qui figurent dans leurs dossiers.

S'agissant de l'accès du fonctionnaire à son dossier, l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 prévoit que la communication doit être confidentielle, c'est-à-dire que l'agent doit prendre lui-même connaissance de son dossier, sans pouvoir se substituer un tiers. Mais la portée de cette règle a été atténuée ; les textes relatifs à la procédure disciplinaire autorisent en effet les fonctionnaires à se faire assister par un défenseur de leur choix, ce qui autorise ce dernier à consulter le dossier individuel du fonctionnaire. En dehors des procédures disciplinaires, si la loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs ne prévoit pas expressément que le fonctionnaire peut se faire accompagner par une personne de son choix, elle n'y fait cependant pas obstacle.

Enfin l'administration doit prendre toutes précautions utiles pour éviter la révélation publique, à son insu, du contenu des dossiers individuels ; elle doit ainsi archiver les dossiers dans des locaux sécurisés et mettre en place des procédures internes destinées à empêcher leur accès à toutes personnes non habilitées.

B. LES RÈGLES CONTRAIGNANTES DE CONSTITUTION ET DE CONSERVATION DU DOSSIER INDIVIDUEL EN FORT UN DOCUMENT À VOCATION ESSENTIELLEMENT ARCHIVISTIQUE

1 - Les règles de constitution et de tenue du dossier sont encadrées par la loi

En application de l'article 18 du statut général, l'administration est tenue d'enregistrer, de numéroter et de classer toutes les pièces qui entrent dans le dossier ; ces opérations doivent être réalisées sans discontinuité. Ce formalisme est censé constituer une garantie essentielle pour le fonctionnaire qui peut s'assurer de la complétude du dossier et de son impartialité. La numérotation des pièces doit permettre de constater une perte éventuelle et d'éviter la subtilisation d'un document à l'occasion de la consultation du dossier. Elle doit permettre également d'éviter toute addition frauduleuse de pièces inexactes, antidatées ou post-datées.

2 - L'administration est tenue de conserver et d'archiver les dossiers individuels

Toute administration est tenue de conserver les dossiers qu'elle reçoit et qu'elle produit dans l'exercice de ses attributions réglementaires. La conservation et l'archivage des dossiers sont un impératif de gestion et une nécessité, notamment à l'égard des fonctionnaires dont les droits peuvent être établis et validés à partir de documents susceptibles d'apporter une présomption de preuve.

En outre, les dossiers peuvent être conservés pour la documentation historique et la recherche. Les modalités de conservation et d'archivage des dossiers sont précisées par la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives³⁴ et par la circulaire Fonction publique n° 1821 du 20 octobre 1993³⁵. Cette circulaire prévoit que le versement des dossiers individuels se fait :

- au départ de l'agent de la fonction publique (retraite, démission, radiation des cadres, décès) ou quelques années après ;
- après liquidation de la pension de l'intéressé ou de ses ayants cause (trois à cinq ans après).

La circulaire préconise le versement aux archives des seuls dossiers de carrière, le cas échéant, fusionnés avec les dossiers de pension. Les documents qui doivent être conservés sans limitation de durée, intégralement ou partiellement, doivent faire l'objet de versements aux Archives nationales (Centre des archives contemporaines de Fontainebleau). Ils restent à la disposition du service versant qui peut en obtenir la communication.

³⁴ JORF, 5 janvier 1979, page 43.

³⁵ Bulletin officiel des services du Premier ministre, n° 4-1993 (cf. annexe III).

3 - La responsabilité de l'administration peut être engagée à raison d'une mauvaise tenue ou d'un refus de communication du dossier

Un agent ne peut introduire un recours pour excès de pouvoir contre les opérations relatives à la tenue de son dossier individuel ; il doit attendre, pour le faire, une décision lui faisant grief fondée sur le dossier irrégulier. Il peut toutefois mettre en cause la responsabilité de son employeur pour faute, s'il est en mesure d'apporter la preuve que la mauvaise tenue de son dossier lui a porté un préjudice certain. Selon la même logique, le fait de ne pas communiquer le dossier individuel au fonctionnaire, en méconnaissance des textes qui prévoient cette obligation, ouvre droit à dommages et intérêts pour le préjudice causé au fonctionnaire.

*

Au total, le dossier individuel du fonctionnaire se présente, aux yeux des gestionnaires, comme une contrainte de gestion dont la nécessité est admise. Il n'est en revanche pas perçu comme un outil de gestion de personnel très pertinent. Le dossier individuel n'est pourtant remis en cause ni dans son principe ni dans ses modalités ; la réglementation le concernant semble figée depuis de nombreuses années, ce qui ne peut surprendre dans la mesure où ses caractéristiques ne lui permettent pas de s'inscrire aisément dans la démarche de modernisation de la gestion publique.

Si la législation relative au dossier individuel est stable, elle rencontre des difficultés de mise en œuvre. Les pratiques de gestion des administrations ont quant à elles évolué rapidement en matière de gestion du personnel et l'application des principes énumérés ci-dessus n'est plus aussi stricte qu'auparavant.

DEUXIÈME PARTIE

CONSTATS DE L'ENQUÊTE

I. UN CADRE JURIDIQUE INSUFFISANT ET DES PRATIQUES DE GESTION PEU RIGOUREUSES

Le Comité a pu observer un certain nombre de lacunes ou d'ambiguïtés dans la réglementation et dans les pratiques quotidiennes de gestion.

A. LA RÉGLEMENTATION COMPORTE DES IMPRÉCISIONS, DES LACUNES ET DES AMBIGUITÉS QUI COMPLIQUENT LA TÂCHE DES GESTIONNAIRES

La réglementation concernant le dossier individuel est peu abondante et de fait insuffisamment précise ; sa connaissance par les gestionnaires n'est pas toujours suffisante. Sur quelques points non négligeables, elle recèle des lacunes et même quelques ambiguïtés.

1 - La réglementation actuelle du dossier individuel et sa connaissance par les gestionnaires ne permettent pas de résoudre tous les problèmes

La réglementation sur le dossier individuel du fonctionnaire est très succincte ; elle a été explicitée par un nombre limité d'instructions interministérielles et ministérielles. Lors de l'enquête réalisée sur le terrain par les membres du groupe, les gestionnaires ont donné l'impression de connaître les grandes lignes de cette réglementation, sans en connaître les objectifs précis et sans en maîtriser totalement les enjeux ni toutes les applications jurisprudentielles.

L'enquête a montré que les gestionnaires de dossiers se référaient, dans leurs tâches quotidiennes, principalement à des pratiques et des usages anciens ; les difficultés, certes peu nombreuses, sont résolues au coup par coup. Cette manière de procéder suffit, aux yeux des gestionnaires, à satisfaire la «*demande*».

Mais les tâches de gestion des dossiers individuels sont accomplies par des agents d'exécution qui ne sont pas toujours formés pour ces fonctions ; les instructions internes qui leur servent de références de travail sont assez sommaires, si tant est qu'elles existent, et elles ne leur rappellent pas suffisamment l'importance de leur mission. Il a été également remarqué que certaines administrations recouraient à des personnels vacataires pour la gestion des dossiers individuels (par exemple les deux directions administratives du *ministère de l'emploi et de la solidarité*).

Les services de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et ceux de la direction générale des collectivités locales sont dès lors très rarement saisis de difficultés ponctuelles ou de questions d'ordre général par les administrations, les collectivités locales ou par les fonctionnaires. Ne détenant de ce fait qu'une connaissance assez fruste des conditions dans lesquelles les dossiers individuels des agents publics sont tenus, ces directions ne sont pas en mesure d'offrir une expertise ou une assistance juridique aux administrations et collectivités locales. Ceci explique, au moins partiellement, pourquoi il n'existe pas de guide pratique élaboré par le ministère de la *Fonction publique* rappelant les principales règles de la gestion des dossiers individuels.

Il a été relevé que les cycles de formation continue ministériels ou interministériels n'intègrent pas ou très rarement, faute de demande exprimée, de modules spécifiques consacrés à la gestion des dossiers individuels.

2 - La réglementation apparaît lacunaire sur quelques points et recèle certaines contradictions

a) Elle apparaît lacunaire s'agissant de la définition des documents à faire figurer dans le dossier individuel

La loi statutaire n'énumère pas les pièces qui doivent figurer dans le dossier individuel ; elle indique seulement que l'administration doit y inclure, de manière générale, toutes les pièces qui intéressent la situation administrative du fonctionnaire.

Le législateur a entendu ainsi responsabiliser les gestionnaires du personnel qui doivent apprécier eux-mêmes, sous le contrôle du juge administratif, la nécessité d'insérer ou non tel ou tel document dans le dossier individuel du fonctionnaire. L'absence, dans la loi statutaire, d'une énumération précise des pièces à inclure au dossier n'apparaît pas illogique, compte tenu du nombre des documents concernés et de l'évolution permanente des règles de gestion des agents publics.

Le législateur aurait pu toutefois conférer au pouvoir réglementaire le soin de définir cette liste par décret, à charge pour ce dernier de mettre régulièrement cette liste à jour. Mais l'exercice serait en tout état de cause délicat et le ministre chargé de la fonction publique ne s'est pas risqué, même par voie de circulaire, à proposer un inventaire actualisé. Il en résulte que les gestionnaires du personnel constituent actuellement les dossiers individuels de leurs fonctionnaires en se référant à des règles peu précises, à une doctrine administrative réduite et à une jurisprudence peu abondante, comme les enquêteurs du Comité l'ont constaté en analysant, par exemple, la liste indicative des pièces figurant dans les dossiers individuels des policiers.

Par ailleurs, le législateur a prévu au moins une exception permanente à la règle qu'il a posée à l'article 18 du titre I du SGF : l'avertissement, qui est une sanction disciplinaire du premier groupe et qui intéresse donc la situation administrative du fonctionnaire, ne doit en aucun cas figurer au dossier. Il a prévu aussi des règles spéciales, et assez délicates à mettre en œuvre, d'effacement des sanctions disciplinaires.

b) Les exigences de la réglementation peuvent, dans certains cas, apparaître contradictoires, notamment en ce qui concerne les documents à exclure du dossier individuel

La mise en œuvre de l'exigence de neutralité et d'impartialité dans la gestion quotidienne du dossier individuel des fonctionnaires n'est pas toujours aisée, notamment lorsque le gestionnaire doit appliquer des textes comportant des exigences apparemment contradictoires.

▪ C'est ainsi que la règle interdisant de faire état, dans le dossier individuel, des opinions politiques ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques du fonctionnaire, prévue par le second alinéa de l'article 18 du titre I du SGF, s'oppose, dans certaines hypothèses, à la mise en œuvre de l'obligation, prévue au premier alinéa du même article, de faire figurer au dossier toutes les pièces intéressant la situation administrative du fonctionnaire. Ce conflit de «normes» soulève des difficultés de gestion non résolues, semble-t-il, par la doctrine administrative.

Le Comité a constaté les hésitations de nombreux gestionnaires sur la conduite à tenir à l'égard de la composition des dossiers individuels des fonctionnaires exerçant des mandats politiques ou syndicaux. Ces fonctionnaires peuvent en effet être placés dans certaines positions statutaires, telles que le détachement pour l'exercice d'un mandat syndical ou d'une fonction électorale ou la disponibilité de plein droit pour la durée d'un mandat local ; ils peuvent également obtenir certaines facilités pour l'exercice du droit syndical (décharges de services, congé pour formation syndicale, autorisations spéciales d'absence). Faut-il faire figurer au dossier individuel du fonctionnaire les documents administratifs, tels qu'arrêtés de détachement, de mise en disponibilité ou en congé ou les décisions d'octroi de facilités sur temps de service, dès lors qu'ils font état des opinions et des activités syndicales et politiques du fonctionnaire ?

La majorité des gestionnaires estiment, même si l'article 18 du titre I du SGF ne le précise pas, que le dossier individuel peut contenir les pièces administratives retraçant des décisions prises par l'administration, à la demande du fonctionnaire, en application de la réglementation relative à l'exercice du droit syndical ou à l'exercice de mandats électifs. La présence de ces documents administratifs au dossier est en effet nécessaire pour la gestion de la carrière des fonctionnaires concernés (par exemple : application de la règle de l'avancement moyen pour les fonctionnaires occupant des fonctions syndicales : article 59 du titre II, article 77 du titre III et article 70 du titre IV du SGF ; application de la règle de l'interdiction de l'avancement de grade pour les fonctionnaires qui détiennent un mandat électif aux parlements national et européen). Dans ce cas, l'accord du fonctionnaire à la présence de ces documents dans son dossier est considéré comme donné de manière implicite, dans la mesure où c'est lui-même qui sollicite l'application de telle ou telle disposition législative ou réglementaire.

La question des congés ou autorisations d'absence pour fêtes religieuses fait par ailleurs hésiter les gestionnaires du personnel ; lorsqu'un fonctionnaire sollicite un congé ou une autorisation d'absence pour participer à une fête religieuse, il exprime de lui-même auprès de l'administration la confession à laquelle il se rattache. Lorsque cette demande est agréée, l'administration doit-elle insérer au dossier individuel une copie de la décision de l'administration ou doit-elle s'abstenir de le faire³⁶ ? Généralement, les gestionnaires ne conservent pas cette décision au dossier, compte tenu de son caractère temporaire et de son absence de conséquences statutaires pour le fonctionnaire.

- La conciliation des dispositions de l'article 18 du titre I du SGF avec la règle du secret médical, prévue par le code de la déontologie médicale, est souvent malaisée à appliquer.

Rappelons que les règles du secret médical, qui protège le fonctionnaire, imposent que le dossier individuel ne comporte que les conclusions ou les conséquences administratives de la situation médicale du fonctionnaire.

Le dossier médical est, quant à lui, normalement conservé par le médecin et les pièces qu'il contient sont couvertes par le secret médical.

Il a toutefois été signalé que le dossier individuel du fonctionnaire pouvait contenir des données à caractère médical qui sont normalement réservées au dossier médical. C'est ainsi qu'il a été indiqué que certains certificats d'aptitude au recrutement, figurant dans le dossier individuel, pouvaient contenir des informations de caractère médical destinées à protéger l'agent ; par exemple la mention suivante : «*M. X présente l'aptitude physique requise pour l'emploi auquel il postule ; (...) les maladies ou infirmités constatées et énumérées ci-après..... ne sont pas incompatibles avec l'exercice des fonctions postulées*».

On remarquera aussi que le code des pensions civiles et militaires de retraite (par exemple l'article L.31) peut délier, dans certains cas, le médecin de l'obligation de secret médical en faveur de l'administration ; celle-ci se trouve alors en possession d'informations à caractère médical et elle doit en assurer la plus grande confidentialité.

B. LA RÉGLEMENTATION DU DOSSIER INDIVIDUEL N'EST PAS TOUJOURS APPLIQUÉE

Il ressort de l'enquête qu'en général les gestionnaires du personnel n'appliquent pas au quotidien, avec toute la rigueur théoriquement attendue, les règles de procédure qui garantissent la neutralité du dossier, sa transparence et son accessibilité. Les lacunes de gestion qui ont été relevées concernent aussi bien la tenue, le contenu et la circulation du dossier individuel que l'exercice par les fonctionnaires de leur droit de consultation.

³⁶ Sans répondre explicitement à la question évoquée dans ce paragraphe, le ministre chargé de la fonction publique a toutefois précisé que lorsque l'administration demandait des justifications au fonctionnaire qui demande un congé pour fêtes religieuses, ces justifications ne sauraient concerner l'appartenance religieuse, mais seulement la présence à la manifestation qui a motivé la demande (JOAN 7 octobre 1996, p. 5297.)

1 - Les gestionnaires du personnel se sont affranchis du respect de certaines règles relatives à la tenue du dossier individuel

Les «libertés» prises par les gestionnaires concernent les règles strictes d'enregistrement et de numérotation des pièces du dossier, l'obligation de classement de ces pièces et la nécessité de tenir régulièrement à jour les dossiers individuels.

a) L'obligation d'enregistrement et de numérotation des pièces du dossier n'est guère appliquée

Le Comité a constaté deux types de pratiques peu conformes à la législation en vigueur.

▪ Il a d'abord relevé que très peu de gestionnaires procédaient à l'enregistrement des pièces du dossier individuel et y faisaient figurer une numérotation continue. L'importance de cette formalité, qui constitue, on l'a vu ci-dessus, une garantie essentielle pour le fonctionnaire, est très souvent perdue de vue, évidemment en raison de la lourde charge de travail qu'impose le respect scrupuleux de cette tâche dans les services qui généralement ont subi une réduction de leurs moyens, réduction souvent justifiée par la montée en charge parallèle de l'informatisation.

La plupart des gestionnaires ont indiqué que les formalités d'enregistrement et de numérotation des pièces du dossier sont effectuées, en tout cas, lorsque le fonctionnaire demande à consulter son dossier ou lorsqu'il est invité à le faire dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Cette pratique, bien commode, a toutefois pour conséquence d'allonger le délai d'attente imposé au fonctionnaire lorsque celui-ci fait une demande de consultation.

Mais surtout cette situation n'est pas satisfaisante car elle introduit, dans l'esprit du fonctionnaire, un doute sur le contenu réel de son dossier et laisse planer un soupçon sur la partialité de la gestion de l'administration. L'absence de numérotation continue des pièces du dossier donne en effet la possibilité à l'administration d'insérer puis de retirer dudit dossier, à l'insu du fonctionnaire, des documents importants pouvant avoir une influence sur sa carrière. De telles pratiques, qui seraient éminemment contestables, n'ont pas été constatées par les membres du groupe ; il n'en demeure pas moins que le non-respect par l'administration de la formalité d'enregistrement et de numérotation des documents porte atteinte au principe de neutralité du dossier individuel du fonctionnaire évoqué précédemment.

Les juges administratifs sont apparemment rarement saisis de litiges portant sur la neutralité du dossier individuel. Lorsqu'un fonctionnaire conteste les conditions matérielles de tenue de son dossier, la jurisprudence est assez pragmatique puisqu'elle considère que la mauvaise tenue du dossier n'est pas de nature, par elle-même, à entraîner l'annulation de la décision contestée de l'administration. Le fonctionnaire doit démontrer que la mauvaise tenue du dossier a eu une influence déterminante sur le sens de la décision qu'il conteste.

▪ Le Comité a par ailleurs constaté que la numérotation des pièces, lorsqu'elle est effectuée, pouvait suivre l'ordre chronologique des documents (c'est-à-dire en fonction de la date de création du document). Or, la formulation de l'article 18 du titre I du SGF ne semble autoriser la numérotation des documents qu'en fonction de sa date d'arrivée au dossier. Il est regrettable qu'aucune instruction générale ne précise la règle commune à retenir en ce domaine.

La rigueur de la règle de l'enregistrement et de la numérotation des pièces du dossier sans discontinuité est aussi remise en cause par la pratique très répandue des gestionnaires de personnel qui consiste à créer, au sein des dossiers individuels, des sous-dossiers dotés d'une numérotation et d'un classement autonomes.

b) L'obligation de classement continu des pièces du dossier est diversement respectée

Le Comité a relevé que la quasi-totalité des gestionnaires constituent, au sein des dossiers individuels de leurs fonctionnaires, des *sous-dossiers thématiques*. Cette pratique est justifiée par les gestionnaires par le souci de rendre le dossier plus accessible et plus lisible.

La plupart des dossiers individuels examinés par les membres du groupe contenaient au moins cinq sous-dossiers consacrés aux documents de carrière (avancement, promotion), aux feuilles de notation, aux formations, aux congés et une sous-chemise «*divers*» ; dans certaines administrations, notamment aux *Affaires étrangères*, il a été dénombré plus de dix sous-dossiers à l'intérieur des dossiers des fonctionnaires.

La conformité de cette pratique à la réglementation est sujette à caution. En effet, le classement thématique ne permet pas d'assurer une numérotation des pièces dans une et une seule série continue, contrairement à ce que paraît prévoir l'article 18 du titre I du SGF. Il semble régner un certain flou juridique sur cette question :

▪ en effet, il n'existe aucune règle générale relative à la composition du dossier individuel du fonctionnaire. Il en résulte que l'administration est guidée par le souci de se conformer aux seules règles de bonne gestion et à celles qui assurent aux fonctionnaires les garanties qui lui sont dues. La circulaire Fonction publique n° 1430 du 5 octobre 1981 (cf. annexe III), toujours en vigueur, confirme ce constat en signalant que «*le plus généralement, il n'existe aucune règle relative à la tenue des dossiers, chaque service gestionnaire ayant ses usages particuliers*».

mais cette même circulaire indique, de manière extrêmement prudente, qu'il ne paraît pas contraire aux dispositions (du SGF) d'introduire une distinction entre, d'une part, les documents intéressant la situation administrative des agents et essentiels au suivi de leur carrière et, d'autre part, les pièces dont le caractère temporaire ne justifie pas leur conservation permanente dans le dossier. Dans le premier cas, tous les documents sont à conserver et font l'objet d'une série à enregistrement chronologiquement continu, alors que dans le second cas, ils peuvent être numérotés dans une série annuelle et être versés aux archives ou éliminés, dès lors qu'ils n'offrent plus d'intérêt pour la situation du fonctionnaire.

Cette circulaire introduit l'idée qu'il peut y avoir au sein d'un dossier individuel deux sous-dossiers, l'un permanent, l'autre temporaire ; mais elle ne se prononce pas sur la validité de la pratique qui consiste à créer plusieurs sous-dossiers thématiques, d'égale importance, dotés d'un classement et d'une numérotation des pièces autonomes. Sur ce point essentiel, l'absence d'instructions ou de textes clairs précisant les modalités selon lesquelles le dossier pourrait offrir une garantie d'impartialité est certainement préjudiciable.

c) L'obligation de tenir régulièrement à jour le dossier n'est pas systématiquement mise en œuvre

Le Comité a observé que les dossiers individuels n'étaient pas toujours tenus régulièrement à jour et que des retards conséquents pouvaient intervenir dans le classement des documents intéressant la situation des fonctionnaires. Cette situation est regrettable car elle peut nuire aux intérêts des fonctionnaires. En effet, la consultation ponctuelle par un gestionnaire ou un supérieur hiérarchique du dossier d'un fonctionnaire peut conduire, lorsque le dossier est incomplet, à une mauvaise appréciation de la situation de l'agent, voire à la prise d'une décision administrative fondée sur des faits erronés. L'excès d'informations et de documents est également préjudiciable, et la question, déjà rencontrée, de la «*purge*» régulière des dossiers se pose ; on y reviendra plus loin.

Par ailleurs, il est apparu que les documents remis par les fonctionnaires lors de leur entrée dans la fonction publique et classés au dossier (diplômes, formation initiale) sont rarement actualisés ; de ce fait, ils deviennent rapidement inexploitables.

Les lacunes ainsi observées au regard des règles strictes de tenue du dossier individuel ont un retentissement direct sur la mise en œuvre de la procédure d'accès des dossiers aux fonctionnaires.

2 - L'accès des fonctionnaires à leur dossier s'effectue dans des conditions quelquefois difficiles

Les possibilités d'accès des fonctionnaires à leur dossier individuel sont rappelées dans quatre textes différents : l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, les articles 18 et 19 du titre I du SGF et, de manière plus générale, dans la loi du 17 juillet 1978, récemment modifiée par la loi du 12 avril 2000. Malgré le caractère affirmé de ce droit, les gestionnaires du personnel ont indiqué que les fonctionnaires utilisent très peu leur droit d'accès. De fait, la consultation du dossier est demandée dans des hypothèses très limitées, essentiellement dans le cadre des procédures disciplinaires, de recours en notation ou en cas de refus d'avancement. Les consultations *spontanées* des fonctionnaires sont très rares ; la majorité des fonctionnaires ne consultent pas leur dossier individuel - par crainte de représailles, par excès de confiance, ou simplement faute d'en percevoir l'intérêt pratique -.

Il n'a pas été rapporté des cas de refus non-fondés et répétés opposés par l'administration à des demandes de consultation, même si la CADA a signalé l'existence de quelques centaines de demandes d'accès chaque année.

Toutefois, s'agissant de la procédure d'accès au dossier, plusieurs remarques peuvent être faites :

- Le délai d'attente imposé aux fonctionnaires peut, dans certains cas, apparaître trop long ; ce délai imposé tient à la nécessité de «*remettre de l'ordre*» dans le dossier avant de le présenter au fonctionnaire (*voir ci-dessus*) mais aussi aux lenteurs et lourdeurs de la procédure administrative mise en œuvre ainsi qu'à l'éloignement géographique du dossier par rapport au fonctionnaire. L'administration gagnerait évidemment à réduire le délai d'attente qu'elle demande à ses agents, sachant que la loi lui impose l'obligation de constituer et de gérer des dossiers individuels pour répondre principalement à des demandes de consultation.

- Il a été constaté que certaines administrations imposent aux fonctionnaires l'obligation de venir consulter leur dossier à Paris, au siège de la direction du personnel du ministère, alors qu'il existe dans ces administrations des directions locales de gestion du personnel. D'autres administrations procèdent différemment en adressant le dossier individuel «*parisien*» à un service déconcentré où il peut être consulté. Il est regrettable que la circulaire Fonction Publique du 5 octobre 1981 n'indique pas la doctrine de la Fonction publique sur cette question importante³⁷. En effet, effectuer un long et coûteux déplacement pour consulter leur dossier est de nature à dissuader nombre de fonctionnaires curieux d'exercer leur droit d'accès.

- Il a aussi été remarqué que certaines administrations permettent la consultation du «*dossier d'affectation*», tenu par le service dans lequel exerce le fonctionnaire³⁸, alors que dans d'autres administrations, seul le dossier tenu en administration centrale est consultable (voir plus loin la question du respect par l'administration du principe de l'unicité du dossier individuel).

- La présence de tiers (collègue de travail, syndicaliste ou avocat) lors de la consultation du dossier individuel n'est pas tolérée par toutes les administrations. Faute de doctrine d'ensemble, les pratiques sont donc très variables. En revanche, tous les gestionnaires interrogés ont indiqué qu'ils autorisaient de manière souple la prise de copie (photocopie) des pièces du dossier en exigeant rarement le remboursement du coût de la copie.

³⁷ L'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, dans sa rédaction issue de la loi n° 2000 - 321 du 12 avril 2000 prévoit toutefois que : « L'accès aux documents administratifs s'exerce par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ».

³⁸ Voir par exemple la circulaire SJ 82-16.A 2 du 4 février 1982 : Communication de leur dossier personnel aux magistrats et aux fonctionnaires des services judiciaires, BOMJ n° 5 du 31 mars 1982.

3 - En cas de mobilité des fonctionnaires, les règles de gestion du dossier individuel ne sont pas clairement définies

Deux problèmes distincts se posent, concernant respectivement :

- la circulation des dossiers entre gestionnaires de personnel appartenant à des administrations différentes ;
- l'accès par un employeur public ou privé au dossier individuel d'un fonctionnaire qui souhaite obtenir un détachement, une disponibilité ou une mise hors-cadre ou encore une mise à disposition auprès de cet employeur.

Malgré l'intérêt de certaines mobilités effectuées par les fonctionnaires, les règles de transfert de dossiers entre administrations ne sont guère explicitées par le statut général ; seul l'article 100 du titre IV du statut général prévoit que le dossier suit le fonctionnaire hospitalier lorsque celui-ci est nommé à un emploi dans un autre établissement hospitalier.

Lorsque le fonctionnaire quitte définitivement une administration pour une autre, son dossier individuel doit normalement le suivre. Il a été toutefois indiqué aux membres du groupe que le transfert du dossier pouvait intervenir avec beaucoup de retard, ce qui peut nuire aux intérêts du fonctionnaire. Lorsque le fonctionnaire quitte temporairement son administration (détachement, hors-cadre, mise à disposition,...), le dossier individuel est conservé par l'administration de départ qui, demeurant chargée de la «*gestion statutaire*» de l'agent, s'estime être propriétaire du dossier. Il n'existe aucun texte ni aucune circulaire venant préciser les modalités de coopération entre deux administrations ou collectivités publiques pour la tenue des dossiers individuels des fonctionnaires qui exercent leur droit à la mobilité professionnelle.

Quelques règles générales paraissent devoir être respectées. Le principe de confidentialité interdit normalement à l'administration de permettre la consultation du dossier individuel de l'un de ses fonctionnaires par une personne non habilitée.

En pratique, il n'est pas contesté que certaines informations, extraites du dossier du fonctionnaire (les feuilles de notation notamment), circulent entre administrations publiques, voire entre administrations publiques et personnes privées. Cette situation se produit habituellement lorsqu'un fonctionnaire demande à changer d'employeur ; l'administration d'accueil cherche alors à se renseigner sur les compétences et les aptitudes du fonctionnaire qui fait ses offres de service.

Mais la question se pose de savoir si l'échange d'informations entre employeurs est légal, notamment au regard des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 ? Doit-on interdire cette pratique ou doit-on subordonner l'accès aux informations utiles à l'accord préalable du fonctionnaire ? Peut-on s'opposer à un échange d'informations intervenant entre deux administrations ou services de l'État ? La doctrine administrative est muette sur la plupart de ces questions qui pourtant paraissent importantes, dès lors que l'on souhaite promouvoir dans la fonction publique une politique de mobilité des fonctionnaires. Le cadrage juridique concernant notamment les questions de confidentialité paraît devoir être précisé prioritairement.

II. UN DOSSIER PEU UTILISÉ DANS LE CADRE DE LA GESTION DU PERSONNEL

Serait-il envisageable d'imposer davantage de rigueur dans l'application de la réglementation actuelle ? L'effort très important qui pourrait être demandé à cette fin aux services gestionnaires se heurte à l'opinion que ce serait peu utile. Et de fait le dossier individuel est peu utilisé. Le constat est double :

- le dossier individuel du fonctionnaire n'est plus unique ; il existe de multiples dossiers pour chaque fonctionnaire, ce qui conduit à une dispersion des informations utiles en matière de gestion de personnel et à un affaiblissement du rôle du dossier individuel constitué en application de l'article 18 du titre I du SGF ;

- certaines pièces importantes concernant l'évaluation des compétences et des aptitudes des fonctionnaires ne sont pas versées au dossier du fonctionnaire ; ce dernier n'est donc pas un outil d'un grand secours pour les gestionnaires qui s'engagent dans une démarche de gestion dite qualitative ou de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

A. L'ÉVOLUTION DES TECHNIQUES DE GESTION DU PERSONNEL A FAIT ÉCLATER LE DOSSIER INDIVIDUEL DES FONCTIONNAIRES

Le Comité a observé que la règle de l'unicité du dossier individuel était remise en cause par des pratiques assez courantes qui tendent, pour diverses raisons liées essentiellement à des choix de gestion, à créer pour un même fonctionnaire plusieurs dossiers et sous-dossiers individuels.

1 - La tenue par les administrations de «dossiers d'affectation», distincts du dossier individuel du fonctionnaire, est une pratique fréquente

Plusieurs gestionnaires ont évoqué l'existence de «*dossiers individuels de proximité*» qui sont constitués et utilisés par les supérieurs hiérarchiques directs des fonctionnaires dans le cadre d'une gestion de proximité des agents. Ces supérieurs hiérarchiques sont fréquemment appelés à intervenir en matière de gestion de personnel, soit en prenant eux-mêmes des décisions administratives de faible importance (par exemple des autorisations d'absence), soit en donnant leur avis, notamment pour l'appréciation des mérites de leurs agents (procédure de notation, avancement au choix,...).

Pour préparer les décisions qu'ils prennent ou les avis qu'ils donnent, ces agents d'encadrement ont pris l'habitude de collecter et de conserver des documents concernant la situation administrative des fonctionnaires placés sous leur autorité. Cette façon de procéder est plus simple et plus rapide que la procédure de consultation du dossier individuel «*officiel*». La collecte des informations est rendue possible par le fait que les actes de gestion du personnel sont généralement notifiés aux agents par la voie hiérarchique.

Il apparaît que ces dossiers de proximité n'ont aucun statut juridique défini, ce qui pose deux types de problème :

- d'abord, le contenu exact de ces dossiers n'est pas contrôlé ni d'ailleurs réglementé. Rien ne permet d'affirmer qu'ils ne contiennent pas des documents dont la présence est prohibée par les dispositions de l'article 18 du titre I du SGF. A cet égard, il faut rappeler que les détenteurs de dossiers de proximité ne sont pas dans la plupart des cas des spécialistes de la gestion du personnel, habitués et sensibilisés aux contraintes juridiques particulières de cette matière ;

- ensuite, les dossiers de proximité ne sont pas connus des agents et ne leur sont généralement pas présentés lorsque ceux-ci font une demande de consultation de leur dossier individuel.

Il paraît regrettable que l'utilisation de dossiers, dont la présence peut être observée à différents niveaux hiérarchiques, ne soit pas mieux encadrée, soit par des textes généraux, soit par des instructions ministérielles. Ce point mérite attention dans la mesure où le rôle de l'encadrement de proximité est de plus en plus mis en avant dans le cadre de la promotion de pratiques modernes de gestion.

2 - Le développement de la gestion déconcentrée du personnel dans la fonction publique de l'État se traduit, de facto, par la création de «dossiers individuels locaux», qui s'ajoutent aux dossiers individuels gérés par la direction du personnel du ministère

La déconcentration de la gestion du personnel constitue, depuis de nombreuses années, un axe fort de la politique de réforme de l'État. La circulaire du 9 avril 1991 relative à la déconcentration de la gestion du personnel de l'État a rappelé la nécessité de déconcentrer tous les actes qui s'imposent à l'administration ou qui relèvent, en vertu des textes réglementaires, de la compétence des seuls chefs de service ; elle invitait fermement les ministres à déconcentrer, en tenant compte des impératifs de cohérence de la gestion et du principe d'égalité, les actes concernant les recrutements, les nominations et titularisations, les avancements, les congés et autorisations d'absence, la discipline et les cessations de fonctions.

Beaucoup d'administrations se sont engagées dans une démarche progressive de déconcentration de la gestion de leur personnel. Dans de nombreux cas, les ministères ont délégué des compétences de gestion à leurs services déconcentrés tout en conservant, à leur niveau, la maîtrise de certaines décisions pour des raisons d'ordre juridique ou d'opportunité. Dans le cas d'une grande administration comme *l'éducation nationale*, certains éléments concernant un même agent peuvent exister sous diverses formes dans l'établissement d'affectation, au rectorat et au ministère. Il en résulte que pour des corps de fonctionnaires, la gestion des personnels peut être partagée, selon les actes, entre deux autorités, le ministre et le préfet de région ou de département ou un chef de service déconcentré.

Cette situation, finalement assez fréquente, se traduit, de facto, par l'existence d'au moins deux dossiers individuels pour un même fonctionnaire, l'un, sans doute le plus complet, tenu par le ministre, l'autre géré par un service déconcentré de gestion de personnel.

Le statut général des fonctionnaires, qui avait prévu que la gestion des corps ou des cadres d'emplois de fonctionnaires pouvait être déconcentrée ou décentralisée, n'a pas, en revanche, envisagé la gestion partiellement déconcentrée, et, son corollaire, l'existence de plusieurs «*dossiers individuels*». Faut-il dès lors considérer que l'article 18 du titre I du SGF autorise l'existence de ces deux dossiers parallèles lorsque la gestion du personnel est partagée entre deux autorités ou peut-on admettre que *les deux dossiers n'en forment en réalité qu'un seul* ? Si l'on retient cette deuxième solution, il faudrait en déduire que le dossier géré par le service déconcentré est communicable, avec le dossier géré par les services du ministre, lorsque le fonctionnaire en fait la demande, ce qui ne correspond pas à la pratique de certains ministères.

Là encore, les textes et la doctrine administrative ne donnent aucune indication sur la possibilité et la manière de constituer et de gérer le ou les dossiers individuels lorsque la gestion des fonctionnaires concernés est partiellement déconcentrée.

B. LE DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE NE RECUEILLE PAS CERTAINS DOCUMENTS POURTANT ESSENTIELS A LA GESTION DU PERSONNEL

L'examen du contenu d'un certain nombre de dossiers individuels de fonctionnaires a permis de constater que tous les dossiers consultés contenaient les pièces courantes générées par la «*gestion statutaire*» des fonctionnaires (arrêtés de nomination, de titularisation, de reclassement, d'avancement, de placement dans une position statutaire, les feuilles de notation,...). Il a été noté que bon nombre de ces dossiers contenaient aussi des documents peu utiles (par exemple : des bordereaux d'envoi, des documents en double exemplaire) alors que certaines sous-chemises étaient peu alimentées ou étaient constituées de documents non significatifs.

Faisaient très souvent défaut les documents concernant l'évaluation des compétences des fonctionnaires, leur formation professionnelle et leur mobilité.

1 - Les documents relatifs à l'évaluation des agents

Les textes statutaires, notamment ceux relatifs à la notation, ne prévoient pas, actuellement, que les fonctionnaires aient droit, chaque année, à un entretien professionnel ou d'évaluation. Toutefois, un certain nombre d'administrations ont mis en place, par voie de circulaire, des procédures d'entretien/évaluation pour leurs agents.

Ces entretiens, le plus souvent annuels, constituent un instrument essentiel de la gestion des ressources humaines car ils permettent aux chefs de services et à la hiérarchie de proximité d'engager, dans un contexte «*dépassionné*», le dialogue avec leurs collaborateurs. Ce dialogue, pour être constructif, doit être mené à partir d'une analyse de l'activité de l'agent évalué en fonction des objectifs qui lui ont été fixés. Les entretiens permettent des échanges d'informations et facilitent, ensuite, la mise en place d'une gestion individuelle des carrières des fonctionnaires et l'adéquation des agents à leur emploi.

Le Comité a constaté que, lorsque des entretiens professionnels ou d'évaluation étaient organisés, ceux-ci donnaient lieu généralement à la rédaction d'un compte-rendu signé à la fois par le supérieur hiérarchique et par le fonctionnaire. Mais ce compte-rendu ne se trouve que très exceptionnellement dans le dossier individuel du fonctionnaire³⁹. Plusieurs explications peuvent être données à ce constat :

- d'abord le statut du compte-rendu d'entretien n'est pas clairement défini.

Le compte rendu est généralement présenté comme un simple document préparatoire à la feuille de notation, sur laquelle sont indiquées les conclusions essentielles que tirent le supérieur hiérarchique et le fonctionnaire de la procédure d'évaluation. Dans ce cadre, seule la feuille de notation, dont le contenu est assez conséquent, est versée au dossier ; le compte-rendu est conservé par le supérieur hiérarchique et intégré, le plus souvent, dans le «*dossier individuel de proximité*» (voir ci-dessus).

Mais le compte-rendu d'entretien peut aussi être regardé comme un document qui «*intéresse la situation administrative du fonctionnaire*», au sens de l'article 18 du titre I du SGF. En effet, l'utilité de ce document n'est pas limitée à la procédure de notation annuelle ; dans l'hypothèse où un fonctionnaire est susceptible d'obtenir un avancement au choix, l'appréciation portée sur ses mérites par ses supérieurs hiérarchiques pourra se fonder, notamment, sur les informations qui auront été consignées sur les comptes-rendus. Ces informations pourront aussi être utilisées pour l'affectation, la mutation ou la formation des fonctionnaires.

- ensuite, plusieurs gestionnaires ont indiqué que l'objectif de l'entretien professionnel ou d'évaluation ne pourrait pas être totalement atteint si un compte-rendu devait être versé au dossier individuel et y demeurer. Selon ces gestionnaires, l'entretien professionnel ou d'évaluation est fondé sur une logique de dialogue constructif et informel qui s'accommode assez mal du formalisme du compte rendu officiel «*archivé*» au dossier de l'agent. Autrement dit, ils craignent que ce formalisme conduise les évaluateurs à utiliser une «*langue de bois administrative*» qui priverait la procédure de l'entretien d'une partie de sa pertinence.

- par ailleurs, face aux réticences de certaines organisations syndicales à l'égard de cette procédure, les administrations font preuve d'une certaine prudence sur la question de l'évaluation des fonctionnaires, problématique qui est intimement liée à l'idée d'avancement au mérite.

³⁹ Les comptes-rendus ne figurent pas dans les dossiers gérés par les services du *ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*. Au *ministère de l'Équipement*, ces comptes-rendus sont conservés dans un dossier particulier au niveau de la cellule de gestion locale.

- enfin, il est certain que l'approche plus personnelle de la relation hiérarchique qu'implique la procédure de l'entretien d'évaluation apparaît trop contraire aux habitudes de gestion «*statutaire*» (ou bureaucratique) de la fonction publique pour ne pas susciter des résistances.

2 - Les documents relatifs à la formation des fonctionnaires

a) Les documents relatifs à la formation continue des fonctionnaires

Il a été observé que si les demandes de formation formulées par les agents et la réponse correspondante de l'administration, suivie le cas échéant d'une autorisation d'absence ou de la décision d'octroi de congés administratifs relative à la formation accordée, figuraient bien au dossier, en revanche, ni le détail du contenu de la formation suivie ni l'attestation de suivi de la formation par le fonctionnaire n'étaient systématiquement versés au dossier.

Deux types d'informations font souvent défaut :

- les fiches de formation

L'article 29 du décret n° 85-607 du 14 juin 1985 relatif à la formation professionnelle des fonctionnaires de l'État prévoit que «*dans le dossier de chaque fonctionnaire figure une fiche retraçant les actions de formation auxquelles il a participé, aussi bien en tant que stagiaire qu'en tant que formateur (...)*». Les trois accords-cadre sur la formation continue des 29 juin 1989, 10 juillet 1992 et 22 février 1996 comportent des dispositions tendant à la généralisation de la fiche individuelle de formation (FIF).

Le bilan du dernier accord-cadre, dressé en mai 1999, fait apparaître que la mise en place des FIF a été laborieuse et que son utilisation n'est pas encore, et de loin, optimale. Le principal frein à sa généralisation et à son entière exploitation réside dans la difficulté, partout soulignée, de pouvoir concilier ce document avec la gestion informatisée des agents. C'est souvent l'informatisation de la fiche et son intégration dans la base des personnels des ministères qui expliquent le retard pris. Lorsqu'elles existent, les FIF répertorient les stages demandés et les stages obtenus mais ne font pas systématiquement mention des formations non accordées. Le motif du rejet n'apparaît pas toujours. De façon plus générale, la FIF apparaît comme un moyen de recueillir les besoins et d'analyser les résultats, voire de repérer les agents qui n'ont pas suivi de formation. Il s'agit donc d'un outil statistique plus encore que d'un outil de gestion et de dialogue.

Le Comité a constaté que les FIF, lorsqu'elles existent, sont généralement conservées dans le service chargé de la formation dans le ministère ou la collectivité territoriale; elles ne sont pas versées dans le dossier individuel du fonctionnaire.

Le bilan du 3^{ème} accord-cadre signale également que la communication annuelle de la fiche n'est pas toujours réalisée, sans pour autant que les agents en expriment la demande, ce qui confirme que ce document *n'est pas encore perçu*, individuellement, «*comme un outil pertinent de gestion de la vie professionnelle*». Les rares demandes sont traitées comme les demandes de consultation des dossiers individuels.

- le compte-rendu de l'entretien de formation

L'organisation d'entretiens annuels de formation en faveur des fonctionnaires n'est pas prévue, à l'instar des entretiens d'évaluation, dans les textes statutaires. Le dernier accord-cadre sur la formation continue des fonctionnaires de l'État préconise toutefois sa généralisation : l'entretien de formation est distinct de l'entretien de notation. Il doit permettre d'apprécier la situation de chaque agent en ce qui concerne la durée de la formation suivie au moment où sont établis les bilans annuels de formation des services.

Le bilan de l'accord-cadre de 1996 précise que «*si l'objectif de généralisation de la FIF paraît pouvoir être réalisé dans un avenir proche, il n'en va pas de même de l'entretien annuel de formation (...). Plusieurs ministères se sont engagés dans cette voie, soit qu'ils organisent un entretien de formation effectivement distinct de l'entretien d'évaluation, soit que la question de la formation continue soit évoquée à l'occasion de ce dernier*».

Il est apparu que, dans plusieurs de ces ministères, l'entretien annuel de formation donnait lieu à la rédaction d'un compte rendu mais que ce compte rendu n'était que rarement versé au dossier individuel du fonctionnaire.

Comme en matière d'évaluation du fonctionnaire, le statut du compte rendu de formation n'est pas clairement défini. Certaines organisations syndicales sont hostiles à l'inclusion des ces comptes rendus dans les dossiers individuels car elles craignent que l'insertion de ces documents dans le dossier ne rende possible la prise en compte des périodes de formation accomplies par les fonctionnaires pour leur avancement.

Pourtant, l'accord-cadre de 1996 rappelle que les fonctionnaires doivent avoir la possibilité de valoriser dans leur exercice professionnel ou le déroulement de leur carrière, les acquis de formation professionnelle continue ; l'accord-cadre reste cependant très prudent sur la mise en place de règles concernant l'articulation entre formation et carrière ; il rappelle aussi que la mise en place d'une telle règle a pour préalable nécessaire la réalisation de l'objectif d'égalité d'accès à la formation.

b) Les documents relatifs aux formations ou enseignements dispensés par les fonctionnaires eux-mêmes

Le Comité a remarqué que le détail des formations dispensées par les fonctionnaires pour le compte de leur administration ou pour le compte d'un organisme public est rarement présent dans les dossiers individuels alors même qu'un compte de cumul est tenu par ailleurs, en application des dispositions du décret-loi du 29 octobre 1936 relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions.

Ceci paraît regrettable car l'administration n'utilise pas de manière pertinente les informations figurant dans les demandes d'autorisation de cumul (ou dans le compte de cumul) et ignore ainsi les compétences et les talents particuliers de ses agents lorsque ceux-ci les expriment en dehors de leur service.

c) Les documents relatifs à la formation initiale des fonctionnaires

Les informations concernant le niveau et la nature des études scolaires, universitaires ou autres sont collectées au moment du recrutement des agents dans la fonction publique ; elles sont versées au dossier du fonctionnaire mais sont très rarement mises à jour et exploitées par les gestionnaires du personnel. De ce fait, ces derniers n'ont qu'une connaissance imparfaite des compétences de leur personnel, ce qui ne permet pas une gestion optimale de leurs affectations et de leurs formations.

3 - Les documents relatifs à la mobilité effectuée par les fonctionnaires

Il a été en outre remarqué que les dossiers des fonctionnaires, qui effectuent temporairement des périodes de mobilité (par voies de détachement, mise à disposition ou disponibilité) sont conservés, pendant ces périodes, par leur administration d'origine. Ces dossiers se sont pas ou sont rarement alimentés par les administrations ou services d'accueil qui ouvrent eux-mêmes, le plus souvent, un dossier individuel mais ne s'en dessaisissent pas lorsque le fonctionnaire regagne son corps d'origine.

Il en résulte que les dossiers individuels des fonctionnaires mobiles comportent inévitablement des lacunes ou des imprécisions. Ces lacunes ou ces imprécisions peuvent porter préjudice à ces fonctionnaires, notamment lorsqu'il s'agit de reconstituer leur carrière administrative pour le calcul de leur retraite ou dans l'hypothèse où l'administration met en œuvre une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La plupart des gestionnaires de personnel ont signalé ce problème qui ne paraît pas trouver, à ce jour, de solution satisfaisante.

*
* *
*

Des constatations qui précèdent, peuvent être tirées deux conclusions importantes :

1) le dossier individuel du fonctionnaire est largement sous-utilisé

Il est apparu que :

- les fonctionnaires exercent très rarement leur droit d'accès au dossier ;
- les tiers n'ont pas accès aux pièces du dossier ;
- l'utilisation des dossiers individuels à des fins de recherche n'est pas significative ;

- les gestionnaires n'utilisent, le plus souvent, que de manière marginale le dossier individuel dans le cadre de la gestion du personnel. Le dossier individuel *«papier»* est utilisé essentiellement lors de l'arrivée d'un agent dans un service, lors d'une mobilité, lors d'une procédure disciplinaire et lors de son départ en retraite, pour la préparation du dossier transmis au Service des pensions ; le dossier est consulté en cas d'avancement au choix (notamment pour en communiquer des éléments aux représentants du personnel dans les commissions administratives paritaires) et, de manière plus anecdotique, lorsque l'historique de la carrière du fonctionnaire doit être rappelé (remise de médaille, pot de départ,...).

Au total, l'investissement temps/travail consacré par les gestionnaires du personnel à la tenue du dossier individuel apparaît un peu surdimensionné si l'on se réfère à l'usage qui en est réellement fait. Malgré la sévérité de ce constat, peu d'initiatives ont été prises pour valoriser le rôle du dossier individuel.

Sa modernisation n'a jamais été évoquée à un titre ou à un autre dans les intentions de réforme de la gestion des ressources humaines dans l'administration. Le groupe de travail n'a en effet trouvé, au cours de ses recherches, aucune étude ou document récent traitant de la problématique du dossier individuel du fonctionnaire ; de même, les multiples rapports rédigés ces dernières années sur la nécessité de réformer la gestion des ressources humaines dans le secteur public n'évoquent que très exceptionnellement le rôle que pourrait y jouer le dossier individuel du fonctionnaire. Dans les administrations qui se sont engagées dans une démarche de modernisation de la gestion de leurs ressources humaines, la réforme n'a pas concerné, même indirectement, le dossier individuel du fonctionnaire.

2) tel qu'il se présente aujourd'hui, le dossier individuel n'est pas un outil pertinent pour la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans la fonction publique.

Rappelons que la démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) est complexe et surtout nécessite la connaissance et la maîtrise des informations concernant les compétences et les potentialités des agents.

Dans une formulation qui en a été donnée récemment¹², la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle s'organise en six étapes : identification des métiers et des situations de travail se traduisant par une connaissance des effectifs et de leur répartition en métiers, par âge, ancienneté, compétences ; projection, à moyen terme, de l'évolution des ressources humaines, selon un scénario «*au fil de l'eau*» ; identification et analyse des facteurs d'évolution ; traduction de ces évolutions en «*besoins futurs*» en effectifs par emploi et par compétences ; analyse des écarts entre les projections résultant du scénario «*au fil de l'eau*» et du scénario selon «*les évolutions futures*», à la fois en termes quantitatifs et en termes qualitatifs ; et enfin, élaboration d'une politique de réduction des écarts au moyen des outils traditionnels de la gestion du personnel : formation, promotion, mobilité, recrutement, etc.

Si l'on s'en tient à l'essentiel, la mise en œuvre de toutes ces étapes suppose de *recenser* et *évaluer les compétences* existantes des fonctionnaires mais aussi les compétences nécessaires à l'adaptation aux évolutions futures. Les gestionnaires doivent donc anticiper les évolutions et faire preuve de réactivité en mobilisant les trois variables d'action dont dispose la fonction publique : la formation, le recrutement et la mobilité.

Le dossier individuel du fonctionnaire n'a pas été conçu à l'origine comme un outil de gestion du personnel et ne constitue pas le réceptacle principal des informations pertinentes collectées par l'administration en matière d'évaluation des compétences, de formation et de mobilité des fonctionnaires. Il n'est donc pas, actuellement, d'un grand secours pour les gestionnaires qui s'engagent dans une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

Il est paradoxal de constater qu'au moment même où l'administration s'engage dans une démarche de GPEEC⁴¹ qui implique transparence et maîtrise des données concernant les fonctionnaires, persiste une situation de trop faible connaissance des agents au travers de leur dossier individuel, notamment en ce qui concerne les éléments d'appréciation qualitative utiles à la gestion.

III. UNE INFORMATISATION DE LA GESTION QUI N'A PAS CONCERNÉ LE DOSSIER INDIVIDUEL

A. LES PROGRÈS DE LA GESTION INFORMATISÉE DU PERSONNEL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La quasi-totalité des administrations et des collectivités qui ont été étudiées ont mis en place des outils de gestion informatisée du personnel (exemple de l'application « Prosper » du ministère de l'intérieur). Elles se sont dotées à la fois :

⁴⁰ Voir le rapport du groupe thématique présidé par M. VALLEMONT dans le cadre du rapport : « Gestion dynamique de la fonction publique : une méthode » Commissariat Général du Plan, mai 2000.

⁴¹ Voir par exemple les engagements pris par le Gouvernement dans l'accord cadre du 10 juillet 2000 pour la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et sur une meilleure gestion de l'emploi public.

- de fichiers informatiques contenant un grand nombre d'informations sur la situation administrative des fonctionnaires. Il existe, en général, un fichier général du personnel complété par des fichiers spécialisés, connectés ou non au fichier général, pour la gestion de certaines procédures (formation, paye, droits sociaux, ...). Ces fichiers sont alimentés en informations à partir de documents qui figurent au dossier individuel ; des mises à jour régulières sont réalisées à partir de réponses à des questionnaires régulièrement adressés aux agents ;

- de logiciels de gestion de personnel ; ces logiciels, acquis dans le commerce ou conçus spécialement pour l'administration, permettent d'éditer des décisions individuelles dans la plupart des domaines de la gestion du personnel.

Les systèmes de gestion informatisée du personnel ne répondent pas à la même finalité que le dossier individuel ; ils sont conçus comme des outils au service quotidien des gestionnaires de personnel. Ils n'ont pas vocation à contenir, comme le dossier individuel, tous les documents intéressant la situation administrative des fonctionnaires.

Les fichiers informatisés sont quelquefois conçus pour alimenter en données le système de gestion prévisionnelle des emplois et, le cas échéant, des compétences.

Les fichiers de gestion du personnel de l'administration sont considérés comme des fichiers «*inoffensifs*» ; ils doivent faire l'objet d'une déclaration de conformité à des normes simplifiées établies par la Commission Nationale Informatique et Liberté (voir la délibération n° 93-020 du 2 mars 1993, norme simplifiée n° 36, concernant les traitements automatisés d'informations nominatives relatifs à la liquidation et au paiement des rémunérations et la délibération n° 93-021 du 2 mars 1993, norme simplifiée n° 37, concernant les traitements automatisés d'informations relatifs à la gestion du personnel).

Ils sont toutefois soumis à une réglementation particulière qui protège les droits des fonctionnaires. En application des dispositions la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, il est interdit de collecter ou conserver, sauf accord exprès de l'intéressé, les données faisant apparaître les origines raciales, les opinions philosophiques ou religieuses et les appartenances syndicales. Les administrations peuvent recueillir certaines informations nominatives sous réserve de prendre toutes dispositions utiles pour en préserver la sécurité et empêcher notamment qu'elles soient déformées, endommagées ou communiquées à des tiers (voir annexe I).

Les fonctionnaires peuvent, comme pour le dossier individuel papier, avoir accès aux données les concernant contenues dans ces fichiers ; ils peuvent exiger la suppression ou la rectification de certaines informations. Mais en pratique, il est encore plus rare de voir les agents consulter les fichiers du personnel, pour la partie qui les concerne, que leur dossier individuel.

B. LE DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE N'A PAS ÉTÉ INFORMATISÉ, CONTRAIREMENT AUX AUTRES ÉLÉMENTS DE LA GESTION DU PERSONNEL

Malgré la généralisation rapide de l'utilisation de l'informatique dans l'administration, aucun gestionnaire n'a indiqué qu'il avait informatisé la gestion du dossier individuel ou qu'il envisageait de le faire à court ou moyen terme⁴² ; au moment de l'enquête du Comité aucune expérimentation en ce sens n'avait été menée, ne semblait envisagée dans la fonction publique⁴³.

Pourtant, il est apparu que les informations contenues dans les fichiers informatiques recoupaient assez largement celles qui figurent ou doivent figurer dans le dossier individuel, support papier, tenus par les gestionnaires. Il a d'ailleurs été noté que les dossiers des jeunes agents étaient composés essentiellement de documents édités à partir des fichiers informatisés de gestion. Dans certains services, subsistent aussi, de surcroît, des «fichiers cartons» simplifiés (de type Kardex) que les gestionnaires manipulent rapidement et dont ils apprécient le maniement et la fiabilité (par exemple au ministère des affaires étrangères et dans les préfectures).

Le Comité a remarqué que la coexistence des dossiers individuels des fonctionnaires avec les fichiers informatiques était à l'origine d'une surcharge de travail pour les gestionnaires voire d'incohérences ou d'erreurs qui peuvent avoir un retentissement sur la gestion du personnel :

- c'est ainsi que dans la plupart des administrations visitées, les dossiers individuels font *double emploi* avec les fichiers informatisés ; mais ce sont généralement des services différents qui gèrent les applications informatiques et la tenue des dossiers individuels. De ce fait, il est apparu que la cohérence des travaux de ces services n'était pas toujours garantie, ou tout au moins encadrée. Lorsque ce travail de mise en cohérence est réalisé, les gestionnaires constatent régulièrement des erreurs de saisie ou de traitement des informations. Il a été également constaté des incohérences entre données dont la cause résidait dans une insuffisante maîtrise, par les créateurs de fichiers, des concepts statutaires. C'est pour cette raison qu'a été créé, au sein de la fonction publique de l'État, un groupe de travail réunissant les gestionnaires de personnel des différentes administrations et qui a été chargé de définir en commun des concepts de base de la gestion du personnel qui soient conformes aux règles statutaires et qui puissent être pris en compte dans les systèmes de gestion informatisée. Ce travail important de mise en cohérence a donné lieu à une première publication en 1998, mais n'a pas été poursuivi ni actualisé depuis ;

⁴² Sauf au *ministère des finances* où un projet de dématérialisation de la totalité des dossiers individuels de la DGI serait à l'étude et devrait aboutir aux environs de 2005. La scannérisation des pièces du dossier en vue de constituer une base de données numériques a été abandonnée, il y a une dizaine d'années, dans les services de la *Police nationale*.

⁴³ Une circulaire FP du 5 octobre 1981 envisageait cependant déjà la possibilité de procéder à des enregistrements sonores ou visuels (microfiches par exemple) des pièces du dossier des fonctionnaires. La loi du 12 avril 2000 prévoit la possibilité de donner accès à des supports numérisés d'information.

- dans plusieurs administrations ou collectivités, il a été observé que *priorité* était donnée à la gestion informatisée des données administratives concernant les fonctionnaires, le dossier individuel n'étant plus que l'expression, sur support papier, des données contenues sur les fichiers. Dans une telle situation, l'utilité du dossier individuel est très faible.

- les gestionnaires de fichiers n'ont pas exclu l'hypothèse que des informations importantes, reprises dans les fichiers informatisés, ne figurent pas dans les dossiers individuels des fonctionnaires intéressés (par exemple en matière de formation, voir ci-dessus). Il est donc à craindre que dans son état actuel l'informatique ne contribue, d'une certaine façon, à appauvrir ou à diluer les dossiers individuels des fonctionnaires, ainsi que cela a déjà été constaté au ministère des finances et à celui de l'éducation nationale. Ce phénomène d'appauvrissement, combiné avec celui de la multiplication des fichiers et sous-fichiers de gestion, rendra plus difficile, à terme, l'accès des fonctionnaires à la totalité des données concernant leur situation administrative, alors même que la loi du 6 janvier 1978 leur confère un droit d'accès aux fichiers informatisés.

- enfin, les fichiers tenus par les administrations ne sont pas interconnectés ou interconnectables entre eux, soit pour des raisons techniques (choix de technologies non compatibles), soit parce qu'il n'y a même pas accord sur les concepts mis en œuvre dans la gestion du personnel. En conséquence les échanges de données numérisées entre administrations, par exemple dans le cas de la mobilité d'un fonctionnaire, ne sont pas actuellement réalisables.

*

Dans ce contexte, faut-il laisser dépérir le dossier du fonctionnaire, ou au contraire le rendre utilisable et s'en servir effectivement ?

TROISIÈME PARTIE

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Après avoir rappelé les caractéristiques du dossier individuel des fonctionnaires, le Comité a identifié les problèmes rencontrés dans la pratique actuelle de gestion et les principales lacunes de la réglementation.

Il lui paraît clair que la problématique du dossier individuel est loin d'être au cœur des préoccupations de la majeure partie des gestionnaires du personnel. Bien peu d'innovations ou d'initiatives réformatrices ont été identifiées au cours de l'enquête alors que la réglementation est déjà ancienne.

L'application de la réglementation du dossier individuel du fonctionnaire ne génère que peu de contentieux, ce qui ne signifie pas pour autant que la situation est totalement satisfaisante. Le Comité a en effet relevé, dans presque toutes les administrations et collectivités publiques, un certain nombre de pratiques de gestion qui doivent et peuvent être corrigées sans grandes difficultés.

Mais c'est l'affaiblissement, sinon l'évanescence, du rôle du dossier individuel du fonctionnaire dans le domaine de la gestion des ressources humaines qui constitue le problème le plus préoccupant. En perdant son caractère de document unique de référence et en ne recevant pas certaines informations importantes pour la situation administrative des fonctionnaires, le dossier individuel ne peut avoir une grande utilité dans le cadre d'une nécessaire gestion dynamique du personnel qui intègre toutes les dimensions de la gestion des ressources humaines.

De surcroît, le dossier individuel du fonctionnaire entre en concurrence avec les fichiers informatisés de gestion de personnel ; les gestionnaires privilégient naturellement l'utilisation des nouvelles technologies et négligent le dossier papier, dont la lourdeur d'emploi est critiquée.

Au terme de son analyse, le Comité a retenu quelques recommandations résultant des quelques choix généraux qui ont guidé sa réflexion.

I. CHOIX PROPOSÉS

- Le dossier est à considérer comme une garantie qui demeure fondamentale pour le fonctionnaire.

Ayant constaté les lacunes importantes du dossier individuel du fonctionnaire (cadre juridique insuffisant, appliqué avec peu rigueur par la majorité des gestionnaires du personnel, faible utilisation par ces derniers du dossier individuel comme un outil de gestion du personnel, affaiblissement de son rôle de document unique de référence, absence de certains documents pourtant essentiels pour la gestion des ressources humaines et informatisation insuffisante de sa gestion), le Comité s'est inévitablement interrogé sur la question de sa suppression pure et simple. Il estime que la disparition du dossier individuel priverait les fonctionnaires, sans justification suffisante, d'une garantie juridique d'impartialité dans la gestion de leurs carrières et en matière disciplinaire ; cette solution n'a d'ailleurs été préconisée par personne.

- Le dossier doit devenir un outil de gestion utile à l'Etat-employeur comme à l'agent.

Pour que le dossier ne devienne pas progressivement un « objet de musée », le Comité estime nécessaire d'en rénover la conception et la gestion, tant dans l'intérêt des agents que dans celui de l'administration. L'intérêt du fonctionnaire est bien en effet qu'il puisse, dans des conditions claires et explicites, connaître et consulter toutes les données dont l'administration dispose sur lui au long de sa carrière et qu'il y accède commodément. Pour l'employeur public, le dossier individuel doit cesser d'être perçu comme une contrainte juridique, consommatrice de temps et finalement peu utile : il s'agit d'un référentiel indispensable à une gestion du personnel renouvelée, qui doit permettre de dépasser les clivages entre les services et entre les territoires et d'accompagner les politiques de déconcentration et de mobilité. Il importe en conséquence que l'on y trouve non seulement les données courantes sur l'état-civil, l'historique de la carrière depuis le recrutement, les pièces réglementaires habituelles, mais aussi des éléments plus qualitatifs et plus dynamiques : les qualifications, les compétences et expériences acquises, les formations reçues, les appréciations chiffrées et littérales, assorties du droit de réponse comme il en est déjà pour la notation.

- La perspective de la dématérialisation doit permettre d'améliorer l'accès au dossier et de faciliter son usage.

La pleine mise en œuvre des principes précédents conduit en effet à préconiser une totale transparence de toutes les données mentionnées et à afficher une volonté de dématérialiser effectivement le dossier individuel et d'exploiter les données de gestion par les nouvelles technologies de l'information, à l'avantage du fonctionnaire et pour un meilleur usage par le service.

II. RECOMMANDATIONS

Les recommandations découlent des choix précédents, c'est-à-dire de la conviction de l'utilité d'un dossier rénové permettant d'améliorer la gestion des ressources humaines mais présentant toutes les garanties nécessaires en terme de contenu et de droit d'accès pour le fonctionnaire. Elles sont regroupées en cinq rubriques que le Comité a souhaité présenter avec l'articulation suivante :

- la définition du contenu « utile » du dossier ;
- la réforme de la réglementation du dossier individuel qui en résulte ;
- l'unification des conditions d'exercice du droit d'accès des agents à leur dossier ;
- les conséquences à en tirer en termes de formation et d'information des gestionnaires de dossiers individuels ;
- enfin, la perspective à retenir pour la dématérialisation du dossier.

A. IL FAUT FAIRE DU DOSSIER INDIVIDUEL DU FONCTIONNAIRE UN OUTIL UTILE POUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Les dossiers individuels doivent comporter tous les documents qui intéressent la situation administrative des fonctionnaires, et notamment ceux qui concernent la description de leur expérience, de leurs compétences professionnelles et de leur parcours de formation.

Un préalable s'impose toutefois ; il devient indispensable que soit précisé le statut juridique des comptes-rendus d'entretien, d'évaluation et de formation. La réforme du décret de 1959 sur la procédure de notation des fonctionnaires de l'État paraît, en première analyse, nécessaire pour l'organisation obligatoire d'un entretien professionnel périodique pour chaque fonctionnaire. Il y a lieu de donner si possible aux comptes-rendus d'entretien un statut juridique incontestable.

A cet égard, la réglementation pourrait envisager de ne faire figurer aux dossiers individuels que les derniers comptes-rendus des entretiens, correspondant, par exemple, à deux ou trois périodes d'évaluation. Le dossier individuel contiendrait ainsi à la fois les éléments statutaires de notation (feuilles de notation) et des documents récents et actualisés permettant à l'administration de situer son agent en termes d'activités, de compétences et d'évolution de carrière.

La même logique paraît devoir être retenue pour les comptes-rendus d'entretien de formation, lorsque des entretiens sont organisés. En revanche, il semble que toutes les fiches individuelles de formation doivent figurer dans le dossier individuel, si toutefois la lisibilité de ces fiches apparaît suffisante.

Enfin, une réflexion pourrait être engagée sur la nécessité de conserver, dans le dossier individuel du fonctionnaire, la totalité des feuilles de notation le concernant, étant entendu que la pertinence et l'utilité des feuilles les plus anciennes ne sont pas toujours démontrées et sont même susceptibles de pénaliser l'agent lors d'une promotion.

Pour certains, les informations, les moins actuelles, gardent leur intérêt pour la gestion des ressources humaines, tandis que pour d'autres, la « purge » régulière permet de prévenir « la langue de bois » des notateurs.

Il pourrait être défini une norme de conservation de ces documents et des règles de purge des dossiers. Le Comité est conscient que cette proposition, si elle était mise en œuvre, alourdirait la charge de travail des gestionnaires. Toutefois, la gestion de ce type de procédure devrait être largement simplifiée par le recours à l'informatisation du dossier individuel.

L'utilisation du dossier individuel comme outil de gestion des ressources humaines suppose qu'il soit régulièrement tenu à jour, purgé des documents inutiles et d'un accès relativement aisé. Tout ceci nécessite une remise en cause des pratiques actuelles de gestion qui confinent le dossier dans un rôle essentiellement archivistique.

B. LES RÈGLES CONCERNANT LE DOSSIER DOIVENT ÊTRE REVUES

Il est nécessaire de donner aux gestionnaires du personnel une *définition* claire des documents qui doivent être versés au dossier individuel du fonctionnaire et de l'*utilisation* qui peut en être faite. En outre, les gestionnaires devront maîtriser les règles concernant les documents ou les mentions qui ne doivent pas figurer au dossier (notamment les pièces et mentions relatives aux opinions politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques des fonctionnaires et à leur santé) ainsi que les pièces à conserver seulement de manière transitoire (notamment en ce qui concerne les sanctions disciplinaires).

Afin d'atteindre cet objectif, quatre démarches étroitement liées devraient alors être engagées :

1. Rompre avec la règle de l'enregistrement et de la numérotation sans discontinuité des pièces du dossier, cette règle n'étant quasiment plus appliquée par les gestionnaires ni sanctionnée, compte tenu de l'interprétation souple et bienveillante de la jurisprudence administrative. Dès lors qu'existe une pluralité de gestionnaires de différents niveaux, on ^{voit} tout l'intérêt qu'il y a d'utiliser des sous-dossiers spécifiques dans le cadre d'une gestion plus proche et plus qualitative des agents. En contrepartie, il faut réaffirmer les garanties réelles en matière de tenue de dossier individuel : définition plus précise des pièces devant figurer obligatoirement au dossier, inopposabilité au fonctionnaire des pièces non insérées dans son dossier et qui seraient utilisées par l'administration pour la gestion de sa situation administrative⁴⁴, mise à jour régulière du dossier, meilleures conditions d'accès des fonctionnaires à leur dossier (voir C ci-dessous).

⁴⁴ Voir sur ce point l'annexe II relative à la fonction publique communautaire.

Une telle réforme nécessite la modification, par la voie législative, des dispositions l'article 18 du titre 1^{er} du statut général des fonctionnaires au moins en ce qui concerne les garanties fondamentales des fonctionnaires au sens de l'article 34 de la Constitution. Il s'agirait d'affirmer dans la loi que le dossier individuel doit être complet et qu'il doit former un tout aisément accessible au fonctionnaire ; le nouvel article 18 précisera que le dossier individuel doit contenir toutes les pièces relatives à la gestion statutaire des fonctionnaires, mais aussi celles relatives à leur manière de servir, à leurs compétences et à leur formation.

2. Dans le prolongement et en accompagnement de cette mesure législative, des décrets en Conseil d'Etat devraient arrêter, pour les fonctionnaires de chaque fonction publique, une liste des grandes catégories de documents devant impérativement figurer aux dossiers individuels. Les règles de conservation et de purge de ces documents seront précisées dans ces décrets. Des décrets spécifiques pourront être envisagés, le cas échéant, afin de tenir compte du particularisme de certaines situations. Le nombre des textes spécifiques ne devrait pas être très important dans la mesure où les particularismes observés par les enquêteurs demeurent limités.

3. Ces décrets en Conseil d'Etat pourront prévoir que les listes détaillées des pièces à joindre aux dossiers individuels seront établies, pour chaque administration, par arrêté ministériel ; par souci de cohérence, il est sans doute souhaitable que ces arrêtés soient cosignés par le Premier ministre, lorsqu'il s'agira de fonctionnaires de l'Etat. Le contenu de ces arrêtés sera porté à la connaissance des fonctionnaires. Cet exercice réglementaire ne devrait pas, a priori, poser de difficultés pratiques ou juridiques de mise en œuvre dans la mesure où les administrations ont déjà, peu ou prou, listé, à des fins d'informatisation de leur gestion du personnel, les informations et les documents qui leur sont utiles et qui doivent figurer au dossier individuel des fonctionnaires. L'évolution des règles de gestion nécessitera cependant une mise à jour régulière des arrêtés conjoints.

4. Par ailleurs, des règles précises doivent être définies en matière de gestion des dossiers individuels des fonctionnaires qui, par détachement, mise à disposition ou tout autre dispositif réglementaire, exercent leurs fonctions dans une autre administration, collectivité territoriale ou établissement. Ces règles devront prévoir que le dossier du fonctionnaire qui a quitté son administration sera alimenté à la fois par son administration d'origine mais aussi par l'administration ou organisme d'accueil. Ce principe de «*coopération*» devrait sans doute être inscrit dans la loi du fait des contraintes qu'il fait peser sur les gestionnaires du personnel.

Enfin, il ne serait pas inutile de s'interroger sur l'absence totale de doctrine de l'administration concernant non seulement les règles applicables en matière d'échanges d'informations entre employeurs publics, mais aussi entre employeurs publics et employeurs privés, notamment lorsqu'un fonctionnaire souhaite changer d'employeur au titre de la mobilité.⁴⁵

⁴⁵ Voir p. 248.

C. LA PRATIQUE DE L'ADMINISTRATION EN MATIÈRE D'ACCES DES FONCTIONNAIRES À LEUR DOSSIER DOIT ÊTRE UNIFIÉE

Les motifs qui conduisent parfois les chefs de service gestionnaires à isoler du dossier ce qui relève des aspects qualitatifs ou prospectifs de l'évaluation des agents ne peuvent être méconnus.

Néanmoins, il convient, pour garantir les droits des fonctionnaires et mieux assurer leur gestion, de redonner au principe de l'unité du dossier individuel son importance et sa signification véritables. Alors que la plupart des gestionnaires estiment utile de constituer des dossiers de proximité il est nécessaire, dans l'attente de la dématérialisation du dossier, de rappeler, par voie de circulaire, que lorsqu'un fonctionnaire demande accès à son dossier individuel, l'administration concernée doit lui donner accès à la totalité des dossiers qu'elle détient et qui contiennent des pièces et données intéressant sa situation administrative (dossier principal, dossier de gestion déconcentrée et dossier d'affectation).

Les délais et les conditions de communication des dossiers aux agents doivent être améliorés et unifiés. Il est hautement souhaitable que l'administration n'impose pas à ses agents des délais trop longs (au maximum un mois) ou des procédures trop complexes lorsque ceux-ci souhaitent consulter leur dossier individuel ; le dossier individuel devrait ainsi pouvoir être consulté par l'agent au siège de sa résidence administrative. Une circulaire du ministre chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État pourrait établir les objectifs de l'administration dans ce domaine ; elle pourrait, en outre, commenter les évolutions intervenues à la suite de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et de son décret d'application, en cours de préparation.

D. LA FORMATION ET L'INFORMATION DES GESTIONNAIRES DE DOSSIERS INDIVIDUELS DOIVENT ÊTRE RENFORCÉES

La formation des personnels chargés de la gestion des dossiers individuels est très insuffisante ; il est donc nécessaire de mettre en place rapidement des modules de formation consacrés aux règles de tenue, de conservation, de droit d'accès et d'archivage des dossiers individuels ; la coordination de ces formations pourrait être assurée par le ministre chargé de la fonction publique.

Au-delà de la formation continue des agents, il serait très utile de donner aux agents chargés de la tenue des dossiers individuels une documentation à la fois précise et concise sur les règles qu'ils doivent appliquer au quotidien. A cette fin, il pourrait être établi par le ministère de la fonction publique, à l'instar de ce qui existe pour les procédures disciplinaires, des guides pratiques concernant la tenue des dossiers individuels ; ce document informatif général, très concret et illustré par des jurisprudences administratives récentes pourrait, si nécessaire, être complété par des instructions ministérielles ou spécifiques afin de tenir compte de procédures ou de cas particuliers.

Dans le prolongement de ces propositions, la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique pourrait développer un rôle d'expertise en cette matière, encourager et faire connaître les initiatives innovantes qui seraient prises dans le secteur public ou dans le monde des entreprises.

E. VERS LA DÉMATÉRIALISATION DU DOSSIER INDIVIDUEL ?

En 1997, le rapport du Comité sur les échanges de données informatisés⁴⁶ définissait ainsi la «dématérialisation» : *«la dématérialisation d'un document est le remplacement de ce document sous forme papier par son équivalent (image ou seulement identité de contenu) électronique. Il peut s'agir d'un transfert sur réseau de transmission de données ou de son inscription sur un support tel que bande magnétique, disquette, etc...»*.

La gestion propre de l'administration, et tout particulièrement celle des personnels, n'était sans doute pas au cœur des préoccupations de ce rapport, non plus qu'elle ne figure aujourd'hui en première ligne des priorités de la politique de développement de la société de l'information. Toutefois la lecture du document de 1997, tant à la lumière des évolutions techniques récentes que des réflexions de la Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat (DIRE) et du rapport LASSERRE, remis au Premier ministre en janvier 2000, incite à tirer les conséquences de quelques constats qui concernent l'avenir du dossier individuel du fonctionnaire.

Depuis quelques années, la numérisation des documents papier a fait beaucoup de progrès. Des scanners à gros débit (d'usage aussi simple que les photocopieurs et d'un coût unitaire de l'ordre de 30.000 F) sont utilisés couramment dans le secteur bancaire ; tout service important de personnel pourrait s'en voir doté et ses agents formés à leur utilisation.

De nouveaux progiciels facilitent les interrelations entre applications et on est, semble-t-il, en passe de produire des logiciels qui permettront de rendre compatibles et de faire dialoguer des bases de données entre des univers différents⁴⁷.

Par ailleurs, les problèmes juridiques que poserait cette dématérialisation ne semblent pas insurmontables. L'article 18 du titre I du SGF ne s'oppose pas à ce que le dossier individuel du fonctionnaire soit établi sur un support autre que le papier. La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits et libertés des citoyens dans leurs relations avec les administrations, permet déjà aux fonctionnaires de demander copie de leur dossier individuel, le cas échéant sur support informatique.

⁴⁶ Les échanges de données informatisés - EDI - Comité d'enquête, Octobre 1997.

⁴⁷ L'équipe de chercheurs du CERMICS de Sophia Antipolis, laboratoire commun à l'INRIA et à l'Ecole nationale des ponts et chaussées, vient de mettre au point un logiciel, Object driver.

La loi du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique a fait récemment évoluer le droit de la preuve hérité de François I^{er} ; elle a posé le principe que «*l'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier*» (article 1316-1 du code civil) et que «*l'écrit sur support électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier*» (article 1316-3 du code civil).

Enfin, si l'on voit bien la difficulté qu'il y a vis-à-vis de l'extérieur, à utiliser des identifiants nationaux, on comprend mal pourquoi à l'intérieur de l'administration publique, l'Etat n'utiliserait pas plus et mieux des identifiants concernant ses propres agents (par exemple le «*numen*» au ministère de l'éducation nationale) pour faciliter le classement et le transfert de données individuelles. Il convient d'ailleurs d'observer que la sécurité matérielle des échanges de données ne paraît pas optimale avec les dossiers papier actuels alors que la sécurité des échanges des données numérisées peut être garantie par l'utilisation de clés et de codes idoines alloués aux différents gestionnaires.

L'informatisation des dossiers individuels permettrait, dans une large mesure, d'alléger la charge de travail supportée par les services que constitue la gestion des dossiers «*papier*» et d'éviter que différents services de gestion détiennent des dossiers dont le contenu serait différent ; elle contribuerait à régler les problèmes d'insuffisance d'espace pour le stockage des dossiers «*vivants*» et archivés.

L'informatisation des dossiers assurerait par ailleurs aux agents un accès plus facile aux informations qui les concernent (accès et consultation en temps réel à partir d'un poste informatique, avec garantie de confidentialité⁴⁸). Ceux-ci pourraient même, en application de la loi du 12 avril 2000 précitée, enregistrer leur dossier individuel sur un support informatisé.

L'avantage majeur, stratégique, au regard de la modernisation des services et de la gestion des ressources humaines, serait de mettre en ligne des données individuelles très évolutives, de les interroger et de les agréger en fonction des données et des perspectives de gestion collective. La fluidité et l'accessibilité des informations faciliteraient les gestions ministérielle et interministérielle (détachement, mobilité...) et feraient bouger les frontières encore trop rigides entre gestionnaires de personnels et décideurs, échelons centraux et échelons déconcentrés...

Certes, les enquêteurs sont conscients du chemin à parcourir pour voir appliquer «*l'administration sans papier*» à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Outre le fait que la gestion des personnels est rarement le secteur de modernisation et d'investissement prioritaire dans le secteur public (toutes choses égales, non plus que dans le secteur privé), les obstacles signalés dans le rapport sur les échanges de données informatisés de 1997 relèveront probablement encore et surtout de l'insuffisante conduite du changement et de l'inertie des services et des ministères à modifier leurs procédures et leurs pratiques en amont.

⁴⁸ Le ministère de l'éducation nationale met actuellement en chantier le projet d'un outil informatique destiné aux enseignants «*i-prof*» qui a cette ambition.

Toutefois, comme l'a souligné le rapport LASSERRE, l'Etat ne peut se tenir à l'écart des mutations technologiques ; il rattrape d'ailleurs actuellement son retard en matière d'équipement en nouvelles technologies de l'information, avec une adhésion des agents qui constitue un levier puissant de modernisation.

Sans imaginer donc que des modes de gestion du dossier individuel du fonctionnaire vont radicalement et rapidement évoluer, les enquêteurs estiment qu'il est nécessaire et possible *d'afficher clairement une perspective de dématérialisation* et d'exploitation des données individuelles par les nouvelles technologies.

Une étude sur la faisabilité de la dématérialisation des pièces du dossier de pension des fonctionnaires est actuellement en cours auprès des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et il sera intéressant d'en connaître les conclusions.

Par ailleurs, on a vu que dans plusieurs administrations ou services, les dossiers individuels des fonctionnaires de recrutement récent sont déjà largement constitués de pièces éditées par des systèmes informatiques à partir de fichiers de personnel. Certaines de ces pièces pourraient en outre être aisément numérisées. Il est donc proposé d'entreprendre sans délai, dans une ou plusieurs de ces administrations, une expérimentation portant sur la dématérialisation du dossier⁴⁹.

Cette expérimentation porterait sur la totalité d'un corps ou d'une catégorie de fonctionnaires recrutés ou reclassés récemment (à l'occasion d'un changement de statut par exemple), de préférence à gestion partagée entre plusieurs services. Un cahier des charges de l'expérimentation pourrait être établi entre le ou les ministère(s) intéressé(s) et le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, avec l'observation et la participation des représentants du personnel.

Les recommandations précédentes, dans leur ordre de présentation (de A à E), sont résumées dans l'encadré suivant.

⁴⁹ Des expériences d'accès sécurisés en ligne des agents à leur dossier administratif sont actuellement en cours aux ministères de l'Education nationale, de l'Intérieur et de la Justice (cf. annexes au relevé de décisions du CIRE du 12 octobre 2000 : p. 72/73).

RESUME DES RECOMMANDATIONS

A	<p>Il faut faire du dossier individuel un outil utile pour la gestion des ressources humaines</p>
1	Faire figurer au dossier, outre les feuilles de notation traditionnelles, <i>les comptes-rendus d'entretien périodiques de notation ou d'évaluation</i> ⁵⁰ .
2	Mettre de même au dossier, s'ils existent, les derniers <i>comptes-rendus des entretiens de formation</i> .
3	Définir des règles de conservation pour les notations, évaluations et autres éléments d'information, de manière à « purger » le dossier des documents anciens qui doivent être retirés ou qui sont les moins utiles.
B	<p>Les règles concernant le dossier doivent être revues</p>
1	<p>Il est proposé de <i>supprimer la règle de numérotation continue</i> des pièces figurant au dossier, qui ne permet de tenir compte ni de l'existence d'une pluralité de gestionnaires de différents niveaux, ni de l'intérêt d'utiliser des sous-dossiers spécifiques dans le cadre d'une gestion plus proche des agents, ni de la nécessité de « purger » régulièrement le dossier.</p> <p>En contrepartie, il faut préciser les garanties réelles en matière de tenue du dossier : définition plus précise des pièces obligatoires, inopposabilité des pièces non insérées au dossier, mise à jour régulière, conditions d'accès du fonctionnaire à son dossier.</p>
2	<p>Un nouveau texte de la loi est sans doute nécessaire pour moderniser les règles concernant la gestion des dossiers tout en garantissant les droits des agents.</p> <p>Le nouvel article 18 du titre I^{er} du statut général des fonctionnaires précisera que le dossier individuel doit contenir toutes les pièces relatives à la gestion statutaire des fonctionnaires, mais aussi celles relatives à leur manière de servir, à leurs compétences et à leurs formations. Des décrets en Conseil d'Etat et, le cas échéant, des arrêtés ministériels, préciseront le contenu des dossiers et les règles de conservation et de purge des documents y figurant.</p>
3	Pour permettre la gestion continue des dossiers individuels des fonctionnaires qui accomplissent une période de mobilité sous diverses formes, <i>définir les règles de gestion commune</i> des dossiers par les administrations d'origine et les organismes d'accueil concernés.
4	Préciser les règles juridiques applicables en cas d'échanges d'informations entre les employeurs publics et entre un employeur public et un employeur privé lorsque le fonctionnaire accomplit des démarches en vue de changer d'employeur.

⁵⁰ La question du contenu et des conditions d'utilisation des comptes-rendus établis lors des entretiens de notation, d'évaluation ou d'orientation sera examinée dans le cadre de l'étude du Comité consacrée à la notation et à l'évaluation des fonctionnaires.

C	La pratique de l'administration en matière d'accès des fonctionnaires à leur dossier doit être unifiée
1	Pour éviter les inconvénients liés pour le fonctionnaire à la tenue de plusieurs dossiers (dossier principal, dossier déconcentré, dossier d'affectation...), garantir dans la loi au fonctionnaire <i>l'accès à la totalité</i> de ceux-ci, et organiser dans chaque ministère les modes de gestion et de transmission des « sous-dossiers » présents en des lieux différents.
2	Améliorer et harmoniser les délais et les procédures de communication de son dossier au fonctionnaire : poser le principe d'une <i>consultation sur le lieu même de la résidence</i> administrative, pour l'ensemble des pièces, et <i>dans le mois</i> qui suit la demande.
D	La formation et l'information des gestionnaires de dossiers doivent être renforcées
1	Mettre en place des <i>modules de formation</i> spécifiques sur les règles de tenue, de conservation, d'archivage des dossiers individuels, ainsi que sur celles qui concernent le droit d'accès.
2	Elaborer <i>des guides pratiques</i> , à l'usage des gestionnaires, sur la tenue du dossier individuel, comportant une partie générale, applicable à l'ensemble des administrations, et si possible des annexes particulières par ministères ou catégories de personnel spécifiques.
E	Aller vers la dématérialisation du dossier individuel
1	Elaborer de manière concertée <i>un cahier des charges type</i> pour l'informatisation des dossiers individuels, et procéder à des <i>expérimentations</i> dans les ministères volontaires.

ANNEXE 9

LA NOTATION ET L'ÉVALUATION DES AGENTS DANS L'ADMINISTRATION

PREMIERE PARTIE

RESUME DE L'ENQUETE ET PRE-REQUIS NECESSAIRES A LA MISE EN ŒUVRE D'UNE REFORME

Cette troisième étude récente du Comité sur la GRH (qui est aussi la troisième depuis 1946 consacrée à la notation...) fait suite à une lettre du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat en date du 9 novembre 2000 demandant un audit des pratiques de notation pour « se prononcer sur l'éventuelle nécessité de modifier les règles juridiques de la notation afin de créer les conditions d'élaboration d'un véritable outil d'évaluation et de gestion prévisionnelle des parcours professionnels des fonctionnaires dans le cadre des principes généraux régissant leur carrière ».

La question de la réforme du décret du 14 février 1959 est à cet égard posée depuis longtemps et notamment depuis que l'article 17 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que des statuts particuliers peuvent ne pas prévoir de système de notation.

Menée, compte tenu des délais, auprès de cinq ministères considérés comme représentatifs (éducation nationale, intérieur, MINEFI, équipement et jeunesse et sports), l'enquête préalable a conduit à un *constat* sur les pratiques de notation et les expériences d'évaluation qui incite à analyser les conditions (ou « *pré-requis* ») nécessaires à la mise en œuvre de toute réforme.

I. CONSTATS

Le Comité a constaté deux évolutions majeures mais qui posent problème : la pertinence du décret de 1959 n'est plus assurée en matière de notation et les pratiques innovantes qui se sont développées l'ont été en ordre dispersé.

A. LE DECRET DU 14 FEVRIER 1959 FIXAIT DEUX OBJECTIFS A LA NOTATION : L'APPRECIATION DE LA VALEUR PROFESSIONNELLE ET SA PRISE EN COMPTE DANS LE DEROULEMENT DE LA CARRIERE DES AGENTS. IL A AUJOURD'HUI PERDU SA PERTINENCE.

La note chiffrée ne traduit plus aujourd'hui la valeur professionnelle des agents, elle ne sert plus, le plus souvent, qu'à classer les agents en vue de la procédure d'avancement d'échelon : ce classement privilégie très fréquemment l'ancienneté et n'a donc que de lointains rapports avec une mesure réelle de la valeur professionnelle.

L'appréciation générale, ayant parfois dérivé vers des pratiques sémantiques convenues, a progressivement perdu sa valeur de jugement qualitatif objectif.

Aussi, la procédure de notation est devenue globalement inefficace, chronophage et souvent hypocrite.

Par ailleurs, le décret de 1959 ne s'applique plus qu'à moins de la moitié des fonctionnaires de l'Etat du fait de l'importance du champ d'application des textes statutaires y dérogeant.

B. DES PRATIQUES INNOVANTES MAIS DISPERSEES SONT TOUTEFOIS APPARUES EN MATIERE DE NOTATION ET D'EVALUATION :

Des innovations sont constatées dans beaucoup de services⁵¹.

- l'entretien annuel de notation se développe, plus largement que l'entretien d'évaluation proprement dite ;
- l'entretien de formation n'est pas dissocié des deux précédents, ce qui ne présente pas d'ailleurs de réels inconvénients ;

⁵¹ Le Comité a observé que cette constatation valait pour les services militaires - qui n'étaient pas concernés directement par l'enquête - comme pour les services civils.

- l'évaluation cherche encore sa voie : elle reste généralement limitée au personnel d'encadrement, elle prend des formes diverses qui oscillent entre des objectifs de management de proximité et/ou des objectifs de gestion prévisionnelle des carrières et des parcours professionnels. Enfin, les outils et les processus d'accompagnement de ces évaluations gagneraient parfois à une réflexion méthodologique plus approfondie ;
- la procédure actuelle de notation et d'évaluation ne permet pas de fonder une politique de gestion prévisionnelle des carrières et des compétences. Mais cette proposition est réversible : c'est aussi par défaut d'une GRH prévisionnelle affirmée que le processus d'appréciation des fonctionnaires tourne parfois dans le vide.

II. PRE-REQUIS

Le constat du Comité incite à retrouver la pertinence des procédures et à valoriser les pratiques innovantes. De fait, la réforme de la notation et le développement de l'évaluation requièrent d'ajouter de nouveaux objectifs aux anciens.

A. IL FAUT RESTITUER AUX OBJECTIFS STATUTAIRES INITIAUX LEUR COHERENCE, REAFFIRMER LEUR PERTINENCE ET LES ELARGIR A LA GESTION DES CARRIERES ET DES COMPETENCES.

Le processus d'appréciation des fonctionnaires, doit permettre de mesurer leur valeur professionnelle, de manière fiable, grâce notamment à un entretien périodique, et la note doit permettre de comparer les agents en vue d'en tirer des conséquences justes et objectives en matière de gestion collective des carrières, prioritairement pour l'avancement d'échelon.

L'entretien de notation (qui est le minimum exigible) et surtout, progressivement, l'entretien d'évaluation doivent également devenir des outils de gestion des ressources humaines permettant d'apprécier plus qualitativement les compétences, les possibilités individuelles d'évolution professionnelle, l'adaptation à l'environnement de travail, les résultats obtenus au regard des objectifs fixés préalablement...

B. UNE CREDIBILITE DE LA PROCEDURE D'APPRECIATION DOIT ETRE ASSUREE.

Pour cela, il faut d'abord lui donner une sincérité, une transparence et une objectivité.

Pour le fonctionnaire, la procédure devrait également avoir des conséquences en termes d'avantages de carrière ou éventuellement de primes. Il est, en particulier, clair qu'une amélioration des possibilités de promotions liées à l'évolution des effectifs ne pourrait que faciliter le processus de réforme souhaité.

Pour l'administration, la procédure d'appréciation doit contribuer à mieux assurer l'adéquation des postes et des personnels, sur le plan géographique comme sur le plan fonctionnel. L'entretien, qui est au cœur de la procédure d'appréciation, doit dès lors exprimer et chercher à concilier quand c'est possible les intérêts respectifs du service et de l'agent.

Il faut pour cela des moyens appropriés : moyens en personnel, supports techniques, formation. Il faut aussi des règles de promotion plus claires, faisant l'objet d'échange d'information entre administration d'origine et administration d'accueil en cas de détachement, de mise à disposition ou plus généralement de mobilité⁵².

Cela suppose aussi que des objectifs plus clairs soient assignés aux services et aux agents et que des référentiels de compétences soient autant que possible définis.

Enfin, l'antagonisme supposé entre fonction publique de carrière et gestion des compétences doit être dépassé : l'utilisation d'un répertoire des compétences peut en effet s'avérer compatible avec les principes de la fonction publique de carrière.

⁵² Cette question complexe n'a pu être étudiée et mériterait d'être traitée dans le cadre d'une étude sur les conditions de la mobilité.

DEUXIEME PARTIE

PROPOSITIONS DU COMITE

Le Comité souhaite tenir compte tant des principaux *constats* effectués (la moindre pertinence du décret de 1959, le développement de pratiques d'entretien innovantes) que des *pré-requis* mis en lumière (l'élargissement des objectifs assignés à la notation et à l'évaluation, et la crédibilité de la réforme de procédure à mettre en œuvre).

Quelques principes généraux inspirent les propositions qui suivent, dont le contenu et les conditions de mise en œuvre sont ensuite développés.

I. LES PRINCIPES GENERAUX

Le Comité en propose quatre :

A. ACCEPTER UNE DIFFERENCIATION DE CARRIERE TENANT COMPTE DE LA VALEUR PROFESSIONNELLE

Il n'y a là rien de très novateur, puisque cet objectif est déjà inscrit dans les textes, mais il n'est pas inutile de rappeler ce point avant toute autre considération.

L'automatisme des avancements à l'ancienneté pourrait se gérer facilement : si c'était l'objectif, il en résulterait une simplification évidente de la gestion des carrières et un allègement des tâches des services gestionnaires. Mais le fait d'attribuer « à tour de rôle » les réductions d'ancienneté revient à peu près au même et mobilise beaucoup d'énergie...

Si la mise en œuvre d'un avancement différencié en fonction de la valeur des agents dans les limites strictes fixées par le statut est posée en principe, alors une procédure rigoureuse s'impose, qui peut sembler lourde, mais qui garantit les agents contre les risques d'arbitraire.

La valeur professionnelle, appréciée de manière objective et transparente, en liaison avec la qualité du service, peut jouer un rôle dans la carrière en général, l'avancement d'échelon en particulier.

B. DEPASSER LA NOTATION ET PROMOUVOIR L'ÉVALUATION

La procédure de notation, même sous sa forme la plus évoluée, échappe mal aux critiques ; elle renvoie à des concepts scolaires, inadaptés à des adultes en situation professionnelle. La note chiffrée en particulier est l'objet de critiques souvent fondées et elle est parfois abandonnée, les textes le permettant d'ailleurs, de façon dérogatoire (cf. annexe 3 du rapport initial consacrée à la jurisprudence).

L'évaluation, il est vrai, est un concept fréquemment utilisé mais rarement précisé ; sans entrer dans un débat sémantique, on admettra que l'évaluation professionnelle d'un agent permet de porter sur lui un jugement qualitatif plus riche et complet qu'une note chiffrée ; elle peut le saisir davantage dans « l'absolu » sans chercher à le comparer à quiconque.

L'évaluation se prête mieux au dialogue, à l'appréciation des résultats, à la prise en compte de l'environnement de travail ; elle répond à des objectifs diversifiés de management, de gestion des ressources humaines et de relations sociales.

La recherche du passage de la notation à l'évaluation est posée ici comme objectif. De nombreuses initiatives novatrices ont été prises en ce sens, mais souvent en marge des textes et sans avoir été reconnues de manière explicite.

C. ACCOMPAGNER LES EFFORTS EN COURS

Dans un domaine comme la notation et l'évaluation, il est difficile, et sans doute illusoire, d'imposer des pratiques de manière brusque ; il serait d'ailleurs paradoxal de prendre un tel risque, alors que les évolutions, quand elles existent, sont spontanément plutôt bien orientées. Il s'agit davantage d'encourager les efforts de ceux qui innovent, de provoquer le mouvement là où les résistances au changement sont les plus fortes et de corriger certaines dérives.

La simplification et l'allègement des procédures de notation, recentrées sur les réductions d'ancienneté, permettront de faire porter l'effort sur les procédures d'évaluation et de gestion des carrières de manière à consacrer du temps aux entretiens. Certaines évolutions devront être corrigées : elles le seront en luttant contre le manque de courage des notateurs, le scepticisme face aux innovations et l'improvisation dans le changement.

Il faut aussi compter avec le temps ; aucune réforme relative à des procédures protectrices d'intérêts individuels ne peut aboutir sans délai.

D. REGLEMENTER AVEC MESURE

Dans la logique de ce qui précède, il est raisonnable de penser qu'on ne changera pas les pratiques de notation et d'évaluation seulement « par décret ». Il convient de limiter à l'essentiel la refonte des textes.

Ceci dit, il paraît nécessaire de reprendre le décret du 14 février 1959⁵³, dont la modification annoncée dans l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984 n'est toujours pas intervenue. Il n'est plus possible de se contenter de dire que ce texte autorise toutes les évolutions : ce serait admettre que la partie vivante des procédures de notation et d'évaluation se déroule en marge du texte fondateur, sinon contre lui ; un minimum de cohérence est nécessaire pour en préserver la crédibilité.

En dehors de cette modification indispensable, mais qui ne saurait être considérée comme un bouleversement, il y a lieu de laisser se développer dans les administrations des « déclinaisons » variées des orientations d'un nouveau décret.

II. LE CONTENU DES REFORMES NECESSAIRES

Le moment paraît venu d'adopter un décret d'application de l'article 55 de la loi de 1984 ; ce texte nouveau devrait s'articuler autour de trois points majeurs : la notation, l'évaluation et l'entretien. Il affirmerait trois grandes orientations :

- l'obligation pour l'administration de proposer à chaque agent un entretien annuel, unique, à « géométrie variable » ;
- la nécessité de déconcentrer, simplifier et clarifier la procédure d'avancement d'échelon ;
- le développement de procédures d'évaluation plus ambitieuses orientées vers la gestion des ressources humaines.

A. UNE OBLIGATION D'ENTRETIEN⁵⁴

Il s'agit d'imposer *aux notateurs* un entretien proposé à chaque fonctionnaire, qui correspond d'ailleurs à une pratique de plus en plus répandue ou préconisée. Les modalités de cette disposition tiennent en quatre points essentiels.

⁵³ D'autres textes concernant certaines positions ou statuts particuliers des fonctionnaires sont sans doute également à modifier.

⁵⁴ La généralisation de l'entretien individuel a déjà fait l'objet de propositions du Comité (cf. conclusions sur « les gestionnaires de personnel dans l'administration » - octobre 1999, p. 17).

Il s'agit d'une **obligation** pour l'administration ; l'entretien doit être proposé à chaque agent ; si celui-ci le refuse, on peut considérer qu'il renonce à un droit (ce qui n'invalide pas la procédure) et on peut admettre qu'il ne s'agit pas d'une obligation de service passible de sanction en cas de non respect. Il est plus délicat en revanche d'analyser les conséquences juridiques d'une carence de l'administration ; sauf empêchement majeur, une « omission » doit être regardée comme une faute qui engage la responsabilité de l'administration (cf. annexe 3 du rapport initial consacrée à la jurisprudence).

L'entretien proposé est « **à géométrie variable** » ; la durée et les modalités concrètes de déroulement de l'entretien relèvent de mesures d'organisation du service ; les gestionnaires doivent prévoir, par circulaire, des possibilités de modulation de la durée, du contenu et des objectifs de l'entretien en fonction, par exemple, de la catégorie des agents, du type de fonctions exercées, de leur déroulement de carrière ou encore des souhaits exprimés par les intéressés. Une grande souplesse est à préconiser en la matière ; les pratiques à cet égard sont très diverses et adaptées aux administrations et à leurs cultures.

La notion de géométrie variable renvoie à la diversité des pratiques que les rapporteurs ont pu noter sur le terrain. Tous les cas de figure ont pu être observés, depuis l'entretien succinct de bilan, à l'occasion de la signature par l'agent de sa fiche de notation, jusqu'à l'évaluation de type « 360° », par exemple pour les conseillers techniques sportifs régionaux à la direction départementale de la jeunesse et des sports de Toulouse. Il est cependant possible de dresser une typologie de ces pratiques, donc des diverses formes d'entretien envisageables.

On peut distinguer ainsi :

- a) un entretien bilan, à l'occasion de la notation, fondé sur un vrai dialogue entre le supérieur et son collaborateur et souvent appuyé sur une fiche de notation redéfinie. Ce niveau élémentaire d'entretien est assez répandu dans l'administration ; il est pratiqué pour les cadres A des services centraux et déconcentrés de la comptabilité publique ; il est prescrit, et largement développé pour tous les personnels de la police nationale ;
- b) un entretien autour des pratiques professionnelles : typique de cette modalité est l'inspection pédagogique des enseignants, qui permet d'améliorer la qualité de l'enseignement ; bien qu'elle soit critiquée en raison de sa trop faible périodicité, elle pourrait être étendue à certaines professions ;
- c) un entretien d'évaluation, ou d'activité, à vocation managériale : déconnecté de la notation, mais cohérent avec elle, l'entretien ne débouche pas sur un document transmis au service du personnel (sauf souhaits de formation ou d'évolution professionnelle) et consiste plus en échange de nature professionnelle de proximité, sans lien immédiat avec la gestion de carrière ; cette pratique de l'évaluation est pratiquée au ministère de l'équipement pour l'ensemble des personnels ; c'est aussi l'esprit de l'expérimentation lancée l'an dernier pour les personnels d'encadrement des services centraux de l'éducation nationale.
- d) un entretien d'évaluation à vocation de gestion des emplois et des carrières : l'évaluation repose sur un support très détaillé, qui est transmis au service du personnel ; elle peut s'appuyer sur des « regards croisés » : pairs, partenaires, inspection générale... Ceci s'applique par exemple à la gestion des sous-préfets ; c'est un dispositif de cette nature que le ministère de l'éducation est en train de mettre en place pour les inspecteurs d'académie et les chefs d'établissement du second degré ;
- e) un entretien de carrière : l'objectif est de détecter de futurs cadres dirigeants et l'entretien n'est alors qu'un outil parmi d'autres pour y parvenir ; les grandes entreprises à statut, comme EDF ou France Télécom, et certaines administrations développent de telles procédures qui reposent sur un système de veille et de « signalement ».

L'obligation d'entretien présente un caractère **annuel**.

La mise en œuvre d'une pratique d'entretien chaque année représente certes une lourde charge pour certaines administrations ; mais il apparaît que le discours sur la promotion d'une gestion moderne des ressources humaines perdrait beaucoup de sa crédibilité si l'administration ne formalisait pas la possibilité pour chaque agent d'exprimer une fois par an, de façon contradictoire auprès de son supérieur hiérarchique, son sentiment sur sa situation au travail. Cela serait notamment le cas si une procédure de notation perdure dans le service, car il reste choquant qu'un jugement écrit porté sur une personne, susceptible de faire grief, ne fasse pas l'objet d'un entretien, même succinct, entre le notateur de premier niveau et le noté.

Il est clair en revanche que le Comité ne préconise pas la généralisation immédiate et par décret de l'entretien d'évaluation au sens complet du terme. Il a conscience que la faisabilité du dispositif peut s'avérer délicate. Les rapporteurs ont entendu, par exemple, ce proviseur d'un grand lycée expliquer qu'il lui était difficile simplement de recevoir chacun des 250 enseignants de l'établissement à l'occasion de la signature de leur fiche de notation.⁵⁵

La grande variété possible des entretiens laisse à chaque administration le choix d'une procédure, ou de plusieurs, conforme à ses contraintes et à ses objectifs.

On peut également imaginer, pour certaines administrations à forts effectifs, une application progressive du principe d'annualité, à condition de fixer le terme du processus, à échéance de trois ans par exemple.

Enfin, l'obligation porte sur un entretien **unique** ; il ne paraît pas imaginable d'aller au-delà de cette contrainte, même si certains services peuvent organiser une gestion des relations sociales reposant sur plusieurs entretiens par an ; et il est souhaitable par ailleurs de mettre fin à des séparations assez artificielles : l'entretien de formation, prévu par le protocole du 22 février 1996, par exemple, ne paraît pas devoir être séparé de l'entretien annuel proposé, dont il doit faire partie intégrante.

Dans la mesure où il est unique, l'entretien doit avoir lieu avant la décision arrêtant la notation, s'agissant en quelque sorte d'un acte préparatoire, bien que son rôle soit beaucoup plus large.

⁵⁵ Un calcul théorique basé sur l'hypothèse d'un entretien d'une demi-heure par enseignant conduit à un total de 125 heures, soit 7,8 % de la base légale de 1600 heures de travail, sûrement inférieure à la réalité en l'espèce ; dans une administration dont la principale richesse est constituée des femmes et des hommes qui la composent, il ne paraît pas scandaleux qu'un chef d'établissement consacre cette fraction de son temps de travail à un dialogue individuel avec les enseignants. Naturellement, un allègement des autres contraintes pesant sur l'emploi du temps des chefs d'établissement devrait compenser le temps consacré aux entretiens (Peut-on se contenter d'une demi-heure ? C'est en tout cas un point de départ...).

Le Comité souhaite que cette obligation de proposer un entretien aux agents figure dans la rédaction d'un prochain décret tout en sachant bien qu'on ne change pas les pratiques par décret ; mais les pratiques ont évolué sensiblement depuis 1959 et le moment paraît venu de donner une base réglementaire à l'entretien *annuel*, quand il existe, et de promouvoir son extension. Le décret devra préciser que l'entretien doit être effectué par le supérieur hiérarchique immédiat de l'agent, de préférence, ou par le chef de service et que celui-ci rédige un compte-rendu, visé de l'agent, et versé à son dossier. Par ailleurs il conviendra de préciser dans chaque ministère ou service sous quelles formes, et éventuellement dans quelles limites, les informations recueillies lors de l'entretien sont versées au dossier et/ou transmises à l'administration gestionnaire, à des fins de traitement pour la gestion des emplois, des carrières et des compétences.⁵⁶

B. UNE PROCEDURE D'AVANCEMENT D'ECHELON DECONCENTREE , SIMPLIFIEE ET TRANSPARENTE

L'exercice d'avancement d'échelon doit être **déconcentré** ; il s'agit par nature d'un acte de gestion de proximité ; pour que la décision locale soit effective, en tenant compte des contraintes statutaires, il est nécessaire qu'un « capital » (une enveloppe) de réductions d'ancienneté, exprimé en mois, soit affecté au chef de service déconcentré , en fonction des effectifs concernés⁵⁷ ; cette procédure, qui fonctionne bien dans certaines administrations, notamment à la comptabilité publique, devrait être généralisée ; elle donne leur force et leur cohérence aux mesures préconisées ici.

La **simplification** proposée découle de l'abandon du système de péréquation tel que le prévoit le décret de 1959, c'est - à - dire postérieur à la procédure de notation et de proposition d'avancements d'échelon effectuées au niveau local ; la péréquation contribue largement en effet au discrédit de la notation ; elle désresponsabilise le notateur primaire et le chef de service ; elle rend opaque, aux yeux des agents, l'ensemble de la procédure. C'est pourquoi il faut lui préférer une forme d'harmonisation préalable . Le recours aux « notes barème » ou « notes pivot » est compatible avec une réelle déconcentration et avec le respect du pouvoir des chefs de service déconcentrés.

Le lien entre la note et l'avancement d'échelon est statutaire, mais de nombreuses dérives dans les pratiques des notateurs ont distendu ce lien souhaitable ; il est proposé de recentrer la procédure de notation sur son objet essentiel : l'octroi de réductions d'ancienneté à une proportion, définie par les statuts, d'agents de valeur. Ce faisant, on simplifie et on allège les opérations fastidieuses qui sont répétées chaque année pour chaque agent.

⁵⁶ Cf. les conclusions du Comité sur « le dossier du fonctionnaire », notamment p. 24 et s. - avril 2001.

⁵⁷ Il va de soi que pour les corps à faibles effectifs, cette déconcentration n'est pas applicable.

Il faut d'abord admettre que la note chiffrée ne peut avoir qu'un effet de classement ; elle ne peut donc jouer qu'un rôle limité, bien adapté à la procédure, assez mécanique, de l'avancement d'échelon ; le classement à opérer est d'ailleurs simple dans son principe : répartir les agents d'un même échelon en quelques groupes homogènes, ceux qui ont vocation à un avancement accéléré (réductions d'ancienneté d'un ou trois mois selon les corps), ceux dont l'avancement reste à l'ancienneté et ceux pouvant le cas échéant subir une pénalité sous forme d'un avancement retardé. Ce classement est évidemment très réducteur, mais il est adapté à la gestion administrative. Il rend inutile de noter tous les agents chaque année sur une échelle de 0 à 20. Cette forme désuète d'appréciation des agents est abandonnée dans certains corps, en vertu de l'article 17 du titre I du statut général, au profit de procédures « ad hoc ».

Dans cette optique, il est nécessaire de disposer d'un barème par corps, applicable par chaque service notateur ; à chaque échelon de chaque grade correspond alors une note « de référence » attribuée aux agents ayant vocation à un avancement moyen ; autour de cette note pivot, existe un ensemble restreint de notes possibles, une ou deux supérieures, une inférieure, que le notateur attribuera en fonction de la valeur professionnelle des agents.

Les pratiques de ce type existent, mais se heurtent à une difficulté juridique. En effet, en application de l'article 55 du titre II du statut général, « le pouvoir de fixer les notes et les appréciations générales exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires (...) est exercé par le chef de service (...). Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article ». L'article 2 du décret du 14 février 1959 précise que « la note chiffrée est établie (...) par le chef de service ayant pouvoir de notation après avis, le cas échéant, des supérieurs hiérarchique du fonctionnaire à noter ». La jurisprudence administrative admet certes l'édition par les ministres de « mesures d'encadrement des notes chiffrées », mais à condition qu'elles ne privent pas les notateurs de leur pouvoir d'appréciation. Certaines circulaires relatives aux mesures d'encadrement de la notation ont ainsi été annulées, en raison des restrictions excessives qu'elles contenaient à cet égard. Le décret à préparer devra donc expliciter les conditions d'exercice de leur pouvoir par les notateurs.

Le Comité fonde cette proposition sur les entretiens avec les responsables opérationnels.

La procédure d'avancement d'échelon fonctionne en effet suivant différents schémas.

L'avancement d'échelon peut être automatique, comme dans la police ; dans ce cas, la notation a une valeur symbolique, dont on ne doit pas sous-estimer l'importance, et on ne peut que recommander une pratique simplifiée de la procédure.

L'avancement d'échelon peut être lié, comme pour les enseignants, à une procédure de quotas (grand choix, petit choix, ancienneté). Dans cette hypothèse, on peut penser que la procédure annuelle de classement/notation pourrait être restreinte à la population des promouvables, comme certains gestionnaires le suggèrent ; les recours en commission administrative paritaire porteraient, de fait, sur la décision ou le refus de promotion, et non sur la note qui ne serait qu'un outil de classement.

L'avancement d'échelon peut voir sa vitesse modifiée par l'attribution ou le retrait de bonifications mensuelles ; dans ces conditions, il n'est pas possible de caractériser simplement une sous-population de promouvables et l'exercice de répartition des bonifications concerne l'ensemble de la population dans l'échelon ; en ce cas, le Comité a constaté que la méthode de classement la plus efficace semble être celle d'une note pivot par échelon, telle qu'appliquée, notamment par les services de la comptabilité publique pour les personnels de catégorie A.

Tenant compte de la diversité des observations de terrain, le Comité n'envisage évidemment pas d'imposer, par décret, la généralisation immédiate à tous les services de la pratique de la note pivot. Il a, en particulier, bien conscience que le passage d'un système de notation à un autre, indépendamment de la concertation indispensable, peut poser des problèmes techniques redoutables (mise à niveau des fichiers informatiques, par exemple).

Il affirme cependant que le dispositif réglementaire ne doit pas être, comme il l'est aujourd'hui, incompatible avec les « bonnes pratiques » dont s'inspirent ses propositions.

Il lui apparaît en particulier que les évolutions réglementaires pourraient concerner trois points :

- l'abandon de toute référence à la notion de péréquation ;
- la définition des modalités d'harmonisation préalable compatibles avec l'exercice normal par le notateur de son pouvoir ; il s'agit de préférer un pouvoir encadré par la procédure de barèmes classants, mais bien réel en raison de ses effets sur l'avancement, au pouvoir parfois virtuel ou dérisoire qui résulte actuellement de péréquations centralisées et de la dérive inflationniste quasi généralisée des procédures de notes chiffrées ;
- l'abandon de toute obligation concernant le caractère chiffré de la note, ainsi que de son annualité⁵⁸.

⁵⁸ Le caractère obligatoire de l'annualité de l'entretien n'implique pas que la note soit, elle aussi, annuelle ; il paraît utile de laisser chaque administration en décider ; l'annualité de la note ne serait donc pas réglementaire.

C. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE PROCÉDURES D'ÉVALUATION PLUS AMBITIEUSES

La période actuelle paraît bien choisie pour promouvoir dans les administrations de l'Etat une culture de l'évaluation des agents. La pyramide des âges, qui laisse prévoir des recrutements importants dans les années prochaines, offre l'opportunité de renouveler les compétences en prenant pleinement en compte tant l'évolution des missions⁵⁹ que les évolutions technologiques. Par ailleurs, la réforme de l'ordonnance de 1959 doit renouveler profondément les procédures budgétaires et implique un développement du contrôle de gestion, qui ne peut faire l'impasse sur l'évaluation des acteurs.

Toutefois cet objectif essentiel ne peut être promu par décret, au-delà de la définition de quelques références de base ; la plus grande liberté doit être laissée aux ministères pour s'engager sur cette voie prometteuse mais difficile.

Par ailleurs, une partie au moins des opérations liées à l'évaluation des fonctionnaires doit nécessairement être centralisée : les entretiens sont naturellement la partie du dispositif faisant l'objet d'une gestion de proximité ; mais certaines suites, qui mettent en jeu la formation ou la mobilité des carrières, par exemple, doivent être gérées à l'échelon central. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences suppose un traitement centralisé de données locales.

Ce sont les **objectifs** recherchés qui expriment tout d'abord l'ambition de l'évaluation et le cadre dans lequel elle se place. Les avancements de grade, mais aussi les mobilités et les mutations, c'est - à- dire la gestion de toute la carrière des agents, peuvent être orientés par des procédures d'évaluation appropriées ; le management des services, la fixation des objectifs collectifs et individuels, la discussion sur les résultats, les modalités d'attribution des primes, dépendent aussi, ou peuvent dépendre, de l'évaluation des agents ; la gestion des ressources humaines et, à un niveau plus centralisé cette fois, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, comme la politique de formation et de recrutement qui en découle, sont nécessairement liées aux objectifs de l'évaluation.

Mais les **outils** nécessaires à la mise en œuvre de ces ambitions sont évidemment complexes. Ils doivent être élaborés de manière concertée et utilisés par des agents ayant reçu une formation à cet effet. Il n'est pas concevable pour autant de définir un « modèle » à appliquer de manière mécanique.

Quelques principes de base doivent être rappelés, dont l'inobservation risque de conduire les projets d'évaluation des agents à l'échec.

⁵⁹ Par exemple, on peut penser qu'il sera moins demandé à l'Etat d'intervenir ou de gérer au quotidien que d'assurer une capacité de régulation sociale ou de concevoir des choix stratégiques, ce qui exige des compétences nouvelles.

On ne peut guère évaluer un agent, dans la fonction publique comme ailleurs, sans lui avoir fixé préalablement des objectifs ; on ne peut fixer ces objectifs que s'ils correspondent à ce qu'on peut objectivement attendre de lui, compte tenu de ses qualifications et de son environnement de travail. Il est donc souhaitable d'élaborer un « référentiel » des tâches et des compétences caractérisant chaque poste ou chaque famille de postes. Une telle analyse est utile, mais elle représente un travail considérable et l'entretien peut être l'occasion, voire l'instrument de sa progression.

On doit considérer également que les objectifs d'un agent devraient faire référence aux missions et au projet du service auquel il appartient ; l'évaluation individuelle, sauf exception (cas d'une fonction d'études qui peut être quasi solitaire...), ne peut donc pas être détachée de l'évaluation du fonctionnement collectif de l'unité dans laquelle s'insère l'agent. Dans certains cas, où le travail d'équipe est prédominant, l'évaluation collective est la plus pertinente.

Une difficulté tient au fait que le « référentiel » à établir, dans la mesure où il porte sur l'identité même des postes, doit être **négocié**, ou en tout cas soumis à la discussion, sauf à perdre toute chance d'être compris et accepté.

Dans cette perspective, les entretiens annuels deviendraient des moments privilégiés d'information réciproque, de dialogue, de discussion sur les pratiques et la manière de réduire les écarts par rapport aux « référentiels » ; leur contenu serait considérablement plus riche que le simple commentaire de la note et de l'appréciation du notateur.

L'ambition affichée des procédures d'évaluation se traduit donc par un investissement collectif dans la « GRH ».

L'une des formes les plus avancées de cet investissement concerne la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, qui est généralement considérée comme un bon moyen d'améliorer l'efficacité du service public.

En effet, les fonctionnaires ne sont pas vraiment interchangeable : leur qualification initiale, leur expérience, leur parcours et les stages de formation continue qu'ils ont pu suivre ont de l'importance. D'ailleurs les besoins des administrations évoluent, qui doivent s'adapter au renouvellement permanent des demandes des citoyens et au développement rapide des nouvelles technologies. Il est souhaitable en la matière d'anticiper, de prévoir les besoins futurs en personnels, par type d'emplois, au regard des ressources correspondantes, en précisant ce que peut être une politique de réduction des écarts, notamment à travers la formation et le recrutement. Cette politique représente un vaste chantier, encore peu exploré, auquel les gestionnaires et les agents eux-mêmes doivent être invités à contribuer.

Dans sa phase prospective, l'entretien d'évaluation, relayé sur un système d'information efficace, peut être le lieu où se confrontent l'offre et la demande de compétences et donc les souhaits et possibilités de mobilité, assortis éventuellement de formations d'accompagnement.

Il y a lieu de souligner que, compte tenu de la lourdeur de la procédure et des enjeux dont elle est porteuse, l'évaluation ne peut être mise en œuvre que de façon progressive. Il apparaît souhaitable qu'elle le soit en cohérence avec le développement, progressif lui aussi, d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines. Et, comme une GRH modernisée passe sans doute par une évolution sensible de la culture managériale dans la hiérarchie administrative, il est prioritaire de commencer la mise en place de l'évaluation au niveau de l'encadrement notamment pour les postes « sensibles ». L'analyse de terrain montre que l'évaluation joue pleinement son rôle quand l'entretien a une forte connotation managériale.

* *

*

On peut imaginer un certain nombre de mesures incitatives, à titre d'illustration, au développement de l'évaluation :

Au niveau interministériel, la direction de la fonction publique pourrait promouvoir et accompagner la mise en œuvre de l'évaluation dans les services :

- *la mise en place de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) pour les cadres « A+ » pourrait être l'occasion d'affirmer que pour ces fonctions, l'évaluation, appuyée sur des lettres de mission, est une procédure normale de gestion ;*
- *la formation, dans les écoles de la fonction publique, devrait intégrer un module, théorique et pratique, sur l'évaluation et la conduite d'entretiens d'évaluation ;*
- *un système de capitalisation, édition et diffusion des bonnes pratiques et expériences doit être mis en place ;*
- *un prochain comité interministériel pourrait afficher une volonté de développer dans tous les ministères, prioritairement au niveau de l'encadrement, des dispositifs efficaces d'évaluation.*

Au bénéfice de ces incitations interministérielles, chaque ministère définirait un plan pluriannuel de mise en place de l'évaluation, en explicitant les enjeux et objectifs liés à l'opération, en clarifiant le champ d'application progressif, et en mettant en place les outils d'accompagnement (référentiels de postes, systèmes d'information, modules de formation, outils de suivi et de « retour d'expérience »...).

III. LES CONDITIONS DE LA REUSSITE

Il convient d'insister sur l'environnement nécessaire au succès d'une réforme de la notation et de l'évaluation des agents, et en soulignant quatre points.

A. UN SOUTIEN METHODOLOGIQUE

En premier lieu, les liens entre les procédures de notation et d'évaluation et la gestion prévisionnelle devraient faire l'objet d'une étude méthodologique approfondie. L'application sans aménagement de méthodes « importées » de l'entreprise privée ou de services publics réputés, à tort ou à raison, exemplaires, risque de s'avérer inopérante.

Dans chaque ministère, différents facteurs sont à prendre en compte : les finalités du service public, les caractéristiques d'une fonction publique de carrière, la variabilité des effectifs des administrations (on ne peut assimiler la gestion prévisionnelle des enseignants ou des policiers avec celle des sous-préfets), le niveau de qualification des agents, les contraintes budgétaires, etc...

Il est par ailleurs nécessaire :

- de recenser les données dont l'administration centrale a besoin (état civil, fonctions exercées par grands types, formations suivies, souhaits en matière de mobilité géographique et/ou professionnelle...);
- de repérer les documents susceptibles de les fournir, notamment à l'occasion des entretiens d'évaluation ;
- de régler les modalités, le rythme et les calendriers de collecte de ses données.

Et naturellement, il faut assurer une communication efficace sur ces différents points, pour rechercher un minimum d'adhésion des agents.

Il est indispensable que des lieux existent pour confronter les projets en cours, analyser les avancées comme les échecs, corriger certains objectifs à la lumière de ces réflexions et entretenir un débat permanent sur la réforme en cours : il appartient aux gestionnaires de prendre des initiatives, éventuellement fédérées par la direction générale de l'administration et de la fonction publique. En liaison avec ces lieux internes à l'administration, il est bon que des universitaires ou des chercheurs puissent conduire une analyse critique des avancées et des résistances que suscitent les réformes en cours. Sur bien des points leur contribution à la construction des supports méthodologiques serait utile.

B. UN PROGRAMME DE FORMATION SPECIFIQUE

La formation est aussi un investissement indispensable au succès de l'opération, une fois les choix de méthode opérés. Un véritable plan de formation des gestionnaires de personnel s'avère ici nécessaire. Différents acteurs doivent être initiés aux procédures à mettre en place, à leur finalité et à leurs contraintes : gestionnaires de personnels, responsables de services, encadrement de proximité. L'état-major du ministère, doit s'appropriier l'exercice et en comprendre l'utilité pour mieux en supporter les contraintes. Une impulsion doit être donnée à ce niveau, pour garantir les chances de succès⁶⁰.

Les écoles du service public, qui travaillent de plus en plus en réseau entre elles, devraient élaborer un programme d'échange sur ces sujets ; elles constituent en effet un bon vecteur de diffusion de pratiques nouvelles.

C. DES MOYENS ACCRUS

En ce qui concerne les effectifs mobilisés par les tâches de notation et d'évaluation, des « redéploiements » sont possibles ; la simplification proposée de la procédure d'avancement d'échelon doit en effet permettre de dégager des postes, et de les convertir au profit des missions nouvelles d'évaluation : préparation des entretiens, mise en œuvre des suites de ceux-ci, en termes de formation par exemple, transmission aux services gestionnaires des informations utiles à la gestion des carrières, des emplois et des compétences, etc...Les échanges d'expérience entre administrations, le travail en réseau des services de « GRH » et la diffusion de documents méthodologiques peuvent constituer des sources de gains de productivité.

Les procédures les plus ambitieuses, dont on a vu qu'elles étaient au cœur de l'amélioration de l'efficacité du service public, ne peuvent raisonnablement être menées à bien à moyens constants ; il s'agit d'un investissement au sens fort du terme dans la gestion des ressources humaines ; il suppose une « dépense » initiale, qu'on peut exprimer en temps, c'est-à-dire finalement en effectifs, et dont on peut espérer à terme des « retours » sous forme d'une plus grande efficacité et d'une meilleure qualité du service. Ainsi par exemple, selon nombre d'enseignants, une amélioration de la procédure de notation passerait par un renforcement de la fréquence des inspections et l'augmentation des moyens qui leur sont alloués.

⁶⁰ Ce sont d'ailleurs les conclusions du Comité d'enquête sur « les gestionnaires de personnel dans l'administration », octobre 1999 (propositions 7, 8 et 9).

Enfin, une gestion prévisionnelle ne saurait se passer d'outils informatiques adaptés. Il est peu probable de trouver sur le marché des logiciels prêts à l'emploi ; il faut donc faire un travail de conception en liaison avec des sociétés de service informatique, travail toujours délicat et dont on sous-estime facilement les aléas est à prévoir. Cet aspect particulier du problème ne doit pas être négligé ; rien n'est plus décevant qu'un échec, ou tout au moins l'obligation de délais supplémentaires, en bout de course.

D. ASSURER LA CREDIBILITE DE LA REFORME

L'adhésion des personnels, de leur hiérarchie et des services gestionnaires à la démarche de réforme de la notation et d'évaluation est une condition nécessaire de son succès. Il convient de redonner une crédibilité à des sujets tenus pour contraignants, chronophages ou inutiles ou encore, dans une version moins négative, considérés comme une concession rituelle à une forme de cogestion des avancements. Un discours cohérent et mobilisateur au niveau ministériel ne suffit pas pour vaincre un certain scepticisme ambiant ; il doit être assorti d'une communication argumentée et convaincante, notamment à l'intention de la hiérarchie de proximité sur qui repose la conduite de nombre d'entretiens.

Les notateurs détiennent une des clés de la réussite de la réforme ; il leur faut sincérité et courage dans les pratiques pour progresser ; les procédures doivent être connues et appliquées avec rigueur. Les notateurs devraient eux-mêmes être évalués en tenant compte de leur aptitude à assurer cette fonction.

CONCLUSION

Une réforme du système de notation et d'évaluation des fonctionnaires est forcément une opération sensible qui requiert beaucoup de mobilisation, de cohérence et de ténacité. La justification d'un tel effort demandé à tous, est clairement l'amélioration du service public. L'évaluation des agents ne saurait être en effet un but en soi, mais un moyen de rassembler les énergies autour des missions fondamentales de l'administration. L'exercice est trop contraignant pour être accepté sans cette perspective.

A cette fin, la réforme proposée vise d'abord à mieux utiliser une forme de sélectivité entre les agents, en fonction de leur valeur professionnelle, telle que le statut de la fonction publique le permet. Davantage de rigueur, de transparence et de simplicité peuvent rendre l'exercice faisable sans bouleversement excessif, et avec une économie de moyens.

Au prix d'un effort accru, qui repose sur un travail de méthodologie, de formation et de management, il paraît possible de viser aussi des objectifs plus ambitieux et de mettre en place une véritable gestion des ressources humaines capable notamment d'anticiper les effets des évolutions attendues en matière de compétences. La réussite de cette entreprise repose sur une mobilisation forte et une adhésion des agents et des gestionnaires, mais celles-ci ne seront obtenues que dans la recherche permanente d'une objectivité des procédures de sélection et d'une garantie des droits des agents.

LISTE DES PROPOSITIONS DU COMITE

<p>1</p> <p>2</p> <p>3</p> <p>4</p>	<p>Imposer à l'administration une obligation d'entretien</p> <p>L'entretien aurait des caractéristiques bien définies.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entretien obligatoirement proposé à chaque agent par l'administration ; - Mais entretien à géométrie variable (de notation, d'évaluation...), dont l'organisation relève de dispositions internes établies par chaque service ; - Entretien annuel, mais mis en place progressivement en fonction des contraintes propres à chaque administration ; - Entretien unique, intégrant notamment la formation et les perspectives d'avenir professionnel des agents. <p>Cette obligation d'entretien devra être inscrite dans un nouveau décret modifiant le texte de 1959.</p>
<p>5</p> <p>6</p>	<p>Instituer une procédure d'avancement d'échelon déconcentrée, simplifiée et transparente</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'avancement d'échelon doit être déconcentré, chaque chef de service recevant une enveloppe de réductions d'ancienneté à répartir entre les agents ; - La procédure doit être simplifiée, ce qui conduit à l'abandon de la péréquation au profit de l'harmonisation préalable, établie à partir de notes « barèmes » ou « pivots ». Le caractère chiffré et annuel de la note ne constituerait plus une obligation réglementaire.
<p>7</p> <p>8</p> <p>9</p> <p>10</p>	<p>Favoriser le développement de procédures d'évaluation plus ambitieuses</p> <p>Il s'agit d'inciter à une culture de l'évaluation des agents dans l'administration. A cette fin des mesures incitatives doivent être prises.</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'évaluation peut viser des objectifs multiples ; ils concernent notamment la gestion des carrières, la répartition des primes, le management des services, la gestion des ressources humaines... ; - Des outils adaptés à chaque situation doivent autant que possible être définis : référentiels des tâches et des compétences, méthodes d'évaluation collective, formation des évaluateurs... ; - L'ensemble des procédures d'évaluation doit être négocié collectivement avec les représentants du personnel (notamment la diffusion des comptes-rendus des entretiens annuels, qui constituent un moment privilégié du dialogue avec les agents) ; - L'ambition de l'évaluation serait de parvenir à terme à une vraie gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, dans l'intérêt des agents comme dans celui de l'administration.

AUTRES ANNEXES

INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

ANNEXE 10

EXTRAIT DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES (partie réglementaire) Décret n° 2000-338 du 14 avril 2000

**LIVRE III
LES INSTITUTIONS ASSOCIEES
A LA COUR DES COMPTES**

**TITRE II
LE COMITE D'ENQUETE
SUR LE COUT ET LE RENDEMENT
DES SERVICES PUBLICS**

Art. D. 320-1. - Le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics est placé auprès du Premier ministre. Il recherche et propose les mesures propres à réduire le coût et à améliorer la qualité et le rendement des services des ministères, des établissements publics, des collectivités locales et des organismes de toute nature chargés d'assurer un service public. Sa compétence s'étend également aux sociétés ou organismes dans lesquels l'Etat possède une participation financière supérieure à 20 % du capital social ou qui ont bénéficié de subventions, d'avances ou de garanties du Trésor.

Le comité procède notamment à des enquêtes périodiques sur les attributions, la structure et les conditions de fonctionnement des départements ministériels.

Le Premier ministre et les ministres intéressés peuvent lui confier l'étude, dans le cadre de sa compétence, de toutes mesures de rationalisation ou projets de réforme.

Art. D. 320-2. - Le comité d'enquête est composé comme suit :

- le premier président de la Cour des comptes, président ;
- deux membres de la commission des finances de l'Assemblée nationale, désignés par celle-ci ;
- deux membres de la commission des finances du Sénat, désignés par celle-ci ;
- un président de conseil régional ;
- un président de conseil général ;
- un maire ;
- un membre du Conseil d'Etat ;
- un membre de la Cour des comptes ;
- le secrétaire général du Gouvernement ;
- le commissaire au Plan ;
- le directeur du budget ;
- le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
- un membre de l'inspection générale des finances ;
- un membre de l'inspection générale des affaires sociales ;
- un membre de l'inspection générale de l'administration ;
- un membre du contrôle général des armées ;
- un préfet ;

- un directeur départemental des services déconcentrés de l'Etat ;
- un représentant de chacune des organisations syndicales de fonctionnaires les plus représentatives, choisi sur une liste de trois noms proposés par chaque organisation ;
- une personnalité qualifiée à raison de ses responsabilités et de son expérience dans le domaine de la gestion des entreprises.

Les membres du comité sont nommés par arrêté du Premier ministre. Ils peuvent être assistés de membres suppléants désignés dans les mêmes conditions.

Sur sa demande, le Médiateur peut se faire représenter au comité par son délégué.

Expirent de droit les fonctions d'un membre du comité qui perd la qualité en vertu de laquelle il a été désigné.

Le président du comité a voix prépondérante, en cas de partage des voix.

Le président peut, après consultation du comité, procéder à la division de celui-ci en sections chargées de l'étude de problèmes déterminés, les conclusions correspondantes demeurant arrêtées en séance plénière. A ces sections peuvent être adjointes, par arrêté du Premier ministre, des personnalités qualifiées par leur compétence spéciale dans les questions traitées.

Art. D. 320-3. - L'exécution des travaux prévus à l'article D. 320-1 est confiée à des membres du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes, de l'inspection générale des finances, du corps préfectoral, des corps de contrôle et des administrations centrales des différents ministères, des membres de l'université ou des magistrats de l'ordre judiciaire.

Il peut également être fait appel à des fonctionnaires ou magistrats retraités, à des personnes appartenant aux cadres supérieurs des entreprises publiques, ainsi qu'à des personnes qualifiées par leur compétence.

Ces personnalités sont mises temporairement à la disposition du comité. Elles sont désignées par arrêté du Premier ministre. Elles exercent leur pouvoir au nom et par délégation de celui-ci, en vertu de lettres de mission contresignées par le ou les ministres intéressés.

Elles possèdent les droits d'investigation les plus larges tant sur pièces que sur place.

Art. D. 320-4. - Le Premier ministre désigne, parmi les membres du comité d'enquête, un secrétaire général. Le secrétaire général est assisté d'un ou de deux secrétaires généraux adjoints également désignés par arrêté du Premier ministre. Il assure, sous l'autorité du premier président de la Cour des comptes, président du comité, le fonctionnement du comité et la direction du personnel du secrétariat.

Art. D. 320-5. - Les crédits nécessaires au fonctionnement du comité sont inscrits au budget du Premier ministre.

Art. D. 320-6. - Pour chacune des études entreprises, les ministres intéressés désignent au président du comité d'enquête le ou les hauts fonctionnaires spécialement chargés de suivre les travaux du comité ainsi que la mise en oeuvre de ses conclusions.

Art. D. 320-7. - Le comité d'enquête adresse ses conclusions, appuyées, le cas échéant, des projets de textes correspondants, au Premier ministre, au ministre chargé des finances et aux ministres intéressés.

Les ministres font connaître au Premier ministre, au ministre chargé des finances et au président du comité d'enquête leurs observations relatives auxdites conclusions, dans un délai de trois mois à compter du jour de leur notification.

En cas de divergence de vues, le Premier ministre procède aux arbitrages nécessaires et prescrit, en tant que de besoin, les délais et les conditions de réalisation des mesures à prendre par chaque département intéressé.

Art. D. 320-8. - Le comité d'enquête établit périodiquement un rapport d'ensemble exposant son activité, ses recommandations et les conclusions générales qui lui paraissent ressortir de ses travaux.

Ce rapport est adressé au Premier ministre, aux membres du Gouvernement et du Parlement. Il fait l'objet d'une publication.

ANNEXE 11

LES RAPPORTEURS DU COMITE DE 1999 A 2001

LISTE DES RAPPORTEURS DEPUIS 1999

M. Serge BARICHARD	Conseiller à la CRC du Centre	Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers
M. Francis BECK	Inspecteur général de l'administration des affaires culturelles	Les rapports d'activité des ministères
M. Gilles BLANCHARD	Ingénieur général du Génie Rural des Eaux et des Forêts	La répartition des moyens en personnel par les administrations centrales
M. Jacques BONNET	Président de chambre honoraire de la Cour des comptes	Les indicateurs de résultats dans trois ministères
M. Jean BORDELOUP	Inspecteur général honoraire de l'IGAS	La prévention des indûs dans le domaine social
M. Xavier BRUNETIERE	Inspecteur adjoint de l'administration - (IGA)	Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers
M. Jean-François CARREZ	Conseiller maître à la Cour des comptes	La répartition des moyens en personnel par les administrations centrales
Mme Chantal CHAMBELLAN-LE LEVIER	Conseillère à la CRC d'Ile-de-France	La notation et l'évaluation des agents dans l'administration
M. James CHARRIER	Président de chambre honoraire de la Cour des comptes	Les rapports d'activité des ministères
M. Jean-François CUBY	Inspecteur général de l'administration de l'Education nationale	Les gestionnaires de personnel dans les administrations centrales Les conditions de tenue du dossier du fonctionnaire
M. Hubert DALLE	Président du TGI D'Evry	Les indicateurs de résultats dans trois ministères
Mme Annie DESROCLES	Chargée de mission à l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale	Les gestionnaires de personnel dans les administrations centrales
M. Daniel DOPPLER	Chargé de mission - ministère de la Justice	Les échanges de données informatisés dans le domaine de la Justice
M. Pierre DUFFE	Inspecteur général de l'Administration - (IGA)	Les indicateurs de résultats dans trois ministères
M. Jean-Claude EMIN	Chef du bureau B5- ministère de l'Education nationale	Les indicateurs de résultats dans trois ministères
M. Vincent FELLER	Conseiller référendaire à la Cour des comptes	Les gestionnaires de personnel dans les administrations centrales
M. Christian FOURNAND	Chef de bureau à la direction générale de la Comptabilité publique	Les échanges de données informatisés dans le domaine de la Justice

M. Christian FOURNIER	Administrateur civil	La notation et l'évaluation des agents dans l'administration Les conditions de tenue du dossier du fonctionnaire
M. de GERY	Contrôleur financier honoraire	Les rapports d'activité des ministères
M. Christian JOIN-LAMBERT	Conseiller maître à la Cour des comptes	Les gestionnaires de personnel dans les administrations centrales
M. Jean-Michel LAIR	Président de section à la CRC des Pays de la Loire	La répartition des moyens en personnel par les administrations centrales
M. Jean-François LORIT	Conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des comptes	Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers
M. Jean-Louis MARY	Ingénieur général de l'armement	Les échanges de données informatisés dans le domaine de la Justice
M. Yvon MENGUY	Conseiller hors classe à la CRC de Haute-Normandie	Les conditions de tenue du dossier du fonctionnaire
M. Alain NUEE	Président du TGI de Metz	Les échanges de données informatisés dans le domaine de la Justice
M. Jean-Marie PALACH	Inspecteur des Affaires sociales	Les gestionnaires de personnel dans les administrations centrales
M. Francis PAVE	Chercheur au CNRS	Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers
M. Jean RAFENOMENJATO	Administrateur civil – ministère de l'Education nationale	La notation et l'évaluation des agents dans l'administration
M. Christian ROLLET	Directeur de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines	La notation et l'évaluation des agents dans l'administration
M. André ROT	Inspecteur général de l'administration de l'Education nationale	La répartition des moyens en personnel par les administrations centrales
Mme Rolande RUELLAN	Conseillère maître à la Cour des comptes	La prévention des indûs dans le domaine social
M. Jean THIERREE	Chargé de mission à la DIRE	Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers
M. Jean-Luc VIEILLERIBIERE	Inspecteur adjoint à l'IGAS	La prévention des indûs dans le domaine social