

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 SUITES5**

**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 : *la prévention des indus dans le domaine social
(juin 1999)* 6**

**2 - développer l'informatisation : *les échanges de données informatisés
dans le domaine de la justice (juillet 2000)* 7**

**3 - mieux affecter les moyens en personnel : *la répartition des moyens
en personnel par les administrations centrales (décembre 2000)* 9**

**B. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE EFFICACITÉ
(RÉSULTATS COMPARÉS AUX OBJECTIFS) : 11**

**4 - connaître l'activité de l'administration : *les rapports d'activité
des ministères (mars 1999)*..... 11**

**5 - tenir compte du point de vue de l'utilisateur : *les méthodes d'évaluation
de la satisfaction des usagers (décembre 2001)* 12**

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

ANNEXE

***LE TEXTE INTÉGRAL DES CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LE COMITÉ,
EST DISPONIBLE SUR CE MEME SITE A LA RUBRIQUE CONCLUSIONS.***

Les rapporteurs du comité de 1999 à 2001.....27

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'ECONOMIE ET DE L'EFFICIENCE (COUTS, RATIONALISATION DE LA GESTION, RESULTATS OBTENUS PAR RAPPORT AUX MOYENS ENGAGES...) :

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 *EFFICACITE* (RESULTATS COMPARES 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, doive 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.

ANNEXE

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