

CHAPITRE VI

MOBILISER LES FONCTIONNAIRES

Depuis vingt ans, les salariés du secteur privé ont fourni de tels efforts de productivité pour assurer la survie de leurs entreprises qu'ils ne comprennent pas pourquoi l'ensemble des services de l'Etat n'en ferait pas autant. Quand le chômage frappe plus d'une personne sur dix dans la population qui travaille, il devient difficile de comprendre pourquoi ceux qui bénéficient de la sécurité de l'emploi seraient les seuls à ne pas subir la contrainte des résultats. Or, beaucoup de nos concitoyens se sont persuadés que les fonctionnaires travaillaient sans contrainte, à l'abri d'un statut protecteur, rigide et uniforme.

Cette idée n'est pas exacte. Certes, le statut des fonctionnaires est protecteur, mais il n'est ni rigide ni uniforme. Si les rigidités de l'administration sont grandes, elles ne résultent pas principalement des dispositions du statut général des fonctionnaires, mais de la façon dont celui-ci est appliqué.

Les garanties reconnues aux fonctionnaires par le statut général ont été instituées pour les protéger de l'arbitraire du pouvoir. Les juges sont inamovibles pour que la justice soit la même pour tous, pour les puissants comme pour les faibles. C'est pour les mettre à l'abri de tentatives de corruption que, traditionnellement, les fonctionnaires sont correctement payés ¹⁷. Aujourd'hui, ces particularités de la fonction publique peuvent sembler superflues : le risque d'un pouvoir arbitraire paraît moins fort qu'hier et la grande menace, c'est le chômage. Mais il faut sans doute réfléchir à deux fois avant de remettre en cause des garanties données aux fonctionnaires dans l'intérêt des citoyens - dans ce qu'il a de protecteur, le statut des fonctionnaires garantit la légalité de l'action publique et l'égalité de traitement entre les citoyens. Naturellement, ces protections statutaires ne donnent pas un droit à s'exonérer d'une contrainte de résultats.

Mais contrairement à ce qu'on croit souvent, le statut général contient des mécanismes assurant la souplesse indispensable à la gestion efficace des ressources humaines. C'est si vrai que de nombreuses entreprises, en négociant les conventions collectives, s'efforcent d'imiter certains de ses éléments. Il en est ainsi de la distinction du *grade* (lieutenant, professeur certifié, inspecteur des impôts, administrateur civil, ingénieur des travaux publics) et de *la fonction* (artilleur, professeur de mathématiques,

¹⁷ Selon les estimations de l'INSEE, le niveau moyen des rémunérations nettes dans la fonction publique (10 600 F/par mois en 1992) est légèrement supérieur à celui du secteur privé (9 800 F/mois). Mais les rémunérations des cadres du secteur public (16 700 F hors enseignants) sont nettement inférieures à celles du secteur privé (19 300 F). Il est vrai que la notion de cadre ne recouvre pas les mêmes réalités dans les deux secteurs.

comptable, chef de bureau, chef d'une subdivision de l'équipement). Cette distinction permet tous les ajustements : si un agent est très compétent dans son métier mais n'a pas les qualités d'un chef, il peut être promu dans son grade sans se voir confier des responsabilités qu'il exercerait mal. Inversement, si un fonctionnaire présente toutes les qualités pour occuper jeune un poste de responsabilité, il n'est pas nécessaire d'attendre que son ancienneté lui permette d'accéder à la fonction qu'il est déjà prêt à remplir.

S'il y a trop de rigidité dans la gestion de la fonction publique, c'est que l'accent a été mis à tort sur le grade, c'est-à-dire sur l'appartenance d'un agent à un corps de fonctionnaires, plutôt que sur la fonction, c'est-à-dire sur le métier qu'une personne exerce. De ce fait, la souplesse que permet le statut n'est pas assez utilisée pour faire en sorte que chacun fasse bien son métier et que les administrations s'acquittent correctement de leur mission. Cela tient pour l'essentiel à l'excessive centralisation de la gestion des ressources humaines dans l'Etat. Toutes les grandes organisations ont compris que leur efficacité dépendait essentiellement de leur capacité à déconcentrer la responsabilité de mobiliser les hommes.

Mais, derrière des apparences unitaires, voire même égalitaires, le système statutaire a commencé de se diversifier. Les militaires, les magistrats, les policiers ont déjà un statut distinct de celui des autres fonctionnaires. Les régimes juridiques d'emploi se multiplient : fonctionnaires, contractuels (à durée déterminée ou indéterminée), contractuels titularisables (ou pas), occasionnels, saisonniers, vacataires. Le protocole de 1990 sur la rénovation de la grille de la fonction publique avait l'ambition de couvrir la plus grande partie des fonctionnaires de l'Etat mais son objectif n'a été que partiellement atteint : de nombreux plans spécifiques ont été mis en oeuvre parallèlement pour certaines catégories de fonctionnaires (enseignants, policiers, infirmières ...).

Ainsi, le système statutaire évolue mais sans principe directeur, sans réelle réflexion d'ensemble sur l'évolution des responsabilités et des métiers de l'Etat qu'entraînent la décentralisation (secteur social, équipement). L'ouverture de certains services publics à la concurrence (télécommunications par exemple), la compétition des différents systèmes européens de fonction publique, ni sur la transformation des relations de l'administration et de ses usagers, (si les buralistes sont habilités à vendre la vignette, les contribuables ne peuvent pas comprendre pourquoi, pour vingt-quatre heures de retard, ils seraient obligés d'aller au centre des impôts, au chef-lieu du département, alors qu'il existe une perception dans leur commune). Ce mouvement est sans doute irrésistible : il peut être bloqué, mais pas longtemps, subi, mais c'est dangereux et peu responsable. Il vaut donc mieux l'organiser.

Il est possible - dans le cadre du statut actuel, en utilisant mieux les instruments de souplesse qu'il contient et en créant quelques autres au besoin - de proposer aux fonctionnaires, et à leurs représentants un pacte social : plus de clarté dans les rémunérations, des possibilités accrues de mobilité, un développement des politiques sociales et de la formation, une meilleure utilisation des comités techniques paritaires et l'amélioration de la situation matérielle de certains agents, en contrepartie d'une plus grande individualisation des carrières, d'une meilleure prise en compte des résultats et du respect de règles déontologiques rigoureuses.

I - DONNER DE VRAIS POUVOIRS DE GESTION AUX RESPONSABLES DE L'ADMINISTRATION

Deux raisons commandent de réunir les responsabilités et les pouvoirs de gestion. Le bon sens d'abord : on n'est vraiment responsable que si l'on dispose des pouvoirs que requiert sa mission. Clarifier les responsabilités et l'organisation de l'Etat n'a de sens que pour pouvoir déconcentrer, jusqu'en bas de la chaîne hiérarchique, les marges de manoeuvre dont ont besoin, à tout niveau, ceux qui ont la charge d'encadrer une équipe. Le respect des hommes ensuite : les fonctionnaires, comme tous les autres hommes, ne peuvent être mobilisés que les yeux dans les yeux. Aucun responsable d'équipe, d'atelier, de bureau, d'agence, ne pourra rendre l'envie de bien faire à ceux qu'il a la responsabilité de diriger s'il ne dispose pas d'objectifs précis, des instruments qui permettent de reconnaître les torts et les mérites, et de temps. Tel était l'objectif principal des centres de responsabilité créés dans le cadre de la politique de renouveau du service public lancée en 1989. Mais il faut aller plus loin.

Chaque fonctionnaire, personnellement, doit être investi d'une mission, clairement définie, pour laquelle des moyens sont mis à sa disposition et dont il doit répondre. Cette règle d'organisation est le seul moyen de répondre aux causes de l'inertie, et parfois de l'inefficacité, administratives : la centralisation de la gestion, l'imprécision des fonctions de chacun, la désuétude des mécanismes de sanction, l'absence de reconnaissance des talents et des efforts, le trop grand nombre des contrôles mais l'insuffisance de l'évaluation.

Pour introduire *cette logique de résultat* dans les services publics, il faut améliorer les outils de gestion ; il faut aussi rendre possible leur utilisation.

1. AMÉLIORER LES OUTILS DE GESTION DU PERSONNEL

a) L'information personnelle et l'entretien individuel

Un mécanisme doit être instauré pour examiner une fois par an, la situation professionnelle de chaque agent. Il ne s'agit pas d'abord de juger mais d'aider chacun à donner le meilleur de lui-même, favorisant ainsi, et tout à la fois, sa propre satisfaction, celle de ses supérieurs et celle des usagers.

Un entretien individuel approfondi avec le supérieur hiérarchique direct permettrait d'examiner la réalisation des objectifs de l'année écoulée, de les ajuster pour arrêter ceux de l'année à venir, de négocier les moyens nécessaires (formation notamment) - Il serait aussi l'occasion de réfléchir à la carrière de l'agent, à sa mobilité. Comme toutes les organisations performantes, l'Etat doit comprendre que la première responsabilité de sa hiérarchie consiste à mobiliser ses équipes.

.../...

b) Les nominations

Tout chef de service devrait être consulté avant l'affectation d'agents sous son autorité. Pour ses collaborateurs directs, il devrait avoir un droit de proposition.

c) Les différents éléments de la rémunération

Pour la plupart des fonctionnaires, il n'existe aujourd'hui qu'un lien extrêmement ténu entre leur métier, la manière dont ils l'exercent et la rémunération qu'ils perçoivent. L'essentiel de leur traitement dépend de leur avancement dans le corps auquel ils appartiennent. Pour mobiliser les fonctionnaires en vue d'un meilleur service public, il paraît indispensable de clarifier et de rendre plus transparent le système des rémunérations publiques.

A l'avenir, la rémunération des agents de l'Etat pourrait être constituée de trois éléments.

- Le traitement principal, correspondant au grade.

- Un complément indiciaire rémunérant la fonction quand, par rapport à la moyenne des agents du même grade, elle comporte une responsabilité importante, exige une technicité très grande ou impose des sujétions particulières (notamment en raison du lieu où travaille et où habite l'agent). Ce complément indiciaire serait mis en place par un développement de la nouvelle bonification indiciaire créée en 1990.

- Un complément indemnitaire rétribuant la performance individuelle de l'agent. Cette prime serait fixée par le supérieur hiérarchique direct de chaque agent, à l'intérieur d'une fourchette (un taux minimum et un taux maximum).

Les rémunérations complémentaires, actuellement caractérisées par une très grande confusion ⁽¹⁸⁾ représentent environ 20 % de la masse salariale principale. Elles seraient redéployées pour mettre en oeuvre cette recomposition des rémunérations.

d) L'individualisation des carrières

Le système actuel multiplie, en apparence, les possibilités de différenciation dans la carrière (réduction d'ancienneté pour la promotion d'échelon ; promotion de grade sélective ; promotion de corps au choix ...). Dans la pratique, cette différenciation

¹⁸ Nul ne connaît le nombre des régimes indemnitaires et des primes. Selon une estimation de la direction générale de la fonction publique, il y en aurait plus de 3 000. La confusion sur leur nature est grande et la confidentialité, soigneusement gardée en cette matière, ne permet pas de la dissiper.

est faible (avec des variations toutefois d'une administration à l'autre). Elle est pourtant essentielle, tant pour l'équité (reconnaissance des qualités et des efforts de chacun) que pour l'efficacité (meilleure utilisation des talents dans l'intérêt du service rendu). Là aussi, les règles doivent coïncider avec la réalité.

Les réductions d'ancienneté pour la promotion d'échelon sont une source de lourdeur dans la gestion et leur résultat, pour les agents, est modeste. Elles devraient être intégrées dans la durée normale des échelons, sauf pour les corps dont l'essentiel de la carrière se déroule dans un seul grade. En revanche, la promotion de grade (la plupart des corps de fonctionnaires comportent trois grades) tiendrait compte à la fois de l'ancienneté et du mérite pour le passage du premier au deuxième grade, du mérite exclusivement, pour le passage du deuxième au troisième grade. Cette règle permettrait de mieux reconnaître les résultats obtenus par les agents, à la suite notamment d'efforts de qualification. Enfin la règle de gestion voulant qu'une promotion s'accompagne d'une mutation devrait être plus fréquemment appliquée.

e) La déontologie

Le renforcement des règles déontologiques doit concerner l'ensemble des fonctionnaires. En concertation avec les représentants des personnels, *une charte de la déontologie devrait être élaborée pour préciser les principes traditionnels ou nouveaux qui doivent guider le travail des agents de l'Etat.*

2. RENDRE POSSIBLE L'UTILISATION DE CES OUTILS

a) Déconcentrer les commissions administratives paritaires

Il n'est possible de déconcentrer véritablement la gestion du personnel que si les commissions administratives paritaires (CAP) peuvent être consultées plus souvent et plus vite (15). Composées par moitié de représentants de l'administration et de représentants élus des membres du corps, les CAP donnent un avis sur les promotions de grade, sur les sanctions disciplinaires importantes, sur les mouvements d'entrée dans le corps (tour extérieur, demande de détachement) ou de sortie hors du corps (mutations avec changement de résidence, demandes de mise en disponibilité). Le plus souvent, il n'existe qu'une seule CAP par corps de fonctionnaires ; elle ne se réunit qu'à Paris, généralement deux à trois fois par an.

¹⁹ Il existe - en principe - une CAP unique pour chaque corps de fonctionnaires.

Pour décider mieux (plus vite et plus près des hommes), le comité recommande d'amplifier le mouvement de création de CAP locales ayant des attributions similaires à celles de la CAP centrale. Il importe que chacune d'entre elles ait compétence sur un nombre de fonctionnaires tel que le principe d'égalité entre les membres d'un corps soit respecté d'une CAP à l'autre. Il conviendrait de créer à cet effet une CAP pour tous les corps dont les effectifs seraient de 50 au moins dans la circonscription concernée.

Enfin, en élargissant la notion de "résidence administrative" à la région, la mobilité des fonctionnaires serait facilitée.

b) Regrouper les statuts

La rigidité administrative tient pour une large part à l'existence de statuts trop nombreux et trop cloisonnés. On recense en effet plus de 1 700 statuts dans la seule fonction publique de l'Etat⁽²⁰⁾ : statuts particuliers, statuts d'emplois, statuts spécifiques aux personnels de certains établissements publics. Cette pulvérisation ne correspond à aucun besoin et rend plus difficile la mobilité fonctionnelle. Elle alourdit considérablement la gestion des agents de l'Etat et freine sa déconcentration. Pour ne prendre qu'un exemple, les 42 agents (hors contractuels, vacataires et emplois de direction) de l'institut international d'administration publique relèvent de vingt statuts différents dont cinq ne comptent qu'un seul agent.

Le comité recommande donc de retenir l'objectif, ambitieux mais réalisable, de ramener en cinq ans le nombre des statuts à 300 environ. Cette réduction faciliterait grandement la création de CAP déconcentrées. Plusieurs méthodes peuvent être mises en oeuvre simultanément pour atteindre cet objectif.

- Rapprochement systématique des statuts similaires des différents ministères (par exemple ceux de la filière d'administration générale) ou des corps similaires d'administration centrale et de services déconcentrés.

- Simplification de la ligne hiérarchique. Dans chaque sous-filière professionnelle, elle pourrait être ramenée à trois ou quatre niveaux : par exemple un corps de catégorie C, un corps de catégorie B et deux corps de catégorie A ; ou deux corps de catégorie C, un corps de classement indiciaire intermédiaire et un corps de catégorie A.

- Rapprochement ou fusion de statuts correspondant à des métiers proches. Le ministère de la culture, par exemple, a fusionné en un corps unique de conservateurs du patrimoine, les conservateurs des musées, les conservateurs des archives, les conservateurs de l'inventaire et des fouilles archéologiques et les inspecteurs des monuments historiques qui relevaient précédemment de quatre corps distincts. Ce mouvement, déjà engagé dans de nombreuses administrations, doit être accéléré.

²⁰ Parmi ces 1 700 statuts, un millier environ sont encore "vivants". Les autres correspondent à des corps qui, en droit ou en fait, sont en voie d'extinction.

II - INTRODUIRE DANS L'ÉTAT LA GESTION PREVISIONNELLE DES EFFECTIFS

Les responsables administratifs pourront d'autant mieux gérer les équipes dont ils ont la charge qu'ils disposeront d'effectifs mieux adaptés à leurs missions, en nombre comme en qualification. En vigueur dans un nombre croissant de grandes organisations, la gestion prévisionnelle des effectifs requiert avant tout une connaissance aussi précise que possible des effectifs réels.

1. RECENSER LES EFFECTIFS DE L'ÉTAT

De quoi parle-t-on quand on dit "fonctionnaire" ? Entre la fonction publique, les administrations publiques, les différentes collectivités publiques, le secteur public, la confusion est générale. Il importe d'abord de la dissiper (cf. graphique et encadré ci-dessous).

Même en se limitant à la fonction publique de l'Etat, la connaissance précise des effectifs réels n'existe pas. Le chiffre de 2 100 000 personnes n'est qu'une estimation des effectifs en "équivalent temps-plein". Il n'existe pas de recensement régulier ni exhaustif des agents de l'Etat. Personne dans l'Etat ne peut répondre avec précision aux questions suivantes, pourtant simples et capitale pour une bonne gestion : combien l'Etat a-t-il de salariés ? Combien de fonctionnaires travaillent dans chaque région ou dans chaque département ? Comment sont-ils précisément répartis entre services centraux, établissements publics et services déconcentrés ? Quels sont les métiers, les fonctions, les filières professionnelles des fonctionnaires ? Selon la définition retenue, il existe une cinquantaine de réponses exactes à la question de savoir quels sont les effectifs d'un ministère.

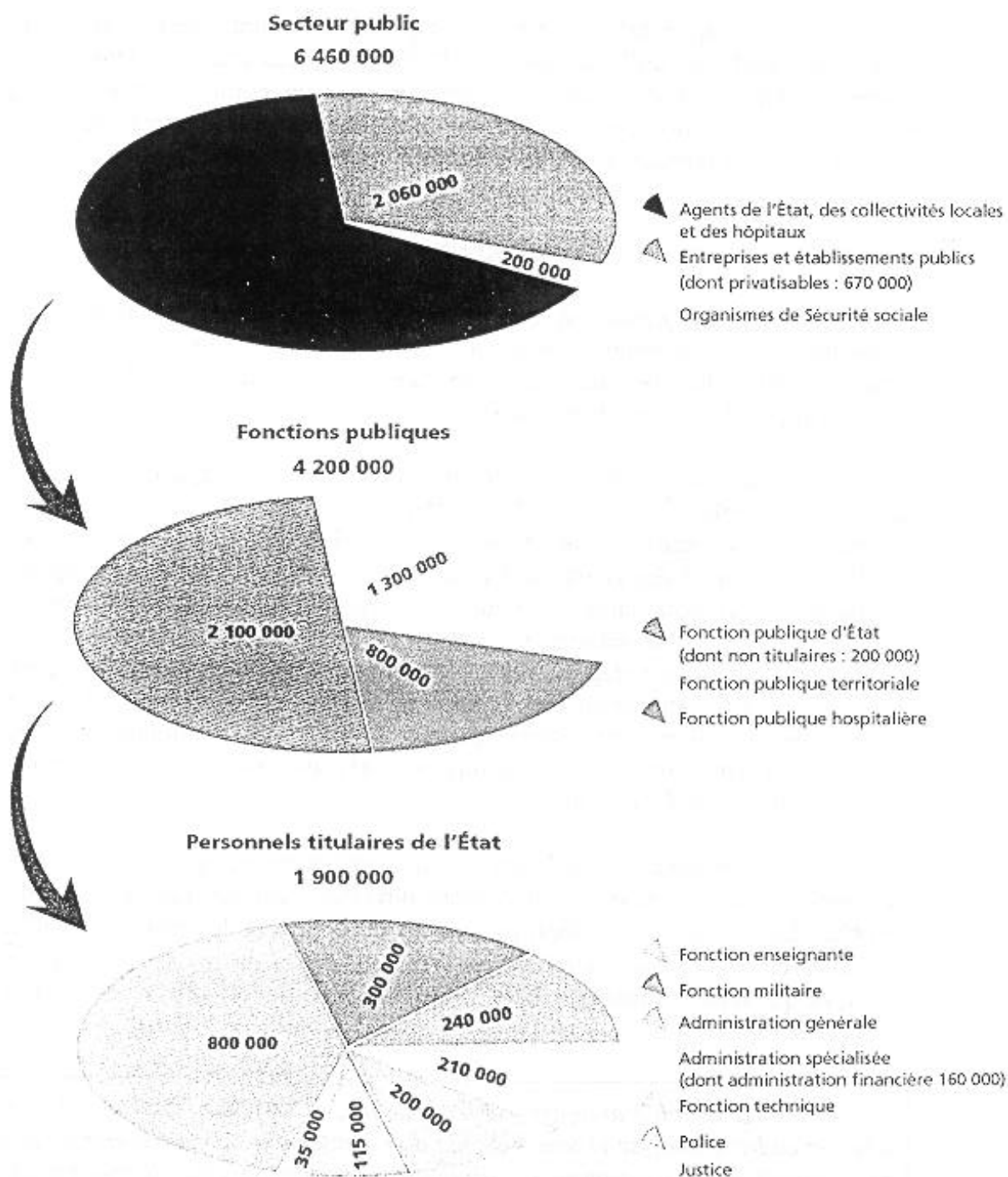
Cette incapacité de l'Etat à bien connaître ses effectifs doit être surmontée. Les dépenses de personnel (rémunérations directes et charges patronales) représentent en effet, depuis plusieurs années, près de 40 % du budget de l'Etat, soit 580 milliards de francs en 1993. Pour stabiliser en francs constants la masse salariale directe de l'Etat, ce que recommande le comité, la connaissance des effectifs réels revêt un aspect capital.

L'Etat doit s'assigner l'objectif de mettre en place, dans un délai de deux ans, un cadre d'analyse et une méthode de recensement lui permettant de connaître ses effectifs en permanence. La direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget devraient être chargées d'élaborer la méthodologie requise, en relation avec les ministères gestionnaires. Chaque administration devrait ensuite recenser ses agents d'une manière qui permette à la fois une meilleure gestion ministérielle et une consolidation précise des effectifs de l'Etat.

La cour des comptes devrait être chargée de vérifier le bon fonctionnement de ce dispositif dans le cadre du rapport sur l'exécution des lois de finances qu'année après année, elle soumet au parlement.

.../...

Effectifs du secteur public et des agents de l'État en 1992-1993



Les effectifs du secteur public

La notion la plus large est celle de salariés du secteur public. Elle correspond à 6 500 000 personnes environ, soit 25 % de la population active. Quatre catégories doivent être distinguées.

- *Les fonctionnaires stricto-sensu* soit 4 200 000 agents environ (en équivalent temps plein). Cette première catégorie se décompose en trois sous-ensembles :

- *les fonctionnaires de l'Etat*, soit environ 2 100 000 agents (1 900 000 fonctionnaires titulaires et 300 000 contractuels)
- *les fonctionnaires des collectivités locales* (environ 1 300 000 agents)
- *la fonction publique hospitalière* (800 000 agents environ).

- *Les salariés des établissements publics* dont plus de la moitié des recettes provient d'une subvention de l'Etat (plus de 200 000 agents). Les agents des établissements publics administratifs ont en principe un statut de droit public ; les agents des établissements publics à caractère industriel et commercial ont un statut de droit privé et sont soumis au code du travail.

- *Les salariés des caisses de sécurité sociale*. Dans les caisses nationales et locales, les différents régimes emploient 200 000 personnes environ.

- *Les salariés des entreprises publiques* (cette dernière catégorie est amenée à se réduire sous l'effet du programme de privatisation, qu'elles aient le statut de société ou d'établissement public (1 740 000 personnes environ)(*). Parmi ces salariés, 1 290 000 ont un contrat de travail de droit privé, soumis au code du travail : ils travaillent dans des entreprises publiques concurrentielles (Renault, Crédit Lyonnais ...) ou dans des entreprises de service public (SNCF, EDF, GDF...).

* 670 000 personnes travaillent dans les entreprises publiques concurrentielles figurant sur la liste des entreprises "privatisables"

2. ANTICIPER LES BESOINS À VENIR

Au-delà de la connaissance des effectifs, *l'amélioration de la gestion des ressources humaines de l'Etat impose d'engager une analyse prospective des besoins*. Sans analyse prévisionnelle, l'Etat ne pourra pas disposer quand il le faut et là où il faut des effectifs dont il a besoin pour accomplir correctement ses missions. Seule une démarche systématique et généralisée (définition des responsabilités, fixation d'objectifs à dix ans, évaluation des effectifs requis en tenant compte des gains de productivité prévisibles, répartition de ces effectifs par filières professionnelles et par métiers, détermination des recrutements nécessaires compte tenu des flux prévisibles de départ) peut permettre de programmer les politiques de recrutement et de formation initiale des fonctionnaires, mais aussi les actions de formation continue qui favorisent l'évolution des compétences et des qualifications.

Cette démarche ne peut être ni centralisée ni complètement déconcentrée. Elle doit être conduite de manière à pouvoir prendre en considération la logique propre de chaque filière professionnelle.

En première analyse, il est possible de répartir les 1 900 000 agents titulaires de l'Etat en sept filières professionnelles.

Filières professionnelles	Effectifs	Pourcentage	cumulé
Justice	35 000	1,8 %	118
Fonction militaire	300 000	15,8 %	17,6
Police	115 000	6,1 %	23,7
Administration spécialisée (*)	210 000	11,1 %	34,8
Administration générale	240 000	12,6 %	47,4
Fonction enseignante	800 000	42,1 %	8915
Fonction technique (**)	200 000	10,5 %	100,0
TOTAL	1 900 000	100,0%	100,0 %
(*) dont 160 000 pour l'administration financière et fiscale			
(**) ingénieurs, techniciens, ouvriers professionnels et personnels de service.			

Les effectifs de ces filières varient selon des évolutions propres. Ainsi le nombre de militaires dépend étroitement des choix que fait le pays pour assurer sa défense, notamment du format des armées et de la nature du service national. Les effectifs policiers dépendent à la fois du degré de sécurité dont la collectivité souhaite bénéficier et des règles d'emplois de ces agents. Le nombre des agents travaillant dans les autres fonctions régaliennes (justice, services fiscaux) est en partie lié à l'organisation des services. Les effectifs de l'administration générale sont déterminés par les effectifs des autres filières (que leur métier est de soutenir) et par l'introduction des nouvelles techniques de travail. Les effectifs enseignants sont liés au nombre des élèves (ou des étudiants) et à l'organisation pédagogique. Les effectifs des fonctions techniques, fortement concernés par la décentralisation, peuvent évoluer sous l'effet d'une sous-traitance accrue.

Il est donc souhaitable de retenir une analyse interministérielle des grandes filières professionnelles de l'administration pour prévoir l'évolution de ses effectifs. Si cette démarche était adoptée, la politique des effectifs de la fonction publique pourrait s'appuyer sur de vrais instruments de prévision, et donc ne plus se limiter, comme c'est encore trop souvent le cas, à l'affichage de taux globaux de croissance ou de décroissance (qui ne sont fondés sur rien) ou à la simple addition des revendications de chaque ministère.

III PLACER LES CITOYENS AU COEUR DE L'ADMINISTRATION

Les recommandations de ces deux derniers chapitres ont pour objet principal de rappeler le sens premier du service public : le service des citoyens. Alors que beaucoup de services utiles à la vie courante sont devenus extraordinairement accessibles et faciles à employer (faire ses courses ou réserver une place d'avion par minitel, transférer sa ligne de téléphone ...), les horaires d'ouverture, la multiplication des démarches et des justificatifs, la complexité des procédures, l'accueil aussi parfois, sont ceux d'un autre monde dès qu'il s'agit d'établir une carte grise, de demander l'aide judiciaire ou l'attribution d'une bourse, ou simplement de payer ses impôts.

Pourquoi cette situation malgré les déclarations et les efforts de tous les gouvernements ?

A l'évidence, l'administration se préoccupe trop peu de satisfaire les usagers. La pratique (courante) d'affecter dans les services d'accueil les agents "à problèmes" en est un symptôme. Les retards pris en France en matière de connaissance des besoins du public et de définition d'indicateurs de la qualité du service en sont un autre. On ne juge presque jamais les responsables de l'administration sur les délais de réponse, les temps d'attente au guichet, les heures d'ouverture, les délais de paiement ou les conditions d'accueil.

En vérité, l'administration paraît plus tournée vers ses agents que vers les usagers. De nombreux textes reconnaissent une place privilégiée aux syndicats de fonctionnaires, ce qui institue, dans certaines parties de l'Etat, une véritable cogestion. Les usagers, en revanche, ne bénéficient d'aucun statut qui leur assure une représentation, des moyens, une participation à la décision administrative. Le plus souvent, les choix quotidiens privilégient donc les besoins internes de l'administration et de ses agents. C'est ce qu'illustrent, pour ne prendre qu'un seul exemple, les solutions apportées au débat permanent sur les rythmes scolaires.

La qualité du service doit devenir un critère essentiel de la gestion publique. Il faut pour cela que chaque administration mesure régulièrement le coût et la qualité de ses services ainsi que les attentes et la satisfaction des usagers (ce qui est loin d'être le cas partout actuellement). Sur ce fondement, des objectifs précis et chiffrés seraient alors donnés à tous les niveaux des administrations (délais de réponse aux demandes, durées d'ouverture des bureaux, rythme de traitement des réclamations). Pour encourager ce mouvement, les corps d'inspection ministériels pourraient être chargés de veiller à l'existence et à l'utilisation de ces indicateurs. De manière générale, leurs contrôles sur les services devraient accorder une attention beaucoup plus grande qu'aujourd'hui au respect des droits et à la qualité du service.

.../...

La désignation d'un ministre délégué auprès du premier ministre, chargé du service public, serait un signe symbolique et politique de la volonté de l'Etat de se rapprocher des gens. Ce ministre aurait la charge de la fonction publique et de la qualité des services rendus aux citoyens, c'est-à-dire des deux dimensions du "service public".

Les nombreux organismes travaillant actuellement à la communication avec les citoyens (') pourraient être regroupés en une direction générale. Comme la direction générale de la fonction publique, cette direction serait placée sous l'autorité du ministre chargé du service public. Elle définirait les grandes orientations de la politique de communication de l'Etat avec les citoyens et animerait les services d'information et de communication des différentes administrations.

Enfin, la communication avec les citoyens devrait être introduite, à un niveau hiérarchique élevé, dans toute structure administrative, quelle que soit sa taille ou sa localisation. Cette obligation concernerait aussi bien les états-majors des directions parisiennes que les directions territoriales et les cent mille implantations de proximité : commissariats de police, collèges, perceptions... Selon les cas, c'est une direction entière, un bureau ou le temps partiel d'une personne qui sont nécessaires. Mais la mission, indispensable, est partout la même : veiller à la qualité de l'accueil, connaître les usagers et leurs besoins, être leur avocat chaque fois qu'est prise une décision avant des conséquences pour eux, lutter pour la simplification, veiller à ce que les réclamations soient traitées.

²¹ Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA), commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises (COSIFORM), service d'information et de diffusion (SID), centre interministériel des renseignements administratifs (CIRA). La documentation française deviendrait un établissement public.