

**LES PAPIERS
DE RECHERCHE
DE L'ÉNA**

**Collection
ADMINISTRATION ET
GESTION PUBLIQUE**

PR ÉNA AGP 2018-04



La gestion des agents préfectoraux au miroir des rapports de stage des élèves de l'ÉNA (2014-2017)

HENRI BOUILLON

Résumé

La gestion des agents préfectoraux au miroir des rapports de stage des élèves de l'ÉNA

La gestion des ressources humaines connaît, dans les services préfectoraux, quelques maux. Outre la baisse des effectifs, les réformes successives aggravent le hiatus existant entre les compétences des agents et les besoins du service, dont les missions sont sans cesse renouvelées par les réformes. Il en résulte notamment que les agents regardent ces réformes d'un œil sombre. Les causes de ces maux sont multiples. Ils tiennent aussi bien à la faible mobilité des agents publics qu'aux difficultés de recrutement. Mais ils viennent aussi de relations parfois délicates entre les agents et leurs supérieurs hiérarchiques. Ce diagnostic incite à prescrire certains remèdes. Il semble s'imposer une amélioration de la formation des agents, une rénovation de certaines méthodes de management, comme la concertation, et un assouplissement de certaines rigidités juridiques, tenant notamment au statut de la fonction publique.

Mots clés : Agents publics préfectoraux ; baisse des effectifs ; sentiments des agents publics ; mobilité fonctionnelle ; mobilité géographique ; formation ; méthodes de management ; statut de la fonction publique.

The management of civil servants working in the State territorial administration (prefectures) through the prism of ENA students' internship reports (2014-2017)

The human resources management of civil servants working in the State territorial administration (prefectures) experiences difficulties. Successive reforms have reduced the workforce, increased the disconnection between the civil servants' skills and the requirements of the services which tasks are ceaselessly renewed. Consequently, agents look at those reforms suspiciously. The causes of the difficulties are multiple. They come from the difficulties of recruitment of civil servants, from their low professional mobility and from (sometimes) difficult relations with senior managers. The remedies could be to improve the civil servants training, to renew management methods (through a wider use of concertation for example), and to soften certain legal rigidities especially those related to the civil service statute.

Key words: civil servants; prefectures; workforce reductions; feelings of civil servants; functional mobility; geographical mobility; training; methods of management; civil service statute.

L'auteur

Henri Bouillon est docteur en droit public de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, actuellement maître de conférences à l'Université de Bourgogne Franche-Comté et membre du Centre de recherches juridiques de l'Université de Franche-Comté (EA 3225). Il est spécialiste de droit et de contentieux administratifs, mais travaille aussi sur les problématiques touchant à l'organisation de l'État, aussi bien du point de vue idéologique qu'institutionnel.

L'École nationale d'administration n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les « Papiers de recherche de l'Ena » : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES PAPIERS DE RECHERCHE DE L'ENA

Collection ADMINISTRATION ET GESTION PUBLIQUE - AGP

La gestion des agents préfectoraux au miroir des rapports de stage des élèves de l'ENA (2014-2017)

PR ENA AGP 2018-04

Septembre 2018

HENRY BOUILLON

Retrouvez la publication sur :

<https://www.ena.fr/La-recherche-a-l-ENA/Publications/Collection-Les-papiers-de-recherche-de-l-ENA>

© ENA

SOMMAIRE

1. Constats : la gestion des agents publics en quelques maux	8
1.1. La baisse des effectifs	8
1.2. L'inadéquation des compétences des agents aux besoins du service	10
1.3. Le sentiment mitigé des agents publics face aux réformes	13
2. Diagnostics : les maux et les causes	16
2.1. La faible mobilité des agents publics.....	16
2.2. Les difficultés de recrutement.....	19
2.3. Les relations entre les agents et leurs supérieurs hiérarchiques	21
3. Solutions : des propositions pour valoriser le potentiel des ressources humaines préfectorales	24
3.1. Améliorer la formation des agents.....	24
3.2. Rénover certaines méthodes de management	26
3.3. Assouplir certaines rigidités juridiques	29
Conclusion	31
Bibliographie.....	34
Glossaire	35
Liste des lieux d'affectation en stage.....	36

PRÉCISIONS RELATIVES À LA PRÉSENTE ÉTUDE

Cette étude repose sur le dépouillement des rapports de stage en préfectures rédigés par les élèves de trois promotions de l'École Nationale d'Administration (Churchill 2014-2015, Orwell 2015-2016 et Weiss 2016-2017), soit un corpus total de 270 rapports. Les rapports sont rédigés par les élèves de l'ENA à l'issue d'une période de stage de 5 mois effectué directement sous la responsabilité du préfet de département ou de région. Le stage a lieu au cours de la première année à l'ENA et représente un élément majeur de la scolarité.

Il s'agit de documents d'une dizaine de pages (y compris une annexe avec la liste des tâches effectuées). À travers la rédaction de ce rapport, l'objectif est d'évaluer la capacité de recul, de mise en perspective et d'analyse du stagiaire auquel il est demandé de mettre en exergue les enseignements tirés de son expérience et de développer en tant que futur haut fonctionnaire une analyse sur les enjeux qu'il a eu à connaître dans le cadre de son stage.

Impliqués au plus haut niveau dans le fonctionnement de la préfecture qui les accueillent, les stagiaires participent aux réunions de cabinet du préfet, entrent en contact avec l'ensemble des services préfectoraux et ont accès à toutes les informations pertinentes. Les rapports sont rédigés à la fin du stage et destinés à être notés dans le cadre de leur scolarité à l'ENA. Les maîtres de stage sont destinataires d'un exemplaire. Du fait de la richesse des observations auxquelles donne lieu cette immersion, de leur caractère récurrent et du grand nombre de préfectures concernées, ces rapports constituent une source d'information incomparable concernant l'organisation des préfectures, de leurs services et missions ainsi que des évolutions et transformations qui les affectent.

Par ailleurs le regard ainsi porté par les auteurs des rapports est lui-même source de connaissances intéressantes sur la manière dont les hauts fonctionnaires en formation perçoivent et analysent le fonctionnement d'un élément central de cet État qu'ils vont servir.

Même si ces rapports n'ont pas vocation à être communiqués de manière individuelle et que leur finalité est essentiellement pédagogique, étant donné l'intérêt intrinsèque que représente leur contenu pour la connaissance de l'administration publique française, l'ENA a souhaité permettre leur exploitation à des fins scientifiques. L'objectif est de pouvoir mettre en perspective le contenu de ces rapports et de fournir ainsi un état des lieux de l'administration ainsi que de l'action publique en France à un moment donné, tout en permettant, sur la durée, de mesurer les invariants et les évolutions.

L'échantillon utilisé pour cette étude recouvre une grande diversité de cas de figure, tant sur le plan géographique qu'en termes de taille ou de structure. Pour autant, les rapports produits n'ont pas la prétention de donner une image exhaustive et impartiale de la réalité. Il s'agit d'une image à un moment donné, à partir d'une certaine perspective

Afin de garantir l'anonymat des rapports cités, tant de leurs auteurs, que des lieux où ont été effectués les stages en question, les références aux sources ont été codées de manière à fournir les éléments de contexte nécessaires à l'interprétation des extraits ou citations utilisés. Chaque préfecture de département est ainsi identifiée par son appartenance à sa grande région de rattachement, l'indication de sa caractéristique principale (caractère urbain, péri-urbain, semi-rural ou rural¹) ainsi que la période pendant laquelle le rapport de stage a été réalisé. Pour la Corse, les départements et territoires d'Outre-Mer, compte tenu de leurs particularités, leur nom figure en toutes lettres mais l'indication de temps a été omise pour des raisons de confidentialité.

L'exploitation de ces rapports de stage a été confiée à M. Henri Bouillon et a donné lieu à la publication de trois Papiers de recherche dans la présente collection, respectivement :

- La gestion des agents préfectoraux au miroir des rapports de stage des élèves de l'ENA (2014-2017)
- L'évolution des compétences des préfectures au miroir des rapports de stage des élèves de l'ENA (2014-2017)
- Le principe de modularité : l'adaptation de l'organisation des préfectures au miroir des rapports de stage des élèves de l'ENA (2014-2017)

Fabrice LARAT,

Directeur du centre d'expertise et de recherche administrative (CERA)

¹ Ces quatre catégories renvoient à la typologie utilisée p. 12 de l' « Atlas des départements 2016 », Paris, Assemblée des Départements de France, Septembre 2016.

Dans son discours du 5 septembre 2017 aux préfets, le Président de la République Emmanuel Macron a qualifié ces derniers de « managers ». Témoinant du renouvellement de la fonction préfectorale, ce qualificatif, applicable à de nombreuses tâches du préfet, ne trouve sans doute pas d'écho plus puissant que dans la gestion des agents publics. Cette gestion est en effet à la croisée de toutes les préoccupations qui animent le fonctionnement et les réformes des préfectures. « La gestion des ressources humaines m'apparaît, de façon croissante, comme l'un des principaux défis de l'administration. Elle relève d'une équation complexe articulant pyramide des âges, compétences, desiderata, et définition des missions prioritaires, qui se trouve au cœur non seulement du dialogue de gestion, mais aussi des décisions relatives aux nouvelles organisations induites par les réformes »².

Rien, tout d'abord, ne peut être accompli par l'administration, sans l'action d'un agent public, individu « support de l'organe »³ de la personne publique. Il faut ainsi distinguer l'organe administratif et l'agent public qui en assume passagèrement les fonctions, comme on distingue l'emploi et le grade. Ce constat explique la première grande tension qui pèse sur la gestion des ressources humaines : l'équilibre entre les contraintes imposées aux agents pour les besoins du service public et les aménagements du service public pour tenir compte des contraintes provenant des agents. Les *moyens humains* n'étant pas des moyens comme les autres, il faut prendre en considération l'aspect humain de la question, puisque les agents ont des exigences qui peuvent être légitimes (perspectives de carrière, reconnaissance de leur travail, etc.) et que la modification de postes administratifs touche personnellement des individus dans leurs tâches les plus quotidiennes⁴. La montée de l'individualisme induit en outre que les agents tolèrent de moins en moins aisément que leurs droits personnels soient écornés pour favoriser l'intérêt du service. Toutefois, il est nécessaire que les agents consentent des contraintes, parfois importantes, pour que l'intérêt du service public prévale, et ils en sont d'ailleurs bien conscients comme en témoignent les rapports de stage des élèves de l'ENA.

Si de telles préoccupations ont de tout temps été au cœur de l'organisation administrative, le qualificatif de « manager » désormais attribué au préfet témoigne d'un renouveau dans les modalités de gestion des agents publics. Ces dernières décennies

² Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Occitanie.

³ Georg Jellinek, *L'État moderne et son droit*, 1913, rééd. Éditions Panthéon-Assas, coll. Les introuvables, 2005, t. 2, p. 251.

⁴ « J'ai pu observer comment le changement dans la conduite des missions peuvent toucher les agents au niveau personnel, et comment la sphère professionnelle et personnelle sont intimement liées de sorte que les décisions qui se prennent dans ce domaine ne doivent pas être arbitraire mais surtout être consensuelle et montrer que tous les agents participent », rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

ont montré une évolution importante de la manière dont est conçue la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques. La doctrine du *New public management* induit en effet que la gestion des services administratifs s'effectue selon les mêmes principes que ceux des entreprises privées, qui ont montré une grande efficacité (mais au regard de critères dont la transposition au secteur public interroge). « Ce courant participe d'une remise en cause à la fois de l'État-providence et du modèle bureaucratique wébérien, puisqu'il entend substituer à la légalité et au respect des règles formelles, une culture du résultat et la satisfaction des "clients". S'inspirant très largement des pratiques propres au secteur privé (recherche de la performance et de l'efficacité, de la qualité totale, priorité donnée à la satisfaction des clients...), il préconise avant tout un management par les objectifs et un contrôle étroit des résultats. [...] Ce faisant, le *New public management* introduit des logiques de marché au cœur même des institutions publiques et de l'appareil d'État par une mise en concurrence des structures et des équipes »⁵. Il s'opère dorénavant une nouvelle approche de la gestion des ressources humaines, qui témoigne d'une évolution conséquente des administrations publiques, notamment déconcentrées.

Or, cette évolution témoigne de la seconde grande tension en ce domaine : la tension entre le management privé, de type plutôt managérial et participatif, et le traditionnel pouvoir hiérarchique qui structure depuis toujours les rapports entre les agents et leurs supérieurs au sein de la fonction publique. « L'organisation pyramidale est un trait saillant de l'administration territoriale. [...] Cette caractéristique est justifiée par le fait que la responsabilité est endossée par les membres du corps préfectoral et *in fine* par le représentant de l'État sur le territoire : le préfet »⁶. Tout en reconnaissant les mérites incontestables du lien hiérarchique, que personne ne met en doute, plusieurs rapports de stage soulignent les entraves qu'il génère lorsqu'il est trop strictement compris⁷. « Le lien hiérarchique n'est plus – s'il l'a jamais été – suffisant pour faire mettre en œuvre des initiatives : au démembrement d'une partie de l'administration ([...] comme le Rectorat et l'ARS) s'ajoute la conscience claire qu'ont les services de la dispersion de l'attention du Préfet, par nature forcé de s'occuper de tous les sujets (un problème renforcé pour un Préfet de région, et plus encore pour le Préfet d'une "grande région"), et de la rotation sans doute trop rapide des membres du corps préfectoral, qui peut diminuer la portée de leurs instructions »⁸. Il semble nécessaire de trouver là un autre

⁵ Damien Collard, *Le travail, au-delà de l'évaluation. Normes et résistances*, éd. Erès, coll. Clinique du travail, 2018, p. 186-187.

⁶ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁷ « La prolongation de la chaîne hiérarchique présente aussi quelques inconvénients : source de lenteur, elle tend à freiner les prises d'initiative. Sans remettre en cause ce principe hiérarchique, dont la nécessité et les vertus ne sont pas à démontrer, un allègement de la chaîne hiérarchique pour certains types d'actes pourrait donner plus de souplesse et de rapidité à l'action des services », rapport 2016-2017, préfecture d'un département urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁸ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Occitanie.

juste milieu, permettant de concilier le maintien du pouvoir hiérarchique avec l'intégration de nouvelles formes de management.

La première tension entre – finalement – l'intérêt du service et les intérêts des agents touche ainsi aux lignes de force de la gestion des ressources humaines dans le fonctionnement des préfectures, tandis que la seconde porte davantage sur les moyens à mettre en œuvre, notamment pour favoriser ou accompagner le premier équilibre, qui reste prioritaire. Aussi constatera-t-on tout au long de cet exposé la recherche d'un équilibre entre l'intérêt du service et les exigences (légitimes) des agents. Aujourd'hui, il apparaît que l'équilibre n'est pas toujours bien assuré, que ce soit en défaveur du service ou au détriment des agents. Ce déséquilibre possible, aussi ponctuel soit-il, entraîne certaines difficultés dans la gestion des agents publics préfectoraux. Les rapports de stage des élèves de l'ENA identifient clairement ces maux (1), en diagnostiquent les causes (2) et avancent quelques propositions de solution (3).

1. Constats : la gestion des agents publics en quelques maux

Les rapports de stage des élèves de l'ENA, par le regard extérieur qu'ils apportent, prennent la température de la fonction publique déconcentrée. Si beaucoup de points positifs y sont évoqués, certaines déficiences sont également exposées. Outre le constat d'une baisse des effectifs (1.1), les rapports font état d'un problème préoccupant d'inadéquation des compétences de certains agents avec les besoins du service, notamment en raison des réformes qui animent les structures préfectorales, (1.2) et se font l'écho des sentiments mitigés des agents publics à l'égard de ces réformes (1.3).

1.1. La baisse des effectifs

Le premier constat – connu – est celui d'une baisse sensible des effectifs, prévue et organisée par la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) de 2007 pour répondre notamment aux difficultés financières que rencontrent les administrations publiques⁹. Un rapport de stage indique ainsi que la préfecture où le stage fut effectué a, suite à la RéATE, perdu 20 % de ses effectifs en 5 ans¹⁰. Un autre indique que, en 7

⁹ « En période de restriction budgétaire et de suppression de postes, l'État sert désormais d'exemple aux collectivités territoriales (-30% d'effectifs entre 2009 et 2014, sur le champ Préfecture, DDPP, DDT et DDCCS). Le poste de secrétaire général [chargé de la réforme] est, sans conteste, l'un des plus difficiles à occuper aujourd'hui, avec des équations à résoudre de plus en plus délicates », rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Pays de la Loire.

¹⁰ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département urbain, Île-de-France.

ans, la préfecture a réduit ses effectifs de près de 22 %¹¹. Un troisième précise encore que la préfecture de département a réduit son nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) de 300 à 220, soit une diminution de 27 %, en 10 ans¹². Le constat est donc général.

Par ailleurs, la réforme des régions menée en 2016 a marqué la suppression de 9 des 22 régions et la constitution de 13 méga-régions. Les circonscriptions d'action régionale de l'État ayant adopté la même délimitation que les régions, 9 préfectures de région ont également été supprimées. Cette réorganisation visait également la diminution des effectifs, dans l'optique de rationaliser les structures en mutualisant les services.

Un rapport de stage prend l'exemple significatif des effectifs du SGARE : « le Secrétariat général pour les affaires régionales et européennes (SGARE) de la région Alsace [...] s'est réorganisé avec un objectif de centralisation des effectifs [dans la nouvelle préfecture de région]. Sur plus de 154 agents qui constituaient les SGAR des trois anciennes régions, l'effectif cible pour le SGARE [de la nouvelle région] est de 84 agents, soit une réduction de 45 % des effectifs »¹³. Certes, les agents publics, s'ils ne sont plus affectés à la préfecture de région et au SGAR, demeurent présents dans les services préfectoraux : la fusion des préfectures de région (et de leur SGAR) induit simplement des suppressions de postes et d'ETPT et non un licenciement des agents. Les anciennes préfectures régionales (qui ont perdu cette qualité) ont ainsi l'obligation de reclasser les agents affectés sur les emplois supprimés des anciens SGAR, ce qui a d'ailleurs pu générer des difficultés : un rapport de stage précise que cette obligation a contraint la préfecture à renoncer à sept recrutements déjà prévus, pour reprendre des agents dont le profil n'était pas adapté aux postes devant être initialement pourvus¹⁴. Mais, s'il n'y a pas de licenciement d'agents, les postes des anciens SGAR et préfectures régionales seront supprimés : il n'y aura pas de recrutements supplémentaires sur ces postes (qui n'existent plus), ce qui engendrera, à plus long terme, une diminution supplémentaire des effectifs.

Le second constat est celui du vieillissement des agents publics et du personnel en poste. « À la réduction prévue des effectifs s'ajoutent en outre les effets dangereux d'une pyramide des âges vieillissante. »¹⁵ Il n'est pas rare que dans certains services la moyenne d'âge des agents dépasse 50, voire 55 ans¹⁶. Tous les départs en retraite

¹¹ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Occitanie.

¹² Rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Centre-Val-de-Loire.

¹³ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département urbain, Grand-Est.

¹⁴ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Nouvelle-Aquitaine.

¹⁵ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

¹⁶ « La fonction de pilotage RH s'exerce dans [le département] dans le cadre d'une pyramide des âges déséquilibrée (jusqu'à récemment, la moitié des agents avaient plus de 50 ans) et d'une ancienneté moyenne sur un poste élevée (7 ans) », rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Normandie.

n'étant pas compensés, cela pourra à terme engendrer une nouvelle baisse des effectifs.

Sur le temps court comme sur un temps plus long, la diminution des effectifs est donc patente. Toutefois, cette diminution épargne certaines préfectures ou, à tout le moins, est plus indolore pour certaines d'entre elles. Le recoupement des différents rapports de stage permet en effet, sur ce point comme sur d'autres, de prendre la mesure de la grande diversité des préfectures. Par exemple, « l'Île-de-France compte 200 000 fonctionnaires des services déconcentrés de l'État, soit un quart des effectifs nationaux »¹⁷. Il est clair que, dans ces services si bien dotés en moyens humains, la suppression de quelques dizaines de postes n'affecte que modérément le fonctionnement général de la préfecture, en raison des effectifs encore disponibles. Mais il n'en va pas de même dans toutes les structures.

Compte tenu de cette baisse des effectifs, la question est alors celle de leur répartition et de leur gestion, puisque cette réduction nécessite une gestion optimale des moyens humains¹⁸. Or il s'opère parfois un vrai décalage des compétences des agents publics par rapport aux fonctions des préfectures et aux besoins des services, comme l'illustre déjà l'exemple des agents des anciens SGAR réaffectés dans d'autres services.

1.2. L'inadéquation des compétences des agents aux besoins du service

Les réformes des administrations publiques ne s'accompagnent pas toujours d'une adaptation corrélative des agents publics. Il est facile et rapide de changer une fiche de poste ; il est moins facile et moins rapide à un agent d'acquérir de nouvelles compétences pour correspondre à cette nouvelle fiche de poste, ce qui est normal. Cela entrave bien sûr la plasticité des structures administratives, qui ne peuvent évoluer au gré des circonstances, car leur personnel n'est lui-même pas une *matière malléable* au gré des réformes administratives. Il en ressort « une inadéquation entre les missions mises en avant et les compétences détenues en interne. Il apparaît que les préfectures auraient besoin d'agents compétents sur le plan technique, flexibles et aptes à conduire des projets, alors que les viviers sont majoritairement composés d'individus spécialisés dans l'instruction et le traitement de dossiers administratifs »¹⁹. Certains rapports de stage témoignent ainsi que, dans certains domaines, les préfectures et sous-préfectures manquent de compétences en interne, soit qu'un seul agent est

¹⁷ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département urbain, Île-de-France.

¹⁸ « La réussite de la RéATE quant à la clarification des compétences tiendra en grande partie à la gestion sur le long terme des effectifs », rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Occitanie.

¹⁹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Occitanie.

compétent²⁰, soit que la compétence manque tout à fait.

Le constat est décrit avec précision dans les rapports de stage qui traitent de la mise en œuvre du Plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG). Il s'agit d'une réforme ambitieuse, qui vise à recentrer les préfectures sur leur « cœur de métier », en les délestant de la délivrance des titres (Cartes d'identité, passeports...), sauf titres aux étrangers. Le PPNG nécessite donc que les effectifs, bien qu'ils diminuent – et parce qu'ils diminuent –, soient utilisés à bon escient : « il est nécessaire de compenser les diminutions de moyens par une meilleure allocation des ressources humaines aux nouvelles missions exercées par l'État »²¹. C'est pourquoi la gestion des ressources humaines est une préoccupation cardinale pour accompagner la bonne mise en œuvre du PPNG²².

« Le recentrage de l'administration territoriale sur les missions dites prioritaires, où la « valeur ajoutée » de l'État est maximale, interroge sur le devenir d'une large partie des effectifs des préfectures, concentrés sur des missions qui, notamment les titres, ont vocation à être centralisées au sein des CERT. [...] »

On observe, en outre, un hiatus entre les missions prioritaires promues dans le cadre du PPNG et les qualifications actuelles des agents, notamment en termes de conseil aux collectivités ou d'ingénierie territoriale, terme relativement vaste qu'il est dur d'incarner et ce au-delà même de la question du nombre d'agents (même si les écarts d'effectifs croissants entre les collectivités et l'État ne laissent pas d'interroger). Cette situation, bien sûr, n'a vocation qu'à être transitoire dans la mesure où le PPNG prévoit justement un large plan d'accompagnement RH garantissant, notamment par le repyramidage et les concours directs, l'adéquation des qualifications aux besoins. Encore s'agit-il de gérer la période intermédiaire et, surtout, de projeter les agents actuellement en poste vers ces nouvelles missions.

Cependant, et cela était frappant lors du travail sur l'adaptation du plan à la préfecture, il faut noter une appréhension des agents quant aux postes qu'ils pourraient occuper, conduisant à une certaine passivité de leur part et à une difficulté à se projeter, notamment par le biais des examens professionnels. Cela se peut en partie expliquer par la succession de réformes récentes et de réductions d'effectifs dans lesquelles nombre d'agents ont vu une priorité donnée aux moyens sur les fins, alors même que l'approche du PPNG diffère ».

Rapport 2016-2017, Préfecture d'un département semi-rural, Centre-Val-de-Loire

La difficulté est bien sûr que les agents affectés à la délivrance des titres et qui seront

²⁰ « Outre les compétences rares détenues par un seul agent, le manque de compétences dans des domaines cruciaux est aussi inquiétant et préjudiciable à l'État : à la préfecture, un seul agent de catégorie C se charge du contentieux, alors que nous avons un dossier hautement sensible en cours », rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Normandie.

²¹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Pays de la Loire.

²² « Les effectifs dont les missions seront supprimées dans le cadre de cette réforme seront redéployés pour certains sur ces missions prioritaires. Pour [le département], 20 agents étaient initialement concernés par le PPNG. Après plusieurs départs en mutation ou retraite, ce sont en tout 10 agents qui restent à redéployer sur un effectif total de 139 ETP », rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Grand-Est.

appelés à d'autres fonctions n'ont pas toujours les qualifications idoines. Il existe donc « un hiatus entre les missions prioritaires promues dans le cadre du PPNG et les qualifications actuelles des agents, notamment en termes de conseil aux collectivités ou d'ingénierie territoriale [...]. Cette situation, bien sûr, n'a vocation qu'à être transitoire dans la mesure où le PPNG prévoit justement un large plan d'accompagnement RH qui vise à permettre, notamment par le repyramidage et les concours directs, l'adéquation des qualifications aux besoins. Encore s'agit-il de gérer la période intermédiaire et, surtout, de projeter les agents actuellement en poste vers ces nouvelles missions »²³. Il faut donc prévoir un temps d'adaptation logique, soit par la formation des agents, soit par le remplacement des agents qui partiront en retraite²⁴.

Alors que la gestion des ressources humaines fait partie des orientations prioritaires, certains rapports déplorent que « dans la majorité des cas, la réorganisation de la préfecture [se soit] faite de manière abstraite et en-dehors de toute considération liée aux personnes, à la fois pour rendre l'organigramme le plus pertinent possible et pour en favoriser la pérennité »²⁵. Les rapports de stage invitent néanmoins à nuancer ce constat, car des instances de concertation ont été déployées dans certains services afin d'associer les agents publics aux réformes (nous y reviendrons).

Ces réformes et les inadéquations entre qualification des agents et besoins du service qu'elles révèlent ont pour conséquence d'engendrer de vraies difficultés de gestion. Car les compétences détenues en interne par les agents sont déterminantes pour fixer l'organigramme de la préfecture et déterminer ainsi ce que peut *réalistement* faire la préfecture. Et le manque de compétence en un domaine peut rapidement donner lieu à des difficultés insurmontables d'organisation. « "J'ai un tableur Excel à la place du cœur" : parole de secrétaire général, entendue en pré-CAR, celle-ci souligne que les impératifs budgétaires et de plan de charge sont le principal fardeau du secrétaire général. Trouver des solutions, utiliser le moindre bout d'équivalent temps plein travaillé (ETPT) non affecté, devient un enjeu important. L'évaluation même du poids de chaque mission est l'objet de débats entre les intéressés »²⁶.

Outre ces difficultés de gestion, ces réformes et inadéquations de compétences peuvent aussi faire germer des sentiments mitigés chez les agents.

²³ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-rural, Centre-Val-de-Loire.

²⁴ « Un temps d'adaptation est nécessaire pour répondre à l'objectif du PPNG qui est d'augmenter les effectifs pour les missions prioritaires des préfectures, notamment la sécurité, le conseil aux collectivités territoriales et la lutte contre la fraude. En effet, les effectifs libérés par la fin de la délivrance des titres ne sont pas tous des agents qualifiés pour effectuer les missions d'expertise et de conseils attendues. Un délai est donc nécessaire pour remplacer au fur et à mesure des départs, des agents PPNG par de nouveaux plus qualifiés de catégories A ou B », rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-rural, Hauts-de-France.

²⁵ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-rural, Grand-Est.

²⁶ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Pays de la Loire.

1.3. Le sentiment mitigé des agents publics face aux réformes

Les propos des agents font essentiellement ressortir trois grandes difficultés : le sentiment que les réformes se multiplient trop rapidement ; la sensation d'une rupture plus ou moins importante avec le corps préfectoral ; l'impression que la concertation n'est qu'une façade. Les deux derniers points feront l'objet de développements ultérieurs. Seul le premier sera ici abordé.

Les changements qui innervent les services publics, depuis les saisies par voie informatique jusqu'aux modifications des fiches de poste, impriment des adaptations plus ou moins importantes aux attributions des agents. Au contraire de la caricature d'une administration figée, la fréquence des réformes est évidente ; « la fonction publique, et singulièrement l'administration territoriale de l'État, vit au rythme de réformes itératives : RéATE, RGPP, MAP, PPNG, etc. Cette succession de réformes inscrit les managers et leurs équipes dans une dynamique permanente de changement, à laquelle il convient de donner du sens pour conserver l'adhésion et la motivation des équipes »²⁷. Par exemple, un rapport illustre cette situation en indiquant que, « en l'espace de 4 ans, une sous-préfecture [du département] a connu 4 réorganisations »²⁸.

Ces réformes constantes peuvent être à l'origine de quatre attitudes : la démotivation qui résulte de l'incompréhension des réformes successives²⁹ ; l'indifférence, source de passivité, les agents jugeant inutile de s'impliquer dans une réforme qui sera sans doute remplacée prochainement par une autre ; l'inquiétude quant aux changements futurs de leurs missions et à l'évolution incertaine de leur carrière³⁰ ; enfin, la lassitude³¹, voire l'irritation, devant ces changements continuels qui empêchent l'agent de *s'installer* vraiment dans ses nouvelles fonctions³², certains agents pouvant interpréter la réorientation forcée de leur carrière comme une remise en cause de leur travail

²⁷ Rapport 2016-2017, préfecture urbain, Pays de la Loire.

²⁸ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Centre-Val-de-Loire.

²⁹ « On perçoit une réelle lassitude de la part des agents qui semblent de plus en plus "désabusés" au sujet des réorganisations qui se succèdent, sans dégager de réelle cohérence », rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Nouvelle-Aquitaine.

³⁰ « Si le sens de l'intérêt général ne faiblit pas, une certaine lassitude, voire inquiétude, émerge face aux changements fréquents, notamment du côté de l'encadrement », rapport 2016-2017, préfecture d'un département urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

³¹ « Ces changements génèrent chez les agents, et j'ai pu le constater lors de mes séjours dans les sous-préfectures, une certaine lassitude et suscitent des interrogations », rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Pays de la Loire.

³² « Ces réformes sont une source d'instabilité et d'incertitude chez les agents qui peinent à se les approprier et s'interrogent sur leur avenir personnel », rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Centre-Val-de-Loire.

personnel³³ ou comme une atteinte du cœur même de leur « identité professionnelle »³⁴.

La réforme des préfectures de région a récemment accru ces sentiments. Les modifications de structure ont suscité de vives inquiétudes chez les agents publics concernés, inquiétude de voir leurs attributions modifiées et de ne plus être aptes à assumer celles qui leurs seront confiées, mais aussi de voir des postes supprimés et de subir une charge supplémentaire de travail³⁵. Précisons toutefois que la fusion des préfectures de région a parfois été anticipée : certaines des préfectures qui ont perdu leur statut de préfectures de région avaient déjà transféré, de façon anticipée, les missions du SGAR au SGAR de la future préfecture (unique) de région, afin que la gestion des agents du SGAR supprimé puisse être rapidement prise en charge, de façon individualisée³⁶. Cela a permis d'éviter des inquiétudes inutiles, en anticipant, et donc en prenant le temps d'aménager les nouvelles fonctions des agents.

Plus spécifiquement, la réforme des préfectures régionales a aussi pu faire naître, chez certains agents, une sensation d'abandon et l'impression que leur hiérarchie se désintéressait d'eux. Compte tenu de la volonté de ne pas concentrer tous les services dans les nouvelles préfectures de région mais de laisser subsister certains dans d'autres sites³⁷, cette réforme a pu susciter un sentiment de déclassement chez les agents placés dans ces sites distants, où ne figure aucun chef de bureau. « Les agents des sites dits "distants" ne croient pas à la popularité de la région et l'absence du

³³ « Lors de la révision des modalités d'accueil des usagers au service des titres d'identité et de circulation (STIC) à la préfecture [...], qui faisait suite à la mise en place des Guichets uniques des demandeurs d'asile et anticipait l'externalisation du service [prévue par le PPNG], j'ai ainsi pu observer que les agents prenaient la réorientation de leur carrière, qui en résultait, comme une remise en cause personnelle », rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

³⁴ « Le PPNG doit être mis en œuvre avec pédagogie et écoute, car les missions supprimées dans le cadre de ce plan sont des missions historiques des préfectures, sur lesquelles des agents ont construit leur identité professionnelle », rapport 2016-2017, préfecture d'un département urbain, Pays de la Loire.

³⁵ « Les inquiétudes touchent également les agents de l'État, tant à l'échelon régional – peur d'être forcés à la mobilité, ou de voir leur rôle dans l'organisation rénovée changer – qu'au niveau départemental, qui appréhende d'être affaibli au profit de celui-ci, le tout dans un contexte de réduction des moyens de l'État où la réforme territoriale fait craindre des suppressions de postes », rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Occitanie.

³⁶ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Grand-Est.

³⁷ « En matière de politique de la ville par exemple, des raisons objectives justifiaient le transfert de la compétence de la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) vers la préfecture [...]. Toutefois, il a été décidé que les agents, à l'exception du chef de service, resteraient à la DDCSPP pour préserver les relations étroites qu'ils y entretiennent avec les services, notamment avec ceux consacrés à la jeunesse et aux sports. Cette organisation n'est certes pas optimale, mais elle permet de tenir compte des contraintes personnelles et de service et, surtout, elle devrait n'être que transitoire, puisque les successeurs des agents actuellement en poste seront susceptibles de rejoindre leur chef de service à la préfecture », rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-rural, Occitanie.

directeur dans les locaux nourrit sentiment d'abandon, de déclassement »³⁸. Cela est bien sûr visible pour les sous-préfectures. Du fait de la constitution de grandes régions, certaines sous-préfectures voient leurs services disparaître en raison de leur fusion avec d'autres services. Cela nuit à l'évolution de carrière des agents de catégorie B et C, qui n'est plus toujours très attrayante dans ces sous-préfectures aux services réduits : les agents sont donc, plus encore qu'auparavant, contraints à la mobilité s'ils veulent évoluer. Il en résulte le sentiment que la réforme est pensée au mépris des intérêts des agents, ce qui témoignerait, selon certains d'entre eux, d'un désintérêt de leurs supérieurs hiérarchiques pour leur devenir. Un tel sentiment a aussi pu prospérer chez les cadres supérieurs touchés par la réforme, puisque la gestion des ressources humaines s'est polarisée sur les seuls agents.

Enfin, les sentiments contrastés des agents se nourrissent aussi de la diminution constante des effectifs. Cette diminution induit en effet que les agents soient, d'une part, plus productifs pour que toutes les tâches soient accomplies malgré les suppressions de poste et, d'autre part, plus polyvalents pour prendre en charge les dossiers qui, en raison des suppressions de poste, pourraient être laissés à l'abandon sans cela³⁹. Bref, la diminution des effectifs peut entraîner un surplus de travail. « Moins nombreux, les agents doivent donc être plus efficaces, mais aussi accepter de faire moins bien certaines choses pour remplir plus de missions. Il est toutefois difficile de demander aux agents de faire plus et moins à la fois ; accomplir plus de missions, gérer plus de dossiers, mais en étant, le cas échéant, moins méticuleux, moins patient qu'avant. [...] En pratique, la réduction des effectifs entraîne une pression importante sur les agents, source de tensions voire de rupture »⁴⁰. L'augmentation de la masse de travail, qui se répartit sur chaque agent, peut engendrer des tensions et du stress, notamment pour les agents au contact des usagers et qui doivent montrer à ceux-ci (voire se justifier de) l'efficacité dont ils font preuve. Il s'opère ainsi « un décalage entre les valeurs d'engagement voire d'abnégation pour assurer la continuité du service public et celles d'équilibre entre vie professionnelle et personnelle, la valorisation du temps personnel, portée par l'ensemble de la société. Cette fragilité est réelle car elle se traduit dans certains services (de police notamment) par une difficulté pour assurer des astreintes »⁴¹.

Les syndromes étant constatés, il convient de diagnostiquer le mal, en en cherchant les

³⁸ Rapport 2016-2017, Préfecture d'un département urbain, Hauts-de-France.

³⁹ « La multiplication des missions, parfois imprévues, génère à l'intérieur de la préfecture une exigence de polyvalence et de curiosité intellectuelle de la part des agents, qui doivent pouvoir s'adapter à des tâches nouvelles. Cette exigence est diversement remplie selon les services : elle m'a semblé particulièrement nécessaire dans tous les services, notamment dans les services à faible effectif », rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Hauts-de-France.

⁴⁰ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Pays de la Loire.

⁴¹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Hauts-de-France.

causes. Il s'agit là d'une étape décisive afin, dans un troisième temps, de proposer des remèdes.

2. Diagnostics : les maux et les causes

Les différents constats relevés font comprendre que, « souvent la gestion des ressources humaines est un processus subi plutôt que le fruit d'une démarche stratégique »⁴² : elle apparaît davantage comme un carcan que comme un levier d'action des préfectures. Il convient de chercher à présent les causes de ces maux qui embarrassent la gestion des agents préfectoraux. Sans s'attarder sur les difficultés financières qui peuvent expliquer la baisse des effectifs, on montrera que l'inadéquation entre qualifications des agents et besoins du service et les sentiments ombrageux des agents s'expliquent notamment par des problèmes tenant à la mobilité des agents (2.1), au recrutement de nouveaux personnels (2.2) et aux relations entre les agents et leur hiérarchie (2.3).

2.1. La faible mobilité des agents publics

Les difficultés liées à la mobilité nourrissent l'inadéquation des qualifications des agents aux besoins du service, notamment si la mobilité n'est pas possible, mais nourrissent aussi les sentiments réservés des agents si la menace d'une mobilité forcée pèse sur eux ou, au contraire, si une mobilité souhaitée leur est refusée. La question de la mobilité cristallise donc de grands enjeux, à tel point qu'un rapport de stage considère que « la question de la mobilité constitue la principale préoccupation des fonctionnaires de l'État »⁴³.

Un constat unanime ressort des rapports de stage abordant cette question : la faiblesse de la mobilité tant géographique (changement de lieu de travail) que fonctionnelle (changement de fonctions). C'est là une difficulté « imputable à des procédures peu transparentes, et souvent à une réticence des agents à évoluer »⁴⁴. Ceux-ci rechignent souvent à se déplacer géographiquement, en raison de leur attachement à leur territoire et/ou du fait qu'ils sont propriétaires de leur logement⁴⁵. Ils sont tout aussi peu enclins

⁴² Rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Grand-Est.

⁴³ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Grand-Est.

⁴⁴ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Normandie.

⁴⁵ « Au-delà de leur attachement au territoire [où ils exercent], les agents sont, dans leur grande majorité, propriétaires de leur logement. Pour eux, l'accession à la propriété constituera un frein à la mobilité d'autant plus important que le marché immobilier [du département] est déjà fragile. Les fonctionnaires de l'État propriétaires d'un patrimoine immobilier sans grande valeur seront donc dans l'impossibilité de vendre leur bien pour rejoindre une zone d'emploi plus active et où la valeur des biens immobiliers est beaucoup plus élevée », rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Grand-Est.

à voir leurs attributions changer (mobilité fonctionnelle), ce qui induirait pour eux un bouleversement de leurs activités quotidiennes et nécessiterait une nouvelle période d'apprentissage qu'ils n'ont pas toujours envie de subir. Ces réticences ne sont pas nécessairement illégitimes, mais elles grippent logiquement la mécanique de certaines réformes.

Lors de la réforme des préfectures régionales et de la mise en œuvre du PPNG, le gouvernement a exclu toute mobilité géographique forcée : seules des mobilités géographiques acceptées ou demandées peuvent avoir lieu. L'exclusion de toute mobilité géographique imposée a nécessité le recours au travail en site distant (TSD). Le TSD assure aux agents la pérennité de leur emploi et sa stabilité géographique, puisque le Premier ministre avait à l'époque précisé que le TSD est attaché à l'agent et non au poste⁴⁶. Le TSD présente des avantages et des inconvénients. Il évite « aux agents dont le poste est supprimé ou substantiellement modifié par la réforme d'avoir à réaliser une mobilité géographique, tout en préservant les compétences. [...] Le dispositif du TSD constitue une opportunité sociale pour les agents, bien que les syndicats aient été très critiques sur ce dispositif. Il leur évite des déplacements journaliers et devrait permettre une réduction des [risques psycho-sociaux] liés à une réorganisation de service »⁴⁷. Mais il est aussi évident que le TSD ne facilite pas la cohésion et la coordination des services, ce qui pourrait à terme peser sur la tension qui y règne, et rendra plus délicate aussi la tâche des services de gestion des ressources humaines⁴⁸.

Il est clair que l'absence de mobilité géographique forcée, si elle apparaissait comme une nécessité pour que les réformes soient acceptées par les agents, ne facilite pas toujours l'organisation des services déconcentrés et peut même nuire à l'efficacité de la réforme. Elle rend notamment très ardue la revalorisation des sous-préfectures. En effet, les déplacements d'agents publics auraient permis de renforcer les sous-préfectures notamment en les spécialisant, par le regroupement de tous les agents spécialisés dans un domaine. Mais ces transferts autoritaires d'une sous-préfecture à l'autre sont impossibles. Aussi, faute de pouvoir déplacer les compétences, faudra-t-il les trouver sur le site considéré et recourir à davantage de mobilité fonctionnelle ou à un plan de formation ambitieux⁴⁹. « Ce dernier défi suppose une politique de formation

⁴⁶ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Bourgogne-Franche-Comté.

⁴⁷ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Bourgogne-Franche-Comté.

⁴⁸ « Le TSD est cependant une exigence forte pour l'encadrement, le management devant se réaliser à distance, ce qui entraîne un alourdissement de ses tâches puisqu'il devra se déplacer plus, planifier d'autant plus ses échanges avec des agents présents sur le second site et avoir une attention forte pour ces agents », rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Bourgogne-Franche-Comté.

⁴⁹ « Une montée en compétences, par un plan de formation ambitieux des agents de catégorie C des sous-préfectures, semble inévitable afin de faire évoluer le modèle des sous-préfectures vers des fonctions de cabinet du Sous-préfet », rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural,

et de mobilité à l'égard du personnel, mais aussi une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences »⁵⁰.

Si la mobilité géographique ne peut donc reposer que sur la bonne-volonté des agents, la mobilité fonctionnelle peut en revanche être imposée aux agents, ce qui est sans doute l'une des causes les plus importantes du scepticisme des agents publics à l'égard des réformes. Le PPNG impose notamment cette mobilité fonctionnelle : la volonté de recentrer les préfectures sur leur « cœur de métier » ne peut être effective que si les agents prennent en charge d'autres activités que celles qu'ils exerçaient jusqu'alors ; sans cela, les compétences des préfectures ne varieraient pas. Le PPNG emporte donc dans son sillage une mobilité fonctionnelle imposée, notamment pour les agents de catégorie C affectés au traitement des demandes de titres. « La mobilité contrainte pour les agents de catégorie C dont les missions seront supprimées à court terme nécessitera un accompagnement important et un programme de formation à la hauteur. Ce plan devrait aussi permettre un appel d'air en offrant de nouveaux postes et de nouvelles perspectives pour les cadres A et B, à travers le développement de la coordination interministérielle et de la fonction contentieuse »⁵¹.

Cette faible mobilité présente certes l'avantage de laisser les agents développer leur spécialité, ce qui permet une accumulation d'expériences et une bonne connaissance du métier. D'ailleurs, pour certains postes très spécialisés, la mobilité n'est ni possible ni souhaitable. « Des postes nécessitent une expertise et justifient d'y rester plus longtemps : il y a un équilibre délicat à trouver entre le développement d'une logique de métier sur ces postes, et la nécessaire mobilité des agents pour conserver dynamisme et adaptabilité »⁵².

Mais cette faible mobilité comporte aussi de vrais inconvénients. « Les agents de la préfecture restent en moyenne 7,7 ans sur leur poste. Cette faible mobilité [...] est préjudiciable au changement et conduit à l'existence de prés carrés pour des agents qui occupent pendant plusieurs dizaines d'années le même poste. Or, la préfecture offre une diversité de postes suffisante pour organiser régulièrement des campagnes de mobilité »⁵³. Alors même que les préfectures offrent en interne une vraie diversité de postes, les agents hésitent souvent à changer de fonctions, ce qui est préjudiciable tant à l'évolution de leur carrière qu'à leur montée en compétences. Cette faible mobilité rend surtout difficiles le management public et l'adaptation des qualifications des agents aux besoins du service. En effet les agents en poste, parfois depuis fort longtemps, ont des habitudes de travail qu'il est parfois difficile de faire évoluer, ce qui entrave la

Normandie.

⁵⁰ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Bretagne.

⁵¹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁵² Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Normandie.

⁵³ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-rural, Hauts-de-France.

souplesse nécessaire à la réussite des réformes entreprises⁵⁴. « La rationalisation de la préfecture autour de blocs de compétences est limitée – tout du moins à l'heure actuelle – par des considérations de personnels. À titre d'exemple, le cabinet envisage de rapatrier en son sein des missions qui relèvent aujourd'hui d'autres services de la préfecture [...], mais la reprise de missions issues des sous-préfectures est plus délicate car, ainsi que le prévoit le cadre juridique de PPNG, les agents concernés ne peuvent se voir imposer une mobilité géographique – en l'occurrence en préfecture. Le transfert de missions ne sera donc envisageable qu'au gré des mobilités et des départs à la retraite des personnels des sous-préfectures »⁵⁵.

Les inconvénients inhérents à la faible mobilité des agents publics se trouvent aggravés par les difficultés persistantes de recrutement de personnels compétents sur certaines missions.

2.2. Les difficultés de recrutement

Dans une période de réduction des effectifs, les recrutements se raréfient. Ils sont toutefois nécessaires aussi bien pour remplacer certains agents partant en retraite que pour des postes nouveaux ou très spécialisés pour lesquels les compétences internes font défaut. Ils sont d'autant plus nécessaires que la faible mobilité des agents impose souvent d'aller chercher des compétences en externe.

Que ce soit pour les agents ou pour les fonctions d'encadrement, le recrutement s'avère pourtant difficile. Si les administrations déconcentrées bénéficient traditionnellement d'une très bonne qualité de recrutement pour leurs cadres et cadres supérieurs⁵⁶, il est cependant de plus en plus difficile pour elles de retenir leurs meilleurs éléments : il leur est parfois difficile de rivaliser avec les collectivités territoriales et le secteur privé, qui offrent des conditions de rémunération plus attractives et imposent de moindres sujétions. « En dépit d'un nombre de candidats aux concours d'entrée qui ne faiblit pas, la haute fonction publique est perçue comme moins attractive que par le passé. Louis Schweitzer attribue la perception de cette baisse à quatre facteurs : l'écart croissant de rémunération des cadres entre le secteur public et le secteur privé, la valorisation de l'image de l'entreprise comme "seule créatrice de richesse" (face à une administration composée de "technocrates"), la réduction des marges de manœuvre de l'État (du fait notamment de la contrainte budgétaire et d'un État davantage régulateur) et du rôle des fonctionnaires d'État eux-mêmes (par l'effet de la décentralisation et de la construction

⁵⁴ « Le management est délicat face à des agents qui sont en poste depuis longtemps, parfois plus de dix ans. La sédimentation des habitudes favorisée par un déficit de mobilité rend difficile l'adaptation au management des nouveaux supérieurs hiérarchiques au *turn-over* plus soutenu », rapport de la préfecture de Guyane.

⁵⁵ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-rural, Occitanie.

⁵⁶ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Occitanie.

européenne) »⁵⁷. Cette concurrence rend difficile le recrutement. Il est notamment difficile d'« attirer des agents hautement qualifiés vers des postes techniques. C'est le cas à la préfecture pour les missions relatives à l'urbanisme et à l'utilité publique, mais plus encore à la DDT qui compte une dizaine d'emplois vacants, les personnes susceptibles de candidater sur ces postes préférant intégrer des cabinets d'urbanisme et d'ingénierie territoriale ou des collectivités plutôt qu'un service déconcentré qui continue de perdre beaucoup de ses attributions historiques »⁵⁸.

Il faut cependant préciser que ces difficultés de recrutement varient beaucoup d'un territoire à l'autre.

Certains territoires sont peu attractifs, si bien que les services qui y sont implantés peinent à recruter. Un rapport de stage constate ainsi que la préfecture de département où l'élève était affecté « connaît des difficultés de recrutement notamment d'agents d'encadrement et dans tous les services. Peu de jeunes sortis d'école souhaitent en effet débiter leur carrière dans [cette région]. Il est également difficile d'attirer des agents dans le cadre de mutation. Dans tous les services rencontrés, le constat est le même. »⁵⁹ La réforme des régions a renforcé ces difficultés. De son fait, certains sites préfectoraux, notamment ceux des anciennes capitales de région, perdent de leur attractivité, ce qui ne facilite pas le recrutement. « L'attractivité de ces sites diminue, c'est le cas dans la région [...] des sites [placés dans le département chef-lieu de l'ancienne région] pour lesquels certains emplois, y compris des postes d'encadrement, ne parviennent pas à être pourvus. »⁶⁰ Il en va de même dans le cadre du PPNG où, notamment, l'implantation de Centres d'expertises et ressources titres (CERT) peinent à attirer des agents⁶¹.

Le manque d'attractivité est plus difficile encore à combler pour certains territoires d'outre-mer. Ainsi à Mayotte. « La gestion des ressources humaines pâtit du déficit d'attractivité dont souffre Mayotte. Les candidatures sur les postes étant rares, le Préfet n'a qu'une faible marge de décision sur la constitution de son équipe ». Comme le relève un autre rapport également consacré à Mayotte, il en résulte une situation préoccupante pour le recrutement puisque, « malgré les mécanismes d'intéressement et l'intérêt incomparable des missions, faute de titulaires, sur 224 postes ouverts, 32 sont occupés par des volontaires du service civique, 28 par des contractuels et 11

⁵⁷ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Centre-Val-de-Loire.

⁵⁸ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁵⁹ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Grand-Est.

⁶⁰ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département urbain, Hauts-de-France.

⁶¹ « Offrant des postes d'instruction relativement peu attractifs et géographiquement distants d'une heure de route de [la sous-préfecture], le CERT n'a suscité à l'heure actuelle qu'une demi-douzaine de manifestations d'intérêt, nécessitant vraisemblablement le recrutement de contractuels pour assurer l'entrée en service d'une première section d'instruction au 31 octobre 2017 », rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Normandie.

demeurent vacants ». Le problème de recrutement est notamment inquiétant pour les cadres. En raison du fait que la charge de travail se concentre sur un petit nombre d'agents⁶², et notamment sur les cadres, « le personnel de direction et les membres du corps préfectoral sont soumis à un rythme de travail soutenu et semblent devoir assumer plus de responsabilités que dans la plupart des préfectures. À cela s'ajoutent l'éloignement et l'isolement de l'île. C'est pourquoi la plupart des cadres restent entre un et deux ans en poste. Si cette pratique est compréhensible, elle n'est pas sans conséquence pour la continuité de l'action publique »⁶³.

D'autres territoires sont en revanche très prisés, notamment pour la bonne qualité de vie qu'ils offrent. Leur attractivité peut aussi tenir au fort sentiment d'appartenance locale qui habite les populations natives et qui les incite ainsi à rester en poste sur place. La Réunion réunit ces deux caractéristiques : « Du fait d'un cadre de vie très agréable et d'avantages spécifiques (dont la sur-rémunération), La Réunion est un département très demandé, où les départs sont peu nombreux, ce qui limite le nombre de places offertes »⁶⁴. La forte attractivité de ce type de territoire n'est toutefois pas exclusivement positive et peut même nuire à la qualité de l'action de l'État. Cela paraît paradoxal. Mais le paradoxe n'est qu'apparent. En raison de l'attractivité importante du territoire, « la forte concurrence peut décourager de très bonnes candidatures ; la volonté de rester [dans le territoire] peut nuire à la motivation, à la mobilité, à l'acquisition de nouvelles expériences et compétences et à l'évolution de carrière des agents »⁶⁵.

2.3. Les relations entre les agents et leurs supérieurs hiérarchiques

La qualité des rapports entre les agents et leur hiérarchie peuvent aussi générer des difficultés en termes de ressources humaines.

D'une part, la fonction de manager n'est pas toujours bien exercée au sein des services déconcentrés. Il existe bien sûr des services de ressources humaines spécialisés, mais c'est bien avec ses supérieurs hiérarchiques directs que l'agent entretient des relations de travail quotidiennes. Il est donc important, pour la pérennité de ces rapports, que cet encadrement soit bien assumé par les cadres des préfectures. Or ce n'est pas toujours le cas. Tout d'abord, les qualités personnelles des cadres ne sont pas toujours adaptées à cette fonction de manager, qui n'est pas évaluée lors des concours administratifs.

⁶²« Les administrations comptent de nombreux agents issus de l'ex-collectivité départementale de Mayotte qui ne sont pas formés et, de ce fait, sont très peu productifs, aboutissant à une forte concentration de la charge de travail sur un petit nombre d'agents, suscitant des tensions », rapport de la préfecture de Mayotte.

⁶³ Rapport de la préfecture de Mayotte.

⁶⁴ Rapport C de la préfecture de la Réunion.

⁶⁵ Rapport C de la préfecture de la Réunion.

« Du fait d'un recrutement principalement fondé sur des compétences théoriques, les préfetures pâtissent de la présence de nombreux attachés d'administration dénués de la volonté ou de la compétence nécessaires à l'encadrement d'équipes. Ce biais dans le recrutement, insuffisamment compensé par la formation initiale comme continue, aboutit à une fuite de certains attachés devant les responsabilités, à une perte d'efficacité de l'action publique [...] et, dans le pire des cas, à une souffrance au travail pour les agents (absence d'accompagnement et de pédagogie du chef de bureau, management autoritaire, valorisation insuffisante du travail effectué) »⁶⁶. Ensuite, les moyens du préfet sont souvent limités, notamment en raison de sa mobilité fréquente : « restant en moyenne deux ans en poste, les membres du corps préfectoral ne sont pas incités à conduire de véritable politique de ressources humaines »⁶⁷.

« Si la diversité des styles de management tient fondamentalement, en réalité, à celle des personnalités – selon la gamme classique du « directif » au « participatif » –, cette diversité est aussi due à celle des fonctions occupées :

Les chefs de bureau exercent un management que l'on pourrait qualifier de proximité. Avec un petit nombre d'agents sous leur responsabilité, leur qualité essentielle est la disponibilité, leur maîtrise technique, leur aptitude à proposer des solutions à leur directeur ou au Secrétaire général. Le contact avec les agents est quotidien et permanent ; entre les agents et le chef de bureau, l'information circule en boucle.

Le directeur de cabinet exerce à sa manière une forme de management de proximité car il travaille lui aussi avec une équipe resserrée. Sa spécificité, néanmoins, réside dans la culture de réactivité dont il doit imprégner son équipe. L'aptitude à se mobiliser rapidement, la gestion au coup par coup de l'événementiel sont caractéristiques de la « culture cabinet », ce qui peut être une source de conflit avec les agents qui ont le sentiment de toujours travailler dans l'urgence. C'est ce qui fait aussi que le directeur de cabinet exerce un management par nature beaucoup plus directif que celui des chefs de bureau.

Le management de type *Secrétariat général* est davantage fondé sur la connaissance et l'expertise technique et juridique. Le Secrétaire général, bras droit du Préfet, arrête les orientations et prend ses décisions en se fondant sur l'expertise des directeurs et chefs de bureau, ou sur le fondement de laquelle il soumet ses propositions au Préfet. Il s'agit d'un management nettement plus consultatif et coordinateur, davantage ancré dans « la longue durée ».

La caractéristique fondamentale du management du Préfet est qu'il repose sur la décision et que c'est à lui qu'incombe l'arbitrage final. [...] Le management préfectoral n'est pas un management de proximité, mais plutôt un management d'arbitrage et de pilotage global. Il peut donc donner l'impression d'être coupé de l'encadrement intermédiaire. Il en résulte aussi, presque inévitablement, une forme de solitude du Préfet et de son Secrétaire général, qui tient à la nature même des fonctions. »

D'autre part, il existe un décalage entre les cadres et les agents, du fait de la mobilité et de la polyvalence des premiers et de la sédentarisation et de la forte spécialisation des seconds. Ce décalage est donc double. Tout d'abord, alors que des agents peuvent

⁶⁶ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Occitanie.

⁶⁷ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Nouvelle-Aquitaine.

rester dix ans ou plus dans leur service, les membres du corps préfectoral changent d'affectation tous les deux ou trois ans⁶⁸. Ensuite, alors que les membres du corps préfectoral doivent être polyvalents pour être aptes à traiter tous les problèmes que rencontre une préfecture, il s'opère au contraire un mouvement de spécialisation des agents⁶⁹ : dès lors, il peut être difficile aux seconds de prendre en compte toutes les contraintes qui s'imposent aux premiers, ce qui ne facilite ni la compréhension des choix préfectoraux, ni les échanges entre les agents et les cadres.

Ce double décalage nuit modérément à l'exercice du pouvoir hiérarchique. De manière traditionnelle, les relations des agents et de leurs supérieurs s'appuient sur le pouvoir hiérarchique. Celui-ci présente beaucoup d'attraits. Les agents ne le remettent nullement en cause ; ils attendent au contraire souvent de leurs supérieurs qu'ils en fassent usage pour fixer clairement les objectifs de l'action préfectorale et assumer les orientations qu'ils leur donnent⁷⁰. Néanmoins le double décalage relevé peut nuire, de façon sans doute marginale mais bien réelle, au bon exercice du pouvoir hiérarchique, qui se verra contesté, non en lui-même, mais dans sa mise en œuvre ponctuelle, notamment du fait de la méconnaissance des contraintes qui pèsent sur le préfet dans son exercice. Dans ce cas, « tout l'enjeu est de faire respecter l'autorité préfectorale, par nature incarnée par des hommes et des femmes présents temporairement. Or, certains agents qui font parfois toute leur carrière dans le même service de la préfecture ont une vision extensive de leur autonomie professionnelle »⁷¹. Pour que la préfecture fonctionne correctement, le rôle de direction du préfet demeure essentiel et le pouvoir hiérarchique doit être préservé.

Ce double décalage nuit de façon beaucoup plus importante aux autres relations entre les cadres et leurs agents. Si les agents sont conscients de l'importance et de la nécessité du pouvoir hiérarchique, ils demandent cependant, et de plus en plus que ce pouvoir soit complété par une véritable écoute de la part de leurs supérieurs, par une

⁶⁸ « L'enracinement d'un agent lui confère une expérience précieuse des dossiers locaux. À l'inverse, l'aptitude au changement est un véritable atout pour un sous-préfet, capable d'un parangonnage spontané des pratiques et d'une mise en perspective des enjeux », rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-rural, Hauts-de-France.

⁶⁹ « Alors qu'on demande de l'encadrement supérieur une polyvalence toujours plus affirmée, le PPNG conduit à une situation inverse pour les agents (notamment en sous-préfecture ou au bureau du cabinet) à qui est demandé d'éviter l'éparpillement des missions et qu'il s'agit de spécialiser. S'il faut distinguer la polyvalence politique demandée aux membres du corps préfectoral de par leur formation généraliste de la polyvalence technique des agents qui, poussée à l'extrême, peut nuire à l'exercice efficace des missions, certains voyaient justement dans cette pluralité l'attrait principal de leur poste », rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-rural, Centre-Val-de-Loire.

⁷⁰ « En des temps incertains pour les agents, ces derniers attendent de leur encadrement supérieur qu'il trace la voie et assume des choix difficiles (abandon de tâches trop lourdes, priorisation des missions) que les chefs de bureau ne veulent pas avoir à faire. Il y a donc envers le corps préfectoral une demande d'autorité très claire », rapport 2014-2015, préfecture d'un département urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁷¹ Rapport de la préfecture de Guyane.

vraie reconnaissance de leur travail et par une concertation plus étoffée sur la détermination des postes de chacun. Dorénavant, le pouvoir hiérarchique « coexiste avec une exigence, non pas de proximité, mais du moins de connaissance claire de la part du corps préfectoral de la réalité du travail des agents »⁷². Or le double décalage relevé entre les agents et leurs supérieurs peut entraver leur proximité, en raison de leurs préoccupations différentes et de la brièveté de la présence des préfets dans un territoire. En empêchant d'établir un dialogue serein, il peut en conséquence être source de rigidités persistantes et d'incompréhensions réciproques.

Les difficultés de la gestion des agents publics (1) et certaines de leurs causes (2) ayant été mises en avant, il est temps d'évoquer quelques solutions possibles, tels qu'évoquées, dans leurs rapports de stage, par ceux qui sont appelés à exercer bientôt des fonctions d'encadrement supérieur et d'encadrement des administrations publiques.

3. Solutions : des propositions pour valoriser le potentiel des ressources humaines préfectorales

Les rapports de stage ne se contentent pas de développements pessimistes sur l'état de la gestion des agents publics. Au contraire, ils n'ont de cesse de mettre en avant la richesse de la fonction publique. Ils déplorent simplement que des carcans divers entravent ce management et mettent sous le boisseau une part du potentiel important que possèdent les agents publics. Aussi, pour atténuer les problèmes notés, les rapports de stage proposent-ils des remèdes intéressants, qu'il convient à présent d'évoquer. Trois types de solutions peuvent émerger : l'amélioration de la formation des agents (3.1), la rénovation de certaines méthodes de management (3.2) et l'assouplissement de certaines rigidités juridiques (3.3).

3.1. Améliorer la formation des agents

La formation des agents peut être améliorée : telle paraît être le premier constat que font plusieurs rapports de stage. Une telle amélioration comporte en effet des avantages importants, qui contribueraient à réduire les problèmes évoqués précédemment :

- La formation permettrait de pallier la diminution des effectifs, en permettant à certains agents d'être plus polyvalents ;
- Elle pourrait résorber le hiatus existant entre les qualifications des agents et les besoins des services, en formant les agents à l'exercice des tâches que requiert la

⁷² Rapport 2014-2015, préfecture d'un département urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

bonne marche des services ;

- En donnant aux agents plus de confiance en eux, notamment par le développement d'une meilleure technicité et d'une plus grande spécialisation, la formation peut amoindrir le scepticisme des agents publics et les craintes suscitées par les réformes, les formations mises à leur disposition témoignant de surcroît de l'intérêt que leur porte leur hiérarchie ;

- Elle pourrait faciliter la mobilité fonctionnelle et la montée en compétence des agents, en permettant à l'agent, durant sa carrière, de développer de nouvelles compétences, y compris pour intégrer d'autres services ; la mobilité fonctionnelle, surtout si elle est imposée, nécessite une véritable formation des agents appelés à changer de fonction ; il pourrait s'agir là d'un autre moyen de compenser la baisse des effectifs, en favorisant la reconversion des agents ;

- La formation serait enfin bénéfique aux perspectives de carrière des agents publics, ce qui pourrait être un argument de poids lors des campagnes de recrutement afin d'attirer de nouveaux talents dans les services déconcentrés.

Pour toutes ces raisons, l'exigence d'une meilleure formation est d'une criante actualité, notamment dans le cadre du PPNG. Celui-ci, rappelons-le, entend recentrer les préfectures sur leurs fonctions régaliennes, en amoindrissant leur rôle dans la délivrance des titres. Cela implique que des agents changent de fonctions. Dès lors, la mise en œuvre du PPNG nécessite « un lourd effort de formation des agents de guichet afin d'assurer un transfert d'ETP vers les missions prioritaires, dans un souci d'efficacité. J'ai pu constater, lors de mes intérim en sous-préfecture, le réel manque de compétences en matière juridique ou d'appui aux projets de développement économique et, dans le même temps, les profondes appréhensions que peuvent susciter la fermeture des guichets et la perspective d'un changement de métier chez les agents. Les enjeux de conduite du changement semblent donc considérables »⁷³. Le PPNG prévoit en ce sens l'organisation de formations et un suivi anticipé des besoins en matière de formation. Est prévue une formation des agents aux outils numériques qui tendent à se développer tant pour la mise en place des plateformes numériques de délivrance des titres (CERT) que pour la mise en place du TSD (visioconférences...)⁷⁴. « Le PPNG prévoit la création d'une salle de e-learning dans chaque préfecture, pour la formation en ligne, dès 2016. Elle permettra notamment aux

⁷³ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Hauts-de-France.

⁷⁴ « Tangibles à l'échelon régional, les démarches de modernisation de l'État sont en revanche moins développées à l'échelon départemental, voire infra-départemental. Du fait d'une proportion certainement moins importante de cadres, au profit d'agents de catégorie B et C plus nombreux, le niveau départemental semble moins bien armé pour s'adapter à l'évolution des modes de travail liées aux outils numériques. La réforme PPNG constitue à ce titre une occasion intéressante pour expérimenter, à travers les outils de travail à distance, de nouvelles pratiques professionnelles impliquant parfois le rattachement fonctionnel d'agents de sous-préfectures à des directions de préfecture », rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Bourgogne-Franche-Comté.

agents de préparer leur éventuelle mobilité fonctionnelle mais également d'appréhender les nouveaux outils informatiques »⁷⁵. C'est d'ailleurs là l'une des préconisations que la Cour des comptes renouvelle dans son rapport public 2018⁷⁶.

Encore faut-il évidemment convaincre les agents, notamment dans le cadre du PPNG⁷⁷, de l'utilité de ces formations et des bénéfices qu'ils peuvent en retirer. Là aussi, les méthodes de management vont être déterminantes.

3.2. Rénover certaines méthodes de management

L'importance de la gestion des ressources humaines n'est plus à démontrer. « L'attention qu'il [le préfet] porte à accompagner les réformes et à diriger ses agents est essentielle pour le bon fonctionnement de l'administration comme pour sa réputation auprès de nos concitoyens. Les agents des préfectures et des services déconcentrés sont en effet les visages de l'État auprès des usagers »⁷⁸. Le préfet et les chefs de services ou de bureaux remplissent là une fonction qui n'est pas toujours visible hors de la préfecture, mais qui est cardinale pour son fonctionnement et pour la qualité de vie au travail des agents, l'un et l'autre s'engendrant mutuellement.

Pour améliorer encore ces méthodes de management, certaines modifications peuvent être envisagées.

Premièrement, le manque de compétence de certains cadres pour encadrer des équipes a déjà été relevé. Pour remédier à cette difficulté, qui peut rapidement engendrer une atmosphère délétère au sein d'un bureau ou d'un service, et s'assurer que les cadres puissent mener à bien cette tâche délicate, il faudrait veiller à ce que la question de la compétence managériale soit plus déterminante encore au moment du recrutement. « Sans renier la logique du concours administratif, il me semblerait opportun de reconnaître la spécificité de la gestion des ressources humaines et de mettre en place une voie de recrutement spécifique : cela permettrait d'accompagner davantage les agents dans leur carrière (mobilité, évolution du parcours, appui pour passer des concours) et les cadres dans leur rôle managérial (formation) »⁷⁹.

⁷⁵ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Nouvelle-Aquitaine.

⁷⁶ Il est impératif de « former massivement et en continu l'ensemble des agents publics aux compétences nécessaires pour accomplir la révolution numérique (design, droit du numérique, méthodes agiles, sécurité informatique, protection des données personnelles, etc.) », Cour des comptes, *Rapport public 2018*, février 2018, p. 163.

⁷⁷ « Le plan de formation PPNG proposé en amont de la réorganisation des services doit assurer une transition douce en termes de réorientation professionnelle des agents, mais pour que ce soit le cas, le préfet et le secrétaire général auront à dépasser la force de l'inertie et notamment les réticences de mobilité géographique des agents même le temps d'une formation », rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Centre-Val-de-Loire.

⁷⁸ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Nouvelle-Aquitaine.

⁷⁹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Occitanie.

Deuxièmement, il conviendrait d'améliorer les prévisions dans la gestion des ressources humaines. En évitant la précipitation, ce souci tranquilliserait les agents sur les suites de leur carrière et sur les perspectives de mobilité qui peuvent les concerner (volontairement ou non). Cette exigence de prévisibilité a notamment été relevée durant la mise en œuvre du PPNG⁸⁰. En outre, compte tenu de la baisse des effectifs et de l'inadéquation de certaines compétences aux besoins des services, il conviendrait « de mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences pour anticiper les besoins en agents et surtout en formation. Les ressources humaines de la préfecture qui ont une vision comptable et réglementaire des effectifs pourraient évoluer vers une approche plus qualitative de la gestion des ressources humaines »⁸¹.

Il serait bon, en troisième lieu, de développer le travail en « mode projet », c'est-à-dire de développer l'habitude de travailler au-delà des services en associant les agents, en fonction de leurs compétences, autour de projets communs à plusieurs services. Cela permettrait de mutualiser les compétences et les moyens entre services, un service pouvant ainsi bénéficier des compétences et moyens d'un autre, ce qui remédierait à l'inadéquation des compétences des agents aux besoins du service et permettrait de faire face à la faible mobilité des agents. À en croire les rapports de stage, ce n'est malheureusement pas le cas : le cloisonnement des services, qui fonctionnent en « tuyaux d'orgue », empêche ces effets bénéfiques de se produire ; « les agents [n'ont] pas assez habitués à travailler en mode projet, de manière transversale avec l'ensemble des services de la préfecture ou de l'État. L'organisation de la préfecture, liée aux missions réglementaires, n'y aide pas, et la réforme du PPNG ne me paraît pas davantage de nature à pousser les agents dans ce sens »⁸². Ce décroisement apparaît d'autant plus souhaitable que, dans les endroits où il est mis en place, il produit de vrais bénéfices, parce qu'il permet de croiser les compétences, les expériences et, donc, les points de vue sur un même projet⁸³. Concrètement, des espaces ouverts (décloisonnés donc), plutôt que des bureaux fermés, voire individuels, permettraient de maximiser le temps de travail des agents et de favoriser les échanges entre les différents services (« mode projet »)⁸⁴.

⁸⁰ « Le succès d'une telle réforme [le PPNG] dépend en grande partie de la pédagogie du corps préfectoral et de l'anticipation des futurs enjeux managériaux qu'elle soulève », rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Bourgogne-Franche-Comté.

⁸¹ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-rural, Hauts-de-France.

⁸² Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Hauts-de-France.

⁸³ Comprenant une cinquantaine d'éléments, le personnel des Terres australes et antarctiques françaises « est issu pour environ un tiers chacun de fonctionnaires, de militaires et de contractuels. [...] Les bénéfices de cette composition méritent d'être soulignés. Elle représente tout d'abord l'avantage de réunir un personnel avec différentes expériences et expertises, dont découlent des façons différentes d'analyser, d'aborder et d'apprécier les problématiques. Une telle variété de culture de travail est susceptible de produire des propositions assez diversifiées et, par conséquent, des résultats adaptés à la pratique », rapport de la préfecture Terres australes et antarctiques françaises.

⁸⁴ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Enfin, pour remédier aux craintes ou sentiments d'exclusion des agents, il faudrait améliorer le dialogue et la concertation entre les décideurs et les agents, les manières de le faire pouvant être très variables (réunions, *boîtes à questions*⁸⁵, etc.). Les attraits à attendre de ce renforcement du dialogue sont évidents, ne serait-ce que parce que les idées mises en avant par les agents peuvent contribuer à la rénovation des services. En outre, une instance de dialogue peut aussi servir aux agents à exprimer leurs craintes et attentes⁸⁶ et, à l'inverse, être le lieu où les dirigeants des services déconcentrés peuvent faire preuve de pédagogie afin de mieux faire comprendre les réformes et d'apaiser le dialogue, parfois difficile, avec les syndicats. Un rapport de stage illustre les avantages retirés d'une telle instance de dialogue : « Le dialogue social de bonne qualité institué par le secrétaire général et la directrice des ressources humaines a permis de démythifier certains points et d'avancer ensemble sur les moyens à mettre en œuvre pour préparer la dématérialisation et la suppression concomitante des guichets qui s'inscrivent dans le plan national de modernisation et de rationalisation de l'État »⁸⁷.

La concertation existe déjà. Dans le cadre du PPNG notamment, mais aussi lors de la réforme des préfectures régionales, elle a été mise en œuvre dans la plupart des préfectures, ce qui favorise la modularité des organisations préfectorales⁸⁸. Dans ces cas-là, « le processus de concertation avait conduit à tenir compte des personnes occupant actuellement les postes, tout en prévoyant, le cas échéant, une révision de l'organigramme au moment du départ desdits agents. De tels aménagements, bien qu'ils retardent la mise en œuvre complète de la réforme, m'ont paru indispensables au succès de cette dernière »⁸⁹. Le renforcement de cette concertation pourrait être bénéfique, compte tenu des attraits qu'elle révèle déjà.

Le problème est que les agents ont parfois l'impression que la concertation n'est qu'une façade et que, des décisions ayant été prises, elle ne vise en réalité qu'à les y associer de manière factice pour recueillir leur assentiment, pour « créer une dynamique

⁸⁵ « L'installation de "boîtes à questions" pour permettre aux agents de poser leurs questions de façon anonyme sans avoir à manifester en séance a également facilité le dialogue », rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Centre-Val-de-Loire.

⁸⁶ De telles enceintes d'expression, parfois émotionnelle, des points de vue, sont indispensables pour que chacun comprenne la réforme et sente ses besoins pris en compte », rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-rural, Nouvelle-Aquitaine.

⁸⁷ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Bourgogne-Franche-Comté.

⁸⁸ « L'adaptation de l'organigramme au redéploiement des missions de la préfecture s'est faite dans une démarche de concertation, dont j'ai pu constater tout l'intérêt pour préparer l'arbitrage final du Préfet. En effet, le groupe de travail PPNG – dont la composition était elle-même représentative dans la mesure où elle incluait les directeurs, les secrétaires généraux des sous-préfectures et le responsable du bureau des ressources humaines – a rencontré les directeurs départementaux interministériels et les organisations syndicales. C'est au terme de ces échanges que le choix a été fait de s'écarter sur certains aspects, et comme l'y autorisait le ministère, de l'organisation cible », rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-rural, Occitanie.

⁸⁹ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-rural, Occitanie.

d'adhésion »⁹⁰. Ils peuvent avoir l'impression, parfois non sans raison, que la concertation est destinée à faire œuvre de pédagogie, en vue de faire accepter les réformes, mais que l'avis qu'ils peuvent émettre à cette occasion n'a aucun poids dans l'orientation de la réforme. La concertation serait davantage une stratégie qu'une modalité de mise en œuvre du changement. En réalité, les deux aspects ne s'excluent nullement. Un extrait d'un rapport de stage montre toute l'ambiguïté de ces concertations, à la fois arme du préfet pour *faire passer* ses décisions et moyen pour les agents d'obtenir de vrais avantages : « La réunion bi-hebdomadaire d'un groupe de travail les associant [les agents] au changement [prévu dans le cadre du PPNG] a permis d'évacuer leurs angoisses, mais aussi de gagner leur approbation vis-à-vis du changement. La même stratégie a été déployée dans le cadre de la gestion des effectifs frictionnels résultant de la fusion des SGAR, où les agents concernés ont été invités à rédiger eux-mêmes leur fiche de poste et réunis régulièrement au sein d'une instance informelle »⁹¹.

3.3. Assouplir certaines rigidités juridiques

Une dernière salve de propositions concerne le statut de la fonction publique. Celui-ci a pu être mis en cause à plusieurs reprises comme étant source de rigidités excessives. Sans le nier, les rapports de stage tempèrent nettement cette critique en montrant que ce statut présente aussi de vrais avantages, aussi bien pour les agents que pour l'administration, et ne freine pas toute liberté de gestion des ressources humaines. « Le cadre statutaire de la fonction publique ne fait [...] pas obstacle à une gestion fine des effectifs et à un redéploiement raisonné de ces derniers sur les missions prioritaires. »⁹²

Deux aspects peuvent néanmoins venir assouplir quelques difficultés juridiques qui persistent dans ce statut. Plusieurs exemples peuvent être cités :

En premier lieu, l'emploi plus fréquent d'incitations paraît doté de plusieurs attraits.

D'une part, la faible mobilité des agents peut tenir au statut de la fonction publique et du manque d'attractivité de la mobilité. Aussi des mécanismes d'incitation peuvent-ils être institués⁹³. Ainsi, dans le cadre du PPNG, si aucune mobilité géographique n'est imposée, il a été mis en place des incitations à la mobilité. « Le plan "Préfectures nouvelle génération" prévoit ainsi des mesures spécifiques pour armer les futures

⁹⁰ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Bourgogne-Franche-Comté.

⁹¹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁹² Rapport de la préfecture de Mayotte.

⁹³ « Une place plus importante pourrait être accordée à la mobilité fonctionnelle dans la construction des régimes indemnitaires et le déroulement des carrières des personnels d'encadrement supérieur », rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Centre-Val-de-Loire.

plates-formes interdépartementales de délivrance des titres »⁹⁴. La mise en œuvre du PPNG s'accompagne ainsi de dispositifs incitatifs : « Un décret du 4 septembre 2015 a ainsi prévu deux mesures à cet effet : la prime d'accompagnement à la réorganisation régionale de l'État (PARRE), destinée aux agents mutés ou déplacés à la suite de la suppression ou du transfert de leur poste dans le cadre de la réorganisation du service dans lequel ils exercent leurs fonctions et l'indemnité de départ volontaire (IDV) dite dérogatoire, servie aux agents quittant définitivement le service de l'État en raison de la suppression de leur poste ou de la restructuration de leur service »⁹⁵. Ces incitations n'ont cependant pas rencontré un franc succès. Selon la Cour des comptes, seuls sept agents ont bénéficié de l'IDV. Elle s'avère en outre très coûteuse pour les collectivités territoriales : 224 000 € pour deux agents en Nouvelle-Aquitaine.

D'autre part, des mesures incitatives peuvent encourager les agents à suivre des parcours professionnels plus originaux, ce qui permettrait aux préfetures de combler l'écart existant entre les qualifications des agents et les besoins des services. « Alors qu'aujourd'hui la spécialisation sur des missions techniques (comme le droit public local ou le droit des étrangers) reste perçue comme un frein à la carrière, une politique RH incitative permettrait de valoriser l'expertise des agents et de bénéficier d'un "retour sur investissement" du temps passé à les former en les incitant à conserver leurs postes pendant un certain temps »⁹⁶.

En second lieu, la prise en compte du mérite, dans le respect du principe d'égalité et de l'avancement à l'ancienneté, est mis en avant comme étant susceptible d'assouplir le statut des agents publics et de mettre fin à « l'immobilisme de certains fonctionnaires »⁹⁷. Aujourd'hui en effet, « les progressions de carrière sur la base du mérite ou la mobilité entre différents services font encore face à de nombreux freins administratifs et statutaires »⁹⁸. Et la rareté de l'avancement au mérite a des conséquences négatives, notamment sur la prise en charge de certaines fonctions peu valorisées et sur la mobilité des agents. « On relève un manque de souplesse dans la gestion des ressources humaines : les règles d'avancement dans la fonction publique d'État empêchent parfois d'organiser les services de manière optimale. Une plus grande latitude pourrait également être donnée aux cadres en matière de rémunération des

⁹⁴ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Centre-Val-de-Loire.

⁹⁵ Cour des comptes, Rapport public thématique, *Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*, 5 décembre 2017, p. 94.

⁹⁶ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Pays de la Loire.

⁹⁷ « Certaines limites résident également dans l'immobilisme de certains fonctionnaires. L'inertie propre à des structures fonctionnant en vase clos et à la rigidité du statut des fonctionnaires se heurte au dynamisme du *top management*, soumis à la mobilité et qui arrive avec un regard neuf. Le principe de "mutabilité du service public", confronté au quotidien des structures, semble parfois très théorique », rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Pays de la Loire.

⁹⁸ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Bourgogne-Franche-Comté.

agents, afin de les motiver davantage et récompenser leurs performances »⁹⁹.

La prise en compte du mérite permettrait au contraire, notamment par l'octroi de primes ou en favorisant l'avancement des agents les plus talentueux, d'augmenter la motivation des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions. Elle permettrait également de revaloriser les fonctions les plus difficiles, ce qui ne serait pas négligeable pour accroître et diversifier le recrutement. Il faudrait pour ce faire instituer un suivi plus individualisé des agents, en permettant notamment au préfet d'avoir plus de latitude dans la modulation des primes¹⁰⁰. « La gestion des ressources humaines n'est enfin pas suffisamment individualisée pour être un outil à la disposition des chefs de service aujourd'hui. Elle offre en effet des marges de manœuvre réduites pour distinguer les fonctionnaires méritants, et sanctionner ceux dont la manière de servir est insuffisante. La loyauté et le professionnalisme des agents avec qui j'ai travaillé durant ces cinq mois montrent que l'État est riche de compétences et de talents qu'il peut encore mieux mettre en avant »¹⁰¹. Sur ce point d'ailleurs, le programme « Action publique 2022 » (AP 2022), initié par la circulaire n° 5968/SG du 26 septembre 2017 du Premier ministre Édouard Philippe, affiche la volonté de réserver une place plus importante au mérite des agents, en voulant mettre en place « une politique de rémunération plus individualisée pour mieux récompenser le travail et l'efficacité » des agents. Il ne faut toutefois pas se dissimuler que la rémunération au mérite peut aussi être une « manière d'éviter les augmentations indiciaires et générales des traitements tout en favorisant certaines rémunérations »¹⁰².

Conclusion

Tout spécialement sur le terrain des ressources humaines, les rapports de stage des élèves de l'ENA démontrent tout leur attrait. Il est en effet rare et difficile – et rare parce que difficile – d'évaluer la position des agents publics dans les préfectures. Ces rapports de stage sont, là encore, des documents précieux, puisqu'ils permettent de prendre la température des corps de fonctionnaires des préfectures en vue de leur appliquer les remèdes les plus adaptés à leur état.

Par le diagnostic porté et par les remèdes préconisés, ils mettent ainsi clairement en

⁹⁹ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Auvergne-Rhône-Alpes.

¹⁰⁰ « Si la mise en place du RIFSEEP devrait être utile pour mieux valoriser les agents talentueux, son impact restera probablement limité en raison des faibles écarts de primes entre agents. À cet égard, il pourrait être utile de donner une plus forte marge de manœuvre au préfet dans la fixation de ces dernières, afin de mieux valoriser les plus méritants », rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Bourgogne-Franche-Comté.

¹⁰¹ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Pays de la Loire.

¹⁰² Antony Taillefait, « La mobilité entre le secteur public et le secteur privé : évolution ou agitation ? », *AJDA*, 2018, p. 559.

lumière un mouvement d'ensemble de la gestion publique des ressources humaines, qui place, à l'heure actuelle, le droit de la fonction publique à la croisée des chemins. Le droit de la fonction publique paraît aujourd'hui hésiter entre sa morphologie traditionnelle, structurée autour du pouvoir hiérarchique que Jean Rivero considérait comme intrinsèque à l'institution administrative¹⁰³, et la mutation que lui impriment la doctrine du *New public management* et les réformes actuelles tendant à assouplir la gestion des ressources humaines. À la conception traditionnelle de l'administration, bras armé du gouvernement et relié à lui par un lien hiérarchique et pyramidal, s'opposent désormais une nouvelle logique managériale, qui entend mettre davantage l'accent sur l'amélioration de la gestion administrative et la modernisation de l'État et de son action.

Il est certain que cette hésitation quant à la *philosophie* de la gestion des agents publics rejait sur les questions les plus concrètes de leur statut et de leur encadrement pour ainsi dire quotidien. Plusieurs évolutions récentes ou réformes projetées montrent cette rupture avec la conception classique. Par la concertation, on cherche à impliquer davantage les agents dans l'organisation de leur service et dans la gestion de leur carrière. Par les réflexions actuelles sur la rémunération au mérite, sur les mesures incitatives ou sur la formation continue, on cherche à développer les compétences des agents, à les rendre plus dynamiques et plus polyvalents et à rendre plus attractives les carrières dans la fonction publique, notamment pour attirer de nouveaux talents. Par la mobilité, on entend permettre une plus grande flexibilité des ressources humaines et améliorer ainsi la plasticité des services publics, qui seront alors plus aptes à s'adapter aux contingences. Toutes ces mesures ou idées, si elles portent dans leurs flancs de nombreux avantages, créent néanmoins une rupture avec la vision classique, en relativisant l'importance du lien hiérarchique qui prévalait auparavant sans conteste dans la fonction publique. « Sans aller jusqu'à assimiler le fonctionnaire à un salarié, il s'agit de le considérer non plus uniquement comme un membre impersonnel d'une catégorie, mais comme un individu qu'il faut motiver et responsabiliser »¹⁰⁴.

Cette évolution comporte cependant diverses difficultés. D'une part, bien sûr, elle rompt la logique qui anime traditionnellement le droit de la fonction publique et la gestion des ressources humaines ; elle impose ainsi de réviser certaines conceptions, parfois pluriséculaires, qui étaient au cœur de la gestion des services, ce qui ne va pas sans relativiser les spécificités juridiques et les valeurs spécifiques attachées aux services publics. D'autre part, il ne faut pas non plus se dissimuler les ambiguïtés que comporte cette évolution. Si elle se trouve sans doute nécessitée, voire commandée par des évolutions socio-économiques incontournables, l'actualité pointant du doigt les

¹⁰³ Jean Rivero, « Remarques à propos du pouvoir hiérarchique », *AJDA*, 1966, p. 154.

¹⁰⁴ Lucie Cluzel-Métayer, *Le service public et l'exigence de qualité*, éd. Dalloz, coll. Nouvelle bibliothèque de thèses, 2006, p. 571.

évolutions territoriales ou numériques, elle relève aussi d'une volonté politique, clairement affichée, qui pousse les dirigeants administratifs à vouloir augmenter la productivité des agents ; et la souplesse introduite dans la gestion des ressources humaines répond alors à la volonté de renouveler la direction des ressources humaines, sur un modèle de type managérial, qui ne fait une place à la concertation, au mérite et à la mobilité que pour mieux plier les agents aux exigences du service public et de sa réforme constante.

Bibliographie

- Collard, Damien** (2018), *Le travail, au-delà de l'évaluation. Normes et résistances*, éd. Erès, coll. Clinique du travail.
- Cour des comptes** (2017) *Rapport public thématique, Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*.
- Cour des comptes** (2018).
- Derbar, Anne** (2009), « La gestion des hommes dans l'administration territoriale de l'État : entre bricolage gestionnaire et travail sur le sens », *RFAP*, n° 132.
- Direction générale de l'administration et de la fonction publique** (DGAFP) (2016), *Accompagnement RH de la réforme territoriale : séminaire national des acteurs RH régionaux*.
- Direction générale de l'administration et de la fonction publique** (DGAFP) (2017), *L'action des PFRH : plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines*.
- Dubois, Vincent** (2003), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica.
- Iugulescu-Lestrade, Raluca** (2016), « Téléconférence et visioconférence ou les paradoxes des outils de simplification des réunions », *RFAP*, n° 157.
- Rivero, Jean** (1996), « Remarques à propos du pouvoir hiérarchique », *AJDA*, p. 154.
- Sarfati, Elodie** (2015), « Réforme territoriale : un chantier RH d'envergure », *Entreprise et carrières*, n° 1262.
- Schuffenecker, Dominique** (2010) « L'accompagnement ressources humaines de l'administration territoriale de l'État », *AJDA*, n° 15, p. 837.
- Taillefait, Antony** (2018), « La mobilité entre le secteur public et le secteur privé : évolution ou agitation ? », *AJDA*, p. 559.

Glossaire

AP 2022 :	Action publique 2022
ARS :	Agence régionale de santé
CAR :	Comité de l'administration régionale
CERT :	Centres d'expertises et ressources titres
ETPT :	Équivalent temps plein travaillé
IDV :	Indemnité de départ volontaire
MAP :	Modernisation de l'action publique
PARRE :	Prime d'accompagnement à la réorganisation régionale de l'État
PPNG :	Plan « préfetures » nouvelle génération
RéATE :	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RGPP :	Révision générale des politiques publiques
RH :	Ressources humaines
SGAR :	Secrétariat général aux affaires régionales
TSD :	Travail en site distant

Liste des lieux d'affectation en stage

Nota : Pour chacun des lieux ci-dessous, pour la période de référence (années 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017) entre un et trois rapports ont pu être produits.

Ain	Haut-Rhin	Moselle
Aisne	Haute-Corse	Nièvre
Allier	Haute-Garonne	Nord
Alpes-de-Haute-Provence	Haute-Loire	Nouvelle-Calédonie
Alpes-Maritimes	Haute-Marne	Oise
Ardèche	Haute-Saône	Orne
Ardennes	Haute-Savoie	Pas-de-Calais
Aube	Haute-Vienne	Polynésie française
Aude	Hauts-Alpes	Préfecture de police de Paris
Aveyron	Hauts-Pyrénées	Puy-de-Dôme
Bas-Rhin	Hauts-de-Seine	Pyrénées-Atlantiques
Bouches-du-Rhône	Hérault	Pyrénées-Orientales
Calvados	Ile-de-France	Réunion
Cantal	Ille-et-Vilaine	Rhône
Charente	Indre	Saône-et-Loire
Charente-Maritime	Indre-et-Loire	Sarthe
Cher	Isère	Savoie
Corrèze	Jura	Seine-et-Marne
Corse du sud	Landes	Seine-Maritime
Côte d'Armor	Loir-et-Cher	Seine-Saint-Denis
Côte-d'Or	Loire	Somme
Creuse	Loire-Atlantique	Tarn
Deux-Sèvres	Loiret	Tarn-et-Garonne
Dordogne	Lot	Terres australes et antarctiques françaises
Doubs	Lot-et-Garonne	Val d'Oise
Drôme	Lozère	Val de Marne
Essonne	Maine-et-Loire	Var
Eure	Manche	Vaucluse
Eure-et-Loir	Marne	Vendée
Finistère	Martinique	Vienne
Gard	Mayenne	Vosges
Gers	Mayotte	Yonne
Gironde	Meurthe-et-Moselle	Yvelines
Guadeloupe	Meuse	
Guyane	Morbihan	

ISSN 2608-2993
Directeur de la publication :
M. Patrick Gérard

 [Ena_fr](#)
 [EcoleNationaleAdministration](#)
www.ena.fr

**École nationale
d'administration**
1 rue Sainte-Marguerite
67080 Strasbourg Cedex
+33 (0)3 88 21 44 44

2 avenue de l'Observatoire
75272 Paris Cedex 06
+33 (0)1 44 41 85 00