

À des fins de pédagogie et de clarté du propos, la démarche conseillée revêtira une forme chronologique qui vise à « coller » au scénario de l'épreuve : de la découverte du dossier par le candidat à la remise de sa note ou de son rapport, trois ou quatre heures plus tard.

■ I. La lecture du sujet

Le libellé du sujet constitue le premier contact du candidat avec le thème général du dossier. Ce libellé fournit le plus souvent des indications de plusieurs ordres possibles sur le contexte, la finalité de la sollicitation du rapport par l'autorité hiérarchique qu'il convient de ne pas confondre avec la demande ou « commande ».

Par « **contexte** », il faut entendre le cadre institutionnel et fonctionnel dans lequel le candidat se trouve dans la « fiction » d'un examen ou d'un concours et qui lui permet de se resituer le plus immédiatement : collectivité territoriale, service central ou déconcentré de l'État, établissement public...

Le contexte, ce peut être aussi la programmation d'une réunion, la tenue d'un colloque ou la participation à une table ronde sur des questions ou des situations rencontrées dans le service public que les candidats ont déjà vécu ou sont appelés à connaître.

On pourrait allonger la liste de ces illustrations en soulignant que le territoire désigné – rural, urbain, zone urbaine sensible ou encore dispositif ANRU – a une incidence évidente sur le cadre et la perspective dans lesquels se situe le candidat.

Il conviendra d'être attentif à la nature du destinataire (ministre, directeur d'administration centrale, chef de bureau, recteur, préfet, etc., pour l'État ; maire, président de conseil général ou régional ou encore d'une intercommunalité, etc., pour les collectivités locales), afin de mieux sérier les informations et les recommandations les intéressant au premier chef. Sans tomber toutefois dans l'écueil souvent observé d'une discrimination des informations s'avérant « réductrice » dans bien des rapports.

Par **finalité**, il faut entendre le dessein ou les objectifs de l'autorité hiérarchique à l'origine de la commande ; à titre d'exemples, initier une politique d'amélioration du cadre de vie ou mettre en place un agenda 21 local ; promouvoir une nouvelle politique sportive ; favoriser la mise en œuvre d'une « mesure » de modernisation de l'action publique (MAP) dans un service d'une administration centrale ou un service déconcentré de l'État.

Les informations contenues dans le libellé du sujet sont évidemment précieuses car elles imprègnent le rédacteur du rapport du thème général et de la problématique du sujet et du dossier qui sont étroitement liés. Il reste que le candidat doit veiller à décrypter la demande qui lui est faite. Il lui faut donc en appréhender les termes rigoureusement.

L'épreuve de note ou rapport avec propositions présente de ce point de vue une spécificité par rapport aux formulations de l'épreuve de note de synthèse traditionnelle.

Dans ce que nous appellerons par commodité de langage le « format précédent », à savoir, l'élaboration de la seule synthèse, le candidat ne devait travailler qu'à partir des éléments du dossier, à tel point que tout écart dans le rendu était pénalisant. Le rapport avec propositions modifie de ce point de vue assez considérablement la donne dans la mesure où son auteur doit faire des propositions en vue de résoudre ou de remédier à des situations problématiques pour le service visé par le sujet.

Le candidat doit donc prendre, d'emblée, la plus juste mesure de la demande qui lui est adressée.

Dans la plupart des cas, le libellé le conduira à rendre dans son rapport un état général de situations mais aussi à envisager et, si possible, à apporter des réponses concrètes ou opérationnelles au destinataire du rapport.

En guise d'illustration, voici ce libellé de sujet :

« Vous êtes Attaché dans une commune de X au cabinet du maire. Ce dernier doit rencontrer avec le préfet de département, le président d'une association qui envisage d'organiser une rave-partie sur un terrain situé dans une zone industrielle de la commune.

En prévision de cet entretien, il vous est demandé d'élaborer un rapport rappelant la réglementation applicable en la matière et proposant des mesures pratiques destinées à permettre le bon déroulement de cette manifestation. »

Ce libellé ne présente pas de difficulté d'analyse particulière. Il appelle cependant une vigilance du candidat sur les risques de tous ordres inhérents à de telles manifestations en termes de nuisances sonores, de dégradation possible de l'environnement, de comportements incontrôlables consécutifs à l'absorption de produits alcoolisés, etc. Le déroulement de la manifestation sur un terrain de la zone industrielle doit être pris comme une option sérieuse ; il n'interdit en rien de s'interroger sur sa pertinence *in fine*, mais il serait mal venu, pour des raisons évidentes, de déconseiller la tenue de la manifestation. Le candidat devra ici songer aux risques inhérents à une telle manifestation à proximité d'installations classées, c'est-à-dire répertoriées comme à risques par les pouvoirs publics par exemple.

Le rappel de la réglementation ne pose pas *a priori* de problèmes particuliers si ce n'est que le candidat devra savoir, à partir des nombreux textes réglementaires qui seront vraisemblablement consignés dans ce dossier, identifier les dispositions les plus essentielles et le sens à leur donner, y compris au regard du principe même de programmation d'une telle manifestation sur ce site, mais aussi dans la perspective des propositions en vue de son meilleur déroulement.

Choisissons un autre exemple de sujet, dans un registre thématique différent :

« Vous êtes en charge de la gestion des déchets au sein de la communauté d'agglomération de X qui compte 100 000 habitants.

Le directeur général des services vous demande de rédiger, exclusivement à partir des documents ci-joints, une note relative aux déchets d'activités de soins à risques infectieux.

Il vous demande aussi de lui faire des propositions pour la mise en place d'un programme de prévention et de gestion des déchets à risques. »

On peut suivre le mode opératoire suivant.

Ce qui m'est demandé :

- Thème : déchets à risques infectieux
- Demande : programme de prévention et de gestion de tels risques
- Destinataire : le Directeur Général des Services (DGS)

Il est impératif d'être clair et simple mais aussi synthétique sur un champ technique pour des non-initiés ; d'éveiller l'intérêt des élus sur des enjeux aussi importants que l'organisation, les coûts, les délais, la relation aux usagers qui ont bien des raisons d'être inquiets, etc.

On peut en inférer que la lecture du libellé du sujet dans l'épreuve de rapport ne saurait se satisfaire d'une appréhension trop cloisonnée des termes de la commande, et qu'en dépit des différences de registres, c'est une approche ouverte et transversale qui doit donc primer pour éviter le risque de réduire ou d'enfermer son propos dans une technicité et un langage qui apparaîtront obscurs aux yeux des lecteurs de ce rapport.

Ajoutons qu'une bonne compréhension de la commande aura des incidences sur le prisme de perception de l'analyse du dossier, sur les choix de lecture et de sélection des informations qui constituent un gage de performance dans une épreuve où le temps limité est une réelle contrainte. Le candidat qui se fera le plus immédiatement « une idée » de la problématique et des contenus principaux du dossier prendra un avantage de départ qui se révélera précieux pour la phase incontournable d'approche de contenus.

Le sujet de la session de juin 2011 de l'examen professionnel pour l'accès au grade d'attaché principal du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, fournira une troisième illustration du mode d'appréhension d'un sujet.

« Vous êtes adjoint au chef de bureau des ressources humaines au sein d'une administration centrale.

Votre chef de bureau réfléchit à la mise en œuvre des préconisations de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique.

Dans cette optique, vous devez lui présenter les dispositions existant en la matière pour les agents publics. Il vous est demandé de proposer un dispositif ministériel de prévention et d'alerte, conformément aux préconisations de la commission. »

*Sujet téléchargeable sur le site www.concours-fonction-publique.org
section Note/Rapport avec propositions*

La commande de ce sujet est claire et explicite. Ajoutons que la frontière entre la synthèse et les propositions apparaît étanche.

Elle invite le candidat à analyser les dispositions contenues dans le rapport de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts intitulé « Pour une nouvelle déontologie de la vie publique » qui figure notamment dans le document n° 4 des pièces jointes. Le candidat devra aussi se référer à « La lettre du Premier ministre adressée aux ministres », objet du document n° 12.

Dans ce dossier, comprenant huit documents et auquel nous ne faisons ici qu'une brève allusion, les candidats auraient gagné à s'arrêter sur les valeurs de service public qui inspirent la plupart de ces textes, mais en le faisant à distance de tout réflexe de pur inventaire des mesures préconisées en vue de prévenir les risques inhérents aux conflits d'intérêt et plus encore, aux préjudices pouvant en résulter.

Le dispositif ministériel de prévention et d'alerte qui sera esquissé par le rédacteur de la note au titre des propositions devra bien évidemment s'inspirer des dispositions générales de la commission. Il devra cependant impérativement prendre en compte les risques spécifiques au département ministériel concerné, en l'occurrence le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Dans cette optique, pour poursuivre un instant sur cet exemple, le candidat recourra utilement à des réalisations ou à des dispositifs existants et consignés dans ce dossier à l'instar du dispositif de prévention mis en place à l'Institut national du cancer (INC) mais aussi au Code monétaire et financier dont des extraits se trouvent consignés au sein du document n° 17.

■ II. L'approche transversale du dossier

La démarche de survol – aussi appelé fréquemment et improprement « lecture rapide » (mais il ne s'agit à proprement parler que de cela), est plutôt une lecture en diagonale, c'est-à-dire transversale.

À ce titre, elle doit viser à appréhender le plus rapidement les thématiques principales du dossier ainsi que la nature des pièces constituant le dossier ; il s'agit de la liste exhaustive des documents contenus dans le support remis aux candidats, une bonne dizaine en général.

Arrêtons-nous à ce stade sur le mode opératoire à privilégier en vue d'effectuer cette approche transversale qui emprunte prosaïquement les traits d'un survol.

La **chronologie** des textes est à prendre en considération sans qu'on puisse tirer d'enseignements certains sur la manière de les exploiter.

C'est ainsi que la coexistence au sein d'un même dossier de textes législatifs et réglementaires relatifs à une même problématique élaborés à des années de distance manifeste une évolution de la réglementation que le candidat devra s'efforcer d'approcher sans verser dans l'écueil d'une lecture chronologique linéaire et chronophage. À cet égard, il convient d'intégrer que c'est l'actualité la plus récente qui prime dans le rapport avec propositions.

À cette phase, le candidat doit se poser les bonnes questions et tenter le plus tôt de trouver des éléments de réponse aux quatre questions suivantes.

Question 1 : De quels types d'informations ai-je besoin ?

Le candidat sera aidé par des mots-clés souvent récurrents d'un sujet à l'autre ; objectifs, enjeux, problèmes, dysfonctionnements, écueils, etc., appréhendés dans le libellé du sujet ainsi que de la problématique générale du dossier.

Il ne manquera pas d'intégrer le plus tôt possible les supports « fléchés » vers des réponses possibles ou des pistes de résolution des problèmes posés à travers la présence au sein du dossier d'expériences renvoyant peu ou prou à la situation projetée par le sujet.

À cette étape, le candidat se construira, même rapidement et de manière informelle, une grille d'indications, une banque de données censée répondre à des besoins pragmatiques ; il ne devra donc pas se laisser corseter dans le corpus trop contraignant du défilement des textes et de l'inflation de contenus, véritable obstacle à la prise de distance.

Par ailleurs, le plan s'en trouvera facilité lors de l'étape ultérieure d'approfondissement et d'organisation des informations.

Question 2 : Quels types d'informations les textes du dossier peuvent-ils me fournir ?

Le candidat doit immédiatement prendre la mesure de l'intérêt des documents pour le sujet ; à savoir la synthèse générale qu'il devra rendre mais aussi, et cela mérite d'être lourdement souligné, les propositions attendues par le destinataire.

Le candidat doit rechercher dans un laps de temps minimum les documents les plus précieux pour gagner de l'intelligence en matière d'information comme de propositions.

Il lui faut établir une sorte de grille de lecture qui suppose simultanément, une démarche de rapprochement des informations affinitaires et de hiérarchisation – hiérarchisation qu'il ne faut pas pousser à l'extrême ou trop précocement.

Il n'est pas question d'entrer trop lourdement dans les détails de cette démarche mais de faire des observations ou des rappels élémentaires eu égard aux acquis ou pré-requis des candidats en matière de culture générale administrative.

Rappelons au préalable, que tous les sujets des différents concours et examens professionnels visés par cet ouvrage contiennent la liste des documents. Y figurent le plus souvent : le nom des auteurs, le titre de l'article, le document d'où est extrait l'article...

Le candidat devra intégrer « la fréquence ou la récurrence » dans les dossiers retenus pour ces épreuves des « types » de documents revenant fréquemment par-delà la diversité des thèmes et des problématiques :

- les textes législatifs et réglementaires ainsi que des circulaires, des arrêts, de la jurisprudence ou des notes émanant de l'administration ;
- les textes constitutionnels ou les directives de l'Union européenne qui s'imposent dans le droit national dès qu'elles sont transposées ;
- les déclarations ou les conventions internationales du type déclaration des droits de l'homme, déclaration du sommet de Rio sur le développement durable ou convention internationale sur le climat, ou encore convention internationale de l'Unesco... ;
- les rapports officiels émanant de commissions du type commission Attali ou commission Balladur ;
- les supports consignant les avis d'institutions consultatives aussi emblématiques que le Conseil d'État ou le Conseil économique, social et environnemental ;
- les articles de presse généraliste et plus encore de la presse spécialisée, par exemple, s'agissant des concours de la fonction publique territoriale, de *La Gazette des communes* ou du *Moniteur* ;
- les avis d'instances d'expertise comme le Conseil supérieur des transports en matière de déplacement ou encore de l'ADEME pour les questions environnementales.

Question 3 : Par quels textes ai-je intérêt à commencer l'exploitation du dossier ?

Textes courts, textes faciles d'accès, documents récents...

Texte central s'apparentant à ce que l'on a coutume d'appeler « document-pivot ».

Les choix peuvent varier en fonction de la sensibilité des candidats. Il reste que les documents d'accès faciles, ou le document pivot seront à privilégier.

Question 4 : Quelle démarche emprunter concrètement ?

On procédera ici à quelques rappels renvoyant à la **méthode dite « des aspérités »**.

- L'attention à apporter aux titres et aux sous-titres des articles de presse notamment – aux titres et chapitres pour la législation.
- L'attention à apporter à la forme éditoriale et au maquetage propre à certaines publications. On peut songer ici aux « synthèses » de *La Gazette des communes*.
- Le parti le plus souvent tiré de la lecture de l'introduction et de la conclusion qui donne du sens et recèle parfois des vertus structurantes. Dans nombre de cas, celles-ci annoncent ou résument les grandes lignes des contenus ; encore convient-il de ne pas avoir la naïveté de céder à la facilité d'une lecture linéaire et passive, mais bien plutôt de procéder par sondages et recoupements.

- À ce stade, le candidat devra faire montre d'autonomie dans la démarche de reconnaissance des aspects saillants de la problématique générale du dossier. Il devra simultanément être attentif aux supports contenant des solutions possibles, des pistes de travail envisageables, qu'il s'agisse d'analyses d'experts ou d'expériences relatées dans la presse spécialisée ou au sein de fiches techniques et qui, souvent, ont trait à des situations présentant des similitudes avec la situation projetée dans le sujet.

À l'issue de cette phase, fort de la mémoire immédiate d'un certain nombre de données, le rédacteur du rapport se met en quelque sorte en ordre de bataille avant de procéder à une **immersion dans les textes**.

Précisons d'emblée que cette immersion peut facilement, eu égard à la densité des dossiers, se muer en « noyade » dans un océan d'informations si le candidat ne prend garde de manifester sélectivité et méthode dans le retour sur les supports.

C'est la raison pour laquelle il est déconseillé à ce stade de recourir au **surlignement**. Ce qui postule un effort du candidat pour garder son autonomie et donc l'impératif de se faire confiance...

Retour qui s'opère avec un souci d'efficacité, d'optimisation du temps imparti, de mutualisation des idées principales.

Pour ce faire, il faut d'abord revenir au libellé du sujet afin d'éviter tout décalage ou dérapage avec la commande avant d'entrer dans une phase d'exploration très sensible. À la lumière du survol réalisé et de la relecture du sujet, il s'efforce de délimiter le périmètre de la problématique et dans tous les cas d'en prendre une mesure.

Voici quelques questions qu'il sera opportun de se poser :

- quels problèmes majeurs émergent du survol du dossier ?
- quels types de solutions et d'orientations sont esquissés dans le dossier ?
- quelles autres orientations générales seraient à imaginer ?...

Et ce, d'autant qu'au terme de la démarche recommandée dans cet ouvrage, vient ensuite une phase d'exploration des supports – phase extrêmement sensible dans la mesure où c'est au cours de celle-ci que les matériaux, « la substance de la note », est en quelque sorte générée.

Signalons ici, que la polarisation sur la structure interne des documents se révèle d'une efficacité douteuse tant il est vrai que c'est à partir des « résonances » entendues comme affinités ou redondances que s'opère le plus aisément l'opération ou l'alchimie de la synthèse.

Il n'est pas souhaitable de surligner des passages du dossier, car cette technique présente plus d'inconvénients que d'avantages. Elle laisse en l'état le texte et de surcroît favorise la paraphrase, en quelque sorte le « copier-coller ».

Ce survol permet cependant au candidat de repérer les documents-pivot, c'est-à-dire les documents qui sans forcément faire « un tour complet de la question », présentent de manière claire, pédagogique en quelque sorte, plusieurs facettes de la problématique, des réponses ou des propositions possibles.

Une fois tous les documents survolés, le candidat relit l'énoncé afin d'avoir la demande ou la commande en mémoire. Puis il se concentre sur la liste des documents pour arrêter un **nouvel ordre de lecture**.

L'objectif de ce réaménagement partiel ou total est le suivant : commencer par l'exploration des documents jugés les plus intéressants et finir (si le temps le permet) par les documents secondaires. La priorité sera donc donnée aux documents dits « pivots » qui présentent généralement la vertu de couvrir un large spectre de la problématique en vue de la synthèse mais aussi inspirer des propositions. Restent les documents périphériques dont l'utilité est « marginale » et qui peuvent très bien servir de variable d'ajustement en cas de retard.

Dans le reclassement des documents, le candidat peut tenir compte de deux règles généralement efficaces.

En premier lieu, si plusieurs textes portent sur le même objet, la priorité sera donnée au document le plus synthétique et le plus facile à exploiter. Au sein des dossiers de concours de la fonction publique territoriale, par exemple, des journaux spécialisés comme *La Gazette des communes, des départements et des régions* ou le *Journal des maires* regorgent de documents synthétiques en vue de fournir une information précisément synthétique aux élus et à leurs directeurs de services.

En second lieu, si les textes portant sur le même objet sont de nature comparable mais de dates diverses, la priorité ira au document le plus récent, surtout si la matière a connu des évolutions récentes.

À l'issue de cette phase, le candidat aura acquis une vue certes approximative mais globalisante du dossier ; il sera imprégné des thèmes principaux, des tendances lourdes des textes ou des débats d'idées, de la confrontation des arguments.

Il lui faudra bien entendu se tenir à des délais stricts de l'ordre de **15/20 minutes** selon que l'épreuve dure 3 ou 4 heures.

Au cours de cette phase, il n'est pas question de procéder à des soulignements massifs et moins encore à une quelconque prise de notes, faute de quoi le principe même de cette approche perdrait du sens et augurerait mal du respect de la durée impartie pour l'élaboration de ce rapport ou de cette note.

■ III. L'exploitation synthétique des documents

Précisons d'emblée que tout parti pris qui viserait à exploiter analytiquement les documents est pour ainsi dire voué à l'échec à double titre ; d'une part, le candidat sera pris par le temps et ne parviendra pas à rendre une copie complète ; d'autre part, en cédant à la tentation de l'analyse il consignera dans son rapport des éléments secondaires voire superflus qui compliqueront ou brouilleront la lisibilité de son rapport.

Ajoutons que les recommandations qui précèdent permettent de prévenir partiellement ce risque dans la mesure où le travail de repérage des supports et le choix d'un ordre de lecture logique sont effectués.

C'est donc une approche différenciée des documents qui va prévaloir. Mais il convient d'intégrer « l'esprit et la lettre » de la démarche suggérée aux candidats.

À savoir que les recommandations qui vont suivre ont été pensées dans le souci d'offrir une grille de lecture riche et aisément accessible.

S'il fallait résumer ou plutôt introduire en quelques mots le motif principal qui guide la démarche préconisée dans cette phase d'exploration, ce serait l'objectif « d'indexation » des thèmes principaux du dossier à des fins de reformulation clarifiante et synthétique pour des destinataires « avertis » des problématiques administratives, mais pas forcément au fait de la problématique et des contenus du dossier en objet du rapport.

A. Observations liminaires

Les conseils prodigués à cette étape du propos ainsi qu'à celui de la démarche du candidat, doivent être appréciés à l'aune de la figure du rapport attendu *in fine* par les destinataires ou les correcteurs, ce qui revient au même ici. À savoir la reformulation dans un plan synthétique.

Les exigences de rigueur en termes de contenus et de forme doivent conduire le candidat à investir davantage le dossier.

Fort de l'imprégnation des contenus, voire de l'appréhension structurante de la problématique, le candidat doit inmanquablement procéder à une phase de « recueil des données » ; phase très sensible car c'est de la qualité de celle-ci que dépendra grandement la qualité intrinsèque de la note ou du rapport, notamment du volet « synthèse ».

Précisons d'emblée que le recueil des données peut prendre **deux formes** différentes.

- Celle de la **constitution de fiches de lecture**, c'est-à-dire d'un surlignement ou d'un soulignement des passages les plus essentiels qu'il conviendra ensuite de regrouper ou de rapprocher. Cette démarche présente entre autres inconvénients, celui de favoriser les redondances dans le soulignement, de même que les risques de paraphrase dans la phase de rédaction souvent effectuée dans la précipitation. C'est pourquoi elle doit être pratiquée dans un état d'esprit très sélectif.
- Celle de la transcription concise et structurante des données au travers de la **constitution de fiches thématiques synthétiques**.

C'est donc la seconde, à savoir l'élaboration de fiches thématiques synthétiques qui sera privilégiée. Toutefois, des échantillons de la première méthode seront aussi proposés (sujets corrigés n° 4 et 5).

B. La constitution des fiches thématiques synthétiques

Précisons d'emblée qu'il s'agit d'une démarche méthodologique et intellectuelle exigeante et non d'une simple technique en dépit de la forme manipulatoire inhérente à la constitution de telles fiches.

Exigence à la hauteur d'un défi fort des épreuves de rapport à ce niveau d'examens et de concours des deux fonctions publiques.

À savoir, réussir le « passage » de la lecture des données brutes et souvent inflationnistes des supports, à la constitution de matériaux bien choisis et reformulés de manière concise dans la perspective de l'élaboration du plan.

L'**objectif** que le candidat doit s'assigner est **double et simultané** : conjointre dans un même mouvement le « travail de sélection des informations et celui de leur structuration ».

Les dissocier présente à nos yeux un double inconvénient ; alourdir le temps de travail et surtout prendre le risque d'une moindre rigueur et d'une moindre fidélité au sens des textes contenus dans le dossier.

Une telle démarche se trouvera facilitée par la recherche des « thèmes » présents dans le dossier et le plus souvent récurrents d'un document à l'autre.

Par « thème », il faut entendre un registre d'informations, d'idées, d'arguments ou de propositions présentant une « unité » revêtant un caractère fédérateur. Ce qui prémunit le candidat contre le risque d'une dispersion de l'attention voire d'une « immersion » sans fin dans les informations tous azimuts ainsi que dans les capillarités des propos.

Cette double démarche devra être opérée, pour ainsi dire, le plus simultanément.