

GROUPE DES ASSOCIATIONS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

MOBILITÉ ET DÉONTOLOGIE

Séminaire de réflexion du 11 Mai 1999

PROGRAMME

- 9H15 **Ouverture de la journée** : Jean POULIT, Président du GAHFP
Présentation
Champ de la réflexion
Objectifs
Données factuelles, photographie de la mobilité, évolutions : Hervé LAINÉ
- 9H45 *Première table ronde*
La mobilité, pourquoi ? Intérêts individuels et collectifs
Animateur : Jean-Marie COUSSIROU,
ancien Directeur de l'ENA, Conseiller du Groupe Le Moniteur.
Participants : Pierre CHANTEREAU,
Directeur du Personnel et des Services - Ministère de l'Équipement
Henri SERRES, Vice-Président de CSC Computer Sciences France
Bernard PECHEUR, Conseiller d'État
- 11H **Pause**
- 11H30 *Deuxième table ronde*
Les conditions de la mobilité, le départ et les règles du jeu pendant l'absence
Animateur : Fabrice DAMBRINE,
Président de la Fédération des Grands Corps Techniques de l'État
Participants : Michel BERNARD, Président de la Commission de Déontologie
Philippe DARCEL, Secrétaire Général - Préfecture de la Loire
Claude MARTINAND, Président de Réseau Ferré de France
Michel PRADA, Président de la COB
Marwan LAHOUD, Directeur du développement - Aérospatiale
- 13H00 **Déjeuner**
- 14H30 **La Haute Fonction Publique Britannique**
Sam MITHA, Cabinet Office, Senior Civil Service
- 15H30 *Troisième table ronde*
La voie politique : carrières électives et cabinets ministériels
Animateur : Arnaud TEYSSIER, Président de l'Association des Anciens Elèves de l'ENA
Participants : Charles de COURSON, Député de la Marne
Edouard LACROIX, Directeur du Cabinet du Président du Conseil Général
des Hauts de Seine
- 16H15 **Pause**
- 16H30 *Quatrième table ronde*
Le retour et la valorisation de l'expérience acquise
Animateur : Yves COUSQUER,
Président de l'Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées
Participants : Christian FREMONT, Directeur Général de l'Administration - Ministère de l'Intérieur
Gérard PIKETTY, Secrétaire Général du Conseil Général des Mines
Christian SABBE, Conseiller référendaire - Cour des Comptes
Emmanuel BERTHIER, Secrétaire Général – Préfecture du Finistère
- 17H30 **Synthèse** Patrick GIBERT, Institut du Management Public
- 18H00 **Conclusions** Jean POULIT

SOMMAIRE

▪ Ouverture de la journée	p 5
▪ Quelques données	p 10
▪ La mobilité, pourquoi ? Intérêts individuels et collectifs	p 15
▪ Les conditions de la mobilité, le départ et les règles du jeu pendant l'absence	p 18
▪ La haute fonction publique britannique	p 23
▪ La voie politique : carrières électives et cabinets ministériels	p 26
▪ Le retour et la valorisation de l'expérience acquise	p 29
▪ Synthèse	p 32
▪ Conclusions	p 34

Le texte de l'intervention de **Jean POULIT** est repris dans son intégralité.

Les synthèses des autres parties du séminaire ont été rédigées, à partir de notes prises en séance, par :

- **François CHAMBON**, (Association du Corps Préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur) pour la 1° table ronde.

- **Pascale FOMBEUR** (Association des membres et anciens membres du Conseil d'Etat) pour la 2° table ronde.

- **Jérôme FEHRENBACH** (Association des membres et anciens membres de l'Inspection des Finances) pour la communication de **Sam MITHA**.

- **Pascal FAURE** (Association des Ingénieurs des Télécommunications) pour la 3° table ronde.

- **Jean-Louis DELIGNY** (Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées) pour la 4° table ronde.

- **Hervé LAINÉ** (Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées) pour la synthèse de Philippe GIBERT et pour les conclusions de Jean POULIT.

Les textes ont été revus par les conférenciers.

OUVERTURE DE LA JOURNEE

Jean POULIT, Président du Groupe des Associations de la Haute Fonction Publique

Chers Collègues,

Merci pour votre présence nombreuse à cette journée sur la “ Mobilité et la Déontologie ” organisée par le Groupe des Associations de la Haute Fonction Publique.

Avant d'ouvrir le débat, peut être n'est-il pas inutile de rappeler brièvement l'origine de notre Groupe, connu sous le nom de G16.

Beaucoup d'entre vous n'en ont sans doute pas une idée très précise.

Historique du G16

En 1992, comme Président de l'Association des Ingénieurs des Ponts, j'ai cherché à résoudre un problème préoccupant, celui du départ vers le privé de plus en plus massif et précoce d'Ingénieurs de notre Corps. Je me suis demandé si cette situation nous était propre. Il n'en était rien. Le problème concernait la presque totalité de la Haute Fonction Publique.

J'ai donc proposé à mes collègues, Présidents d'Associations, d'organiser des rencontres périodiques pour faire le point sur nos problèmes communs.

Au total, 14 Associations de la Haute Fonction Publique, Corps administratifs et Corps techniques, auxquels se sont jointes l'Association des Anciens Elèves de l'ENA et la Fédération des Grands Corps Techniques de l'Etat, d'où le nom de G16, ont pris l'habitude de se réunir au Cercle Républicain. Plus récemment, nous a rejoint le Corps du Contrôle des Assurances. Nous sommes donc désormais 17.

Pendant 3 ans, le G16 s'est réuni sans que soit apparue la nécessité de lui donner une existence formelle, ni encore moins, de la doter d'une structure permanente.

Les 16 Présidents ont pris l'habitude de signer collégalement les lettres de saisine du Ministre de la Fonction Publique et du Premier ministre.

C'est en réponse à ces premières saisines que le Gouvernement, de Monsieur Balladur à l'époque, a confié une mission à Monsieur Jean Prada sur la Haute Fonction Publique. Premier résultat concret des actions du G16.

En 1995, le 31 mars exactement, pour mieux affirmer notre existence et clarifier notre rôle, un protocole commun a été signé par toutes les Associations constituant le Groupe. Ce protocole a été adressé au Ministre de la Fonction Publique, au Premier ministre et au Président de la République.

Enfin, pour simplifier notre fonctionnement, la fonction de Président a été créée le 27 janvier 1998 avec pour objet :

- de coordonner et d'animer les travaux du Groupe,
- d'en être le porte-parole auprès des pouvoirs publics et de ses autres interlocuteurs.

Je suis, grâce à votre obligeance, depuis cette date, Président du G16.

Ainsi, depuis 7 ans, nous nous réunissons au rythme moyen d'une rencontre toutes les 6 semaines. La présence régulière à chacune de ces réunions de toutes, ou presque, nos associations, témoigne de l'intérêt qu'elles portent à l'existence et à l'utilité des travaux du groupe.

Nous constituons une plate-forme de réflexion, une force de proposition et un outil de communication.

Travaux du G 16

Dès l'origine, trois thèmes de travail ont été définis :

- les rémunérations
- le déroulement des carrières
- les questions déontologiques.

• *Les rémunérations*

Ce sujet, très largement tabou en 1992, s'est avéré en fait constituer rapidement une plate-forme commune. Tout le monde était logé à la même enseigne :

- perte importante de pouvoir d'achat depuis 1982 (15% ou plus),
- décalage de plus en plus significatif de nos rémunérations par rapport à celles des cadres supérieurs du privé (rapport de 1 à 2,5),
- incohérence entre les rémunérations des Corps A qui avaient augmenté dans le cadre des accords Durafour et celles des Corps A+ laissés sur le bord de la route,
- situation inconvenante de la haute fonction publique française par rapport à ses homologues d'autres pays avancés, les hauts fonctionnaires français étant les moins bien rémunérés de tous les autres grands pays de l'OCDE,
- situation encore plus inacceptable pour les retraités de la haute fonction publique dont le revenu était inférieur, et est toujours inférieur, à 50% de leur revenu d'activité.

Ces constats ont été portés à la connaissance du Gouvernement, notamment au moment de l'élaboration du rapport Prada.

Ils ont été également consignés dans un document de synthèse édité en avril 1998, largement diffusé au sein de nos Associations et adressé aux Membres du Gouvernement ainsi qu'à de nombreux responsables administratifs et politiques.

Des rencontres ont été organisées avec des journalistes spécialisés qui ont favorablement accueilli ce type d'information sérieuse et crédible et qui s'en sont fait largement l'écho.

La règle adoptée à cette occasion : pas d'agressivité, le maximum d'objectivité et de la persévérance.

Je pense que ces informations et le travail relationnel que nous avons fait autour d'elles sont à l'origine de la très récente ouverture du dossier " Haute Fonction Publique " par le Gouvernement et des quelques mesures qu'il a décidé de prendre pour améliorer la situation de l'encadrement supérieur de l'Etat.

Même si ces mesures ne nous satisfont que très partiellement, elles constituent un premier pas dans la bonne direction. D'autres mesures, nous l'espérons, suivront qui s'inscriront dans la politique de modernisation de l'Etat.

- ***Le déroulement des carrières***

C'est un sujet qui a été abordé avec plus de modestie, car il est apparu plus complexe que celui des rémunérations, plus divers également.

Toutefois le G16 a apporté sa contribution aux réflexions engagées par le Gouvernement sur la réforme de l'Etat et un Groupe de travail Préfets - Corps techniques s'est penché sur les possibilités d'assurer une meilleure coordination des activités des Directeurs des services déconcentrés de l'Etat. Ont été recommandées l'installation de Comités de Direction présidés par le Préfet et l'instauration de passerelles entre les Corps Techniques et le Corps des Préfets, mesures qui commencent à être mises en œuvre.

En terme d'information des citoyens, nous avons pensé qu'il était nécessaire de mieux faire connaître les métiers des Hauts Fonctionnaires, de vrais métiers, faits de connaissances, d'expériences multiples et de beaucoup de dévouement. La presse nous présente trop souvent comme des nantis bénéficiant de privilèges exorbitants et avides de pouvoir. Elle met en exergue quelques exemples qui ont défrayé la chronique et pratiquement facilement l'amalgame.

Nous avons donc décidé d'organiser cinq réunions de presse. Au cours de chacune d'elles, trois Corps administratifs ou Techniques se présentent en faisant parler un témoin, membre du Corps, qui décrit sa carrière, les actions qu'il a pu conduire et les moyens qu'il a déployés pour y parvenir. Les témoins ne sont pas des vedettes mais des représentants pertinents des activités déployées par le Corps qui témoigne.

Ces rencontres intéressent vivement les journalistes qui découvrent une facette souvent ignorée de la Haute Fonction Publique : d'abord et avant tout, des personnes de métier exerçant des activités difficiles qui nécessitent beaucoup d'énergie et de savoir faire. Ce qu'ils découvrent également, ce sont des compétences qu'il n'est guère aisé de remplacer.

Quatre rencontres de presse ont déjà eu lieu. La cinquième est prévue le 18 mai.

Les retombées ne sont pas immédiates. Par contre, je pense que ces actions de communication atténueront progressivement les critiques qui sont traditionnellement adressées à la Haute Fonction Publique.

- ***Les questions déontologiques***

Elles ont été abordées dès le début de nos travaux mais de façon, là aussi, plus épisodiques.

C'est ainsi que le G16 est intervenu lorsque les Tours Extérieures ont pris une ampleur considérée comme excessive.

Il est également intervenu au moment de l'instauration des Commissions de Déontologie en insistant sur le fait que les avis devaient être donnés par les commissions dans des délais très courts pour ne pas mettre en difficulté les fonctionnaires négociant avec une entreprise les

modalités de son départ de l'Administration. C'est le délai d'un mois recommandé par le G16 qui a été effectivement retenu.

Mobilité et Déontologie

Aujourd'hui, nous ressentons le besoin d'une réflexion collective sur les problèmes déontologiques liés à la mobilité professionnelle des Hauts Fonctionnaires.

Les départs dans le privé sont en effet de plus en plus nombreux. Les statuts de mise à disposition, de détachement, de disponibilité s'appliquent à des situations de plus en plus variées.

L'application des textes présente quelques difficultés que les Commissions de Déontologie elles-mêmes relèvent dans leur rapport annuel.

Le délai d'interdiction de 5 ans apparaît à certains bien long dans une économie en pleine évolution. Quant à la qualification du lien entre la responsabilité du fonctionnaire, maître d'ouvrage ou tuteur et l'entreprise ou sa filiale qu'il souhaite rejoindre, elle est, sous sa forme actuelle, si extensive, que tout fonctionnaire ayant exercé quelques responsabilités étendues dans sa vie professionnelle est dans l'incapacité pratique de quitter l'Administration.

Bien d'autres questions se posent encore.

Et tout cela, dans un contexte de grande " rigueur déontologique " souhaitée à juste titre par les Français. La Nation dans son ensemble est très attentive à ce que la mobilité des Hauts Fonctionnaires s'exerce dans des conditions qui soient irréprochables.

Nous avons donc jugé utile d'organiser une journée de réflexion consacrée à ce seul sujet :

- identification de l'ensemble des questions posées par la mobilité professionnelle des Hauts Fonctionnaire,
- réflexion sur les améliorations susceptibles d'être apportées aux dispositions existantes afin de les rendre totalement incontestables sans pour autant les rigidifier à l'excès, les effets pervers étant souvent au carrefour des meilleures intentions.

La journée sera organisée sous la forme de quatre tables rondes et de trois exposés de témoins.

Thèmes du séminaire

Premier thème : Tout d'abord, nous interroger sur le "Pourquoi" de la Mobilité : intérêt pour la collectivité, intérêt pour les membres des Corps. Ce sera l'objet de la première table ronde présidée par Jean-Marie Coussirou.

Deuxième thème : Comment mettre en œuvre une Mobilité de qualité ? Quelles sont les conditions à respecter pour que cette mobilité s'effectue de façon irréprochable sans toutefois introduire une rigidité paralysante ? Examen des cas de mise à disposition, de détachement et de disponibilité. Ce sera l'objet de la deuxième table ronde présidée par Fabrice Dambrine.

Après cette deuxième table ronde, Gilbert Santel devait nous présenter le point de vue du Ministère de la Fonction Publique. Mais il ne sera pas des nôtres pour cause de Conférence budgétaire. Il vous demande de bien vouloir l'excuser.

Après le déjeuner, nous entendrons Sam Mitha, Adjoint au Directeur du Senior Civil Service, en quelque sorte le Directeur du Haut encadrement de l'Etat Britannique, qui nous parlera de la " Haute Fonction Publique Britannique ". Un œil extérieur est toujours utile dans ce type de rencontre. Merci à Sam Mitha d'être parmi nous.

Puis nous aborderons le cas particulier des carrières électives et des cabinets ministériels, sujet sensible dans l'opinion publique.

Ce sera l'objet de la troisième table ronde présidée par Arnaud Teyssier.

Enfin, dernier thème, très important dans l'optique d'une bonne synergie entre le public et le privé, le retour et la valorisation de l'expérience acquise.

Ce sera l'objet de la quatrième table ronde présidée par Yves Cousquer.

Patrick Gibert, de l'Institut du Management Public suivra avec attention nos débats. Je lui ai proposé qu'il pose des questions au cours des différentes tables rondes en nous apportant " l'air du large ", le " point de vue du citoyen " .

C'est lui qui à l'issue de cette journée établira une première synthèse de nos travaux, ce qui facilitera beaucoup ma tâche au moment de la conclusion.

Cette journée se situe dans un contexte strictement professionnel et confidentiel. Il n'y a pas de journaliste dans la salle.

Le but est de procéder, en toute liberté, à des échanges d'expériences et de dégager des lignes d'actions communes qui pourront être portées à la connaissance des Pouvoirs Publics.

Je souhaite, avant de terminer ces quelques propos liminaires, remercier en votre nom Hervé Lainé qui a organisé cette journée. Il est très dévoué à la cause du G16.

Je vais lui passer la parole pour qu'il vous présente quelques données factuelles sur la vie des Corps en matière de mobilité au cours des 16 dernières années. Nous aborderons, immédiatement après, la première table ronde.

Bonne journée.

QUELQUES DONNEES

Hervé Lainé, Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées.

Position administrative des hauts fonctionnaires

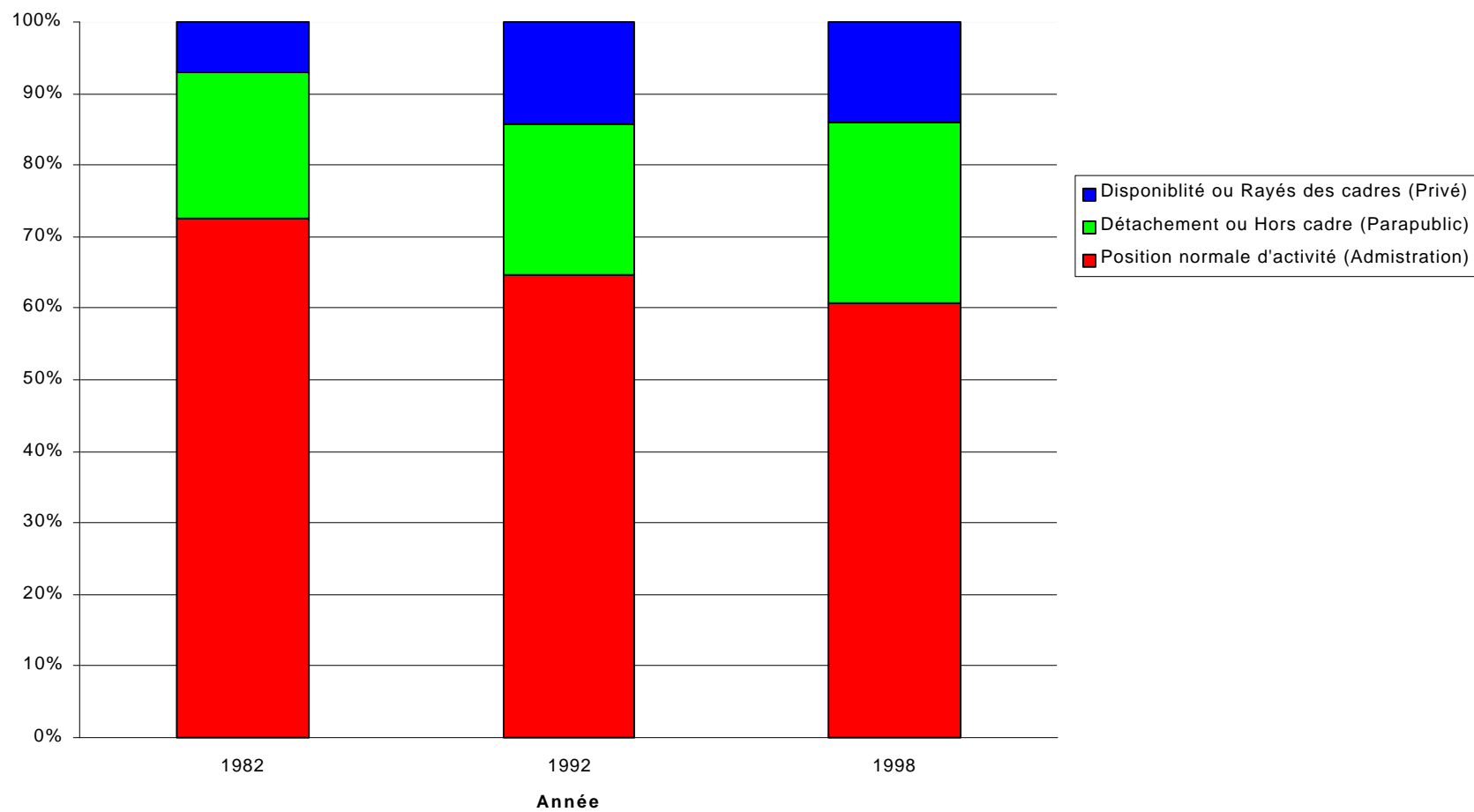
1. Les chiffres globaux font apparaître une évolution continue : diminution des effectifs en PNA au profit du parapublic et du privé. Cette évolution, très nette entre 1982 et 1992, se poursuit, mais avec une moindre intensité, alors même que la situation économique ne lui est pas favorable.
2. Corps par Corps : on constate la très forte augmentation, en pourcentage, des effectifs dans le privé (disponibilités et démissions).

Départs précoces

Le cas particulier du Corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées illustre l'inquiétude causée par les départs précoces :

3. Sur les 15 promotions les plus récentes, la tendance au départ est très forte. Pour les promotions ayant une dizaine d'années d'ancienneté, il ne reste plus qu'entre 1/4 et 1/3 de l'effectif en PNA.
4. Bilan d'essaiage 98 : il fait apparaître pour les plus jeunes (IPC 2) un nombre de départs équivalent au niveau annuel de recrutement à l'X et à l'ENS (environ 30 IPC par an).

Position administrative des hauts fonctionnaires



**EVOLUTION DES EFFECTIFS DE 13 GRANDS CORPS
ENTRE 1982, 1992 ET 1998**

	POSITIONS	PNA ou détachés en administration		Détachés ou HC Secteur Parapublic		Privé (Disponibilité ou Rayés des Cadres)		EFFECTIFS TOTAUX
PONTS	1.1.82	943	67%	297	21%	165	12%	1405
	1.1.92	778	57%	297	21%	301	22%	1376
	1.1.98	784	54%	340	23%	314	22%	1439
COUR DES COMPTES	1.1.82	252	79%	35	11%	33	10%	320
	1.1.92	282	73%	57	15%	48	12%	387
	1.1.98	268	73%	60	17%	37	10%	365
GEOGRAPHES	1.1.82	112	97%	1	1%	2	2%	115
	1.1.92	98	85%	2	2%	15	13%	115
METEOROLOGIE	1.1.82	151	90%	11	7%	6	3%	168
	1.1.92	170	85%	15	7%	15	8%	200
	1.1.98	177	88%	14	7%	10	5%	201
MINES	1.1.82	191	39%	105	22%	191	39%	487
	1.1.92	218	37%	128	22%	238	41%	584
	1.1.98	216	37%	129	22%	232	40%	577
INSPECTION DES FINANCES	1.1.82	138	65%	63	30%	11	5%	212
	1.1.92	105	45%	60	26%	68	29%	233
	1.1.98	115	53%	40	19%	60	28%	215
AVIATION CIVILE	1.1.82	173	79%	45	20%	2	1%	220
	1.1.92	168	69%	66	27%	9	4%	243
	1.1.98	179	74%	55	22%	9	4%	243
CONSEIL D'ETAT	1.1.82	210	79%	49	18%	7	3%	266
	1.1.92	197	66%	67	22%	36	12%	300
	1.1.98	213	69%	73	24%	22	7%	308
TELECOM	1.1.82	717	82%	69	8%	94	10%	880
	1.1.92	837	75%	95	9%	174	16%	1106
	1.1.99	848	73%	92	8%	214*	19%	1154
GREF	1.1.82	980	75%	250	19%	75	9%	1305
	1.1.92	870	69%	250	20%	140	11%	1260
	1.1.98	848	68%	276	22%	132	10%	1256
ADMINISTRATEURS CIVILS	1.1.82	2006	68%	901	30%	37	2%	2944
	1.1.92	1639	58%	934	33%	252	9%	2825
	1.1.98	1348	48%	1229	44%	233	8%	2810
PREFECTORALE	1.1.82	177	95%	5	3%	3	2%	185
	1.1.92	205	93%	5	2%	9	5%	219
INSEE	1.1.82	480	98%	1	0%	8	2%	489
	1.1.92	525	91%	15	3%	39	7%	579
	1.1.98	590	92%	15	2%	40	6%	645
TOTAL 1.1.82		6530	72%	1832	22%	634	6%	8996
TOTAL 1.1.92		6092	65%	1991	21%	1344	14%	9427
TOTAL PARTIEL 1.1.98		5586	60%	2323	25%	1303	15%	9212

* y compris 716 ingénieurs dans le Groupe France Télécom (pour rester homogène avec les années précédentes).

POSITION ADMINISTRATIVE AU 1/10/96 DES INGENIEURS DES PONTS ET CHAUSSEES

ISSUS DE L'X ET DE L'ENS POUR LES 15 DERNIERES PROMOTIONS

Année de titularisation	Effectif total	PNA MELTT	PNA hors MELTT	Détachés	Hors Cadre	Disponibilité ou CLD	En cours de régularisation	Radié ou décès
1995	27	23	2	2				
1994	30	24	2	2				2
1993	31	24	3	3				1
1992	26	17	2	5				2
1991	21	7	6	2		2		4
1990	22	10	3	6		1		2
1989	23	14	3	2		2	1	1
1988	26	11	3	4		2	1	5
1987	27	9	3	10		1		4
1986	26	6	4	8		3		4
1985	28	3	3	10		5	1	4
1984	25	4	3	7		2	4	5
1983	26	7	1	5	1	7	2	3
1982	26	5	1	7	2	4	1	5
1981	29	6	4	6		5	4	4
TOTAL	390	170	43	79	3	34	14	47

Effectif %	390	213 54.60%	79 20.30%	3 0.80%	34 8.70%	61 15.60%
-------------------	-----	---------------	--------------	------------	-------------	--------------

INGENIEURS DES PONTS ET CHAUSSEES

Essaimage 1998

Grades	IG1	IG2	ICPC	IPC1	IPC2	TOTAL
Départs en disponibilité (ou hors cadres ou démission)	0	0	1	5	9	15
Retours de disponibilité (ou hors cadre)	0	0	3	1	1	5
Solde de la disponibilité	0	0	-2	+4	+8	+10
Départs autres que la disponibilité	0	3	10	6	25	44
Retours autres que la disponibilité	0	4	12	2	3	21
Solde (hors disponibilité)	0	-1	-2	+4	+22	+23
Total départs	0	3	11	11	34	59
Total retours	0	4	15	3	4	26
Bilan 1998	0	-1	-4	+8	+30	+33

LA MOBILITE, POURQUOI ? INTERETS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS

Première table ronde,

animée par

Jean-Marie COUSSIROU ancien Directeur de l'ENA, Conseiller du Groupe Le Moniteur

avec

Pierre CHANTEREAU, Directeur du Personnel et des Services - Ministère de l'Equipelement

Henri SERRES, Vice-Président de CSC Computer Sciences France

Bernard PECHEUR, Conseiller d'Etat

En guise de préambule, **Jean-Marie Coussirou** apporte quelques éléments de cadrage :

- la mobilité est une question de plus en plus sensible dans le contexte actuel en raison notamment du climat entretenu par les médias (débat sur les "privilèges" des fonctionnaires). En l'absence de véritable déontologie sur le sujet jusqu'à présent, la question se pose de savoir s'il faut " moraliser " la mobilité ?
- trois grands types de mobilité peuvent être distingués : mobilité dans une autre fonction publique ou un organisme public ; mobilité pour l'exercice d'un mandat électif ; mobilité dans une entreprise.
- les textes ne définissent qu'imparfaitement les positions administratives utilisées pour une mobilité : détachement, disponibilité, démission ou retraite anticipée, mise à disposition, hors cadre.

1. Les raisons de la mobilité pour le fonctionnaire

Le premier sujet de débat porte sur les raisons qui incitent les fonctionnaires à faire le choix de la mobilité.

Pour ouvrir la discussion, Jean-Marie Coussirou suggère six explications :

- la recherche d'une meilleure rémunération ;
- le blocage des perspectives de carrières (évocation du " spleen " des sous-directeurs, des sous-préfets) ;
- la volonté d'enrichir son expérience ;
- la dévalorisation du rôle de l'Etat ;
- la démotivation devant la politisation des nominations ;
- la dilution du sens de l'Etat.

Bernard Pécheur insiste, pour sa part, sur la diversité des causes de la mobilité et des situations. S'agissant des motivations propres aux fonctionnaires, il évoque le souhait de formation et de diversification.

Henri Serres souhaite pondérer l'importance accordée à la recherche d'un niveau supérieur de rémunération. Il précise d'abord que ces écarts de rémunération doivent être rapportés à un niveau de risques beaucoup plus important dans le privé (risques liés notamment à des rémunérations tributaires des résultats obtenus). Dans ces conditions, la meilleure rémunération ne saurait selon lui constituer la motivation unique. Les conditions de déroulement de carrière sont tout aussi importantes.

Dans la salle, **Jean-Claude Jouffroy**, service carrières de l'AAEENA, souhaite insister sur la réalité des différences de rémunérations (si les rémunérations dans l'administration sont à un niveau 1, celles des entreprises publiques sont à 2 et celles des entreprises privées à 3). Il fait valoir de surcroît que le risque de diminution de rémunération existe aussi dans l'administration en l'absence d'indemnité de " licenciement " (qui, dans le privé, relativise beaucoup le risque) lorsque, par exemple, un directeur d'administration centrale est relevé de ses fonctions.

Fabrice Dambrine, corps des mines, intervient à son tour pour insister sur l'importance de l'écart des rémunérations entre public et privé qui s'est accru depuis 1995.

Jérôme Fehrenbach, inspection générale des finances, évoque l'effet répulsif de l'Etat et du service public pour les jeunes générations.

D'autres intervenants dans la salle avancent parmi les motifs de mobilité la difficulté de pouvoir se " réaliser personnellement " dans l'administration ou le sentiment de mieux servir l'intérêt public à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'administration.

2. Les raisons de la mobilité pour l'administration

Bernard Pécheur, le premier, évoque la mobilité voulue par les administrations en se référant à la volonté de certaines d'entre elles d'assurer un rayonnement.

Pierre Chantereau fait état de deux préoccupations pour les administrations gestionnaires :

- le souci de recruter pour l'ensemble des besoins de l'administration et en vue du renouvellement potentiel des cadres du secteur privé et du secteur public ;
- la nécessité d'assurer un suivi des agents essayés notamment lorsqu'ils exercent des métiers proches de nos métiers traditionnels (exemple : les collectivités territoriales) de façon à disposer pour le ministère de viviers élargis pour pourvoir les emplois de direction de nos services.

Jean-Marie Coussirou fait remarquer que l'intérêt que revêt pour l'Etat la mobilité est différent selon les ministères : si pour les uns, elle constitue une variable d'ajustement et une source d'essaimage dans les lieux de pouvoirs (cf. ministère des Finances), pour d'autres, elle peut être une cause de paralysie et de dysfonctionnement (cf. les Affaires sociales). Au total, la mobilité représente un coût pour l'Etat et notamment un coût en termes de formation, surtout lorsqu'il y a rupture avant dix années accomplies de service.

Henri Serres confirme pour sa part la stratégie d'essaimage poursuivie par beaucoup d'administrations. La mobilité pouvant même être utilisée pour anticiper des changements à l'instar de la démarche choisie par France Télécom pour anticiper son changement de statut.

Dans ce prolongement, **Bernard Pécheur** estime que si la volonté initiale des administrations était de se constituer des positions de pouvoir, il s'agit davantage aujourd'hui de gérer et d'organiser les carrières. De ce point de vue, la mobilité doit demeurer une " respiration " indispensable pour les corps, au risque de multiplier les niveaux hiérarchiques (cf. la politique

du “ mille-feuilles ” chez EDF-GDF). Pourquoi l'administration n'interviendrait-elle pas elle-même pour organiser les départs vers le privé ?

Cette dernière analyse conduit certains à penser que devant l'importance numérique de certaines générations de hauts fonctionnaires un véritable plan de dégageant des cadres pourrait se justifier (Jean-Claude Jouffroy).

Patrice Roussel (INSEE) confirme que dans son corps on recrute un nombre suffisant de personnes de façon à pouvoir en laisser partir. C'est un moyen de gestion du Corps. A noter toutefois un effet pervers : le fait que beaucoup de postes d'observation ou d'organisation de la pensée économique soient occupés par des gens de l'INSEE tend à développer une pensée unique.

Différentes interventions reviennent sur l'intérêt de la mobilité pour la collectivité nationale. **Edouard Lacroix** attribue ainsi une partie de la réussite de la décentralisation à la mobilité des fonctionnaires de l'Etat dans les collectivités territoriales. Un représentant du corps des ingénieurs de la météorologie souligne l'intérêt de l'essaimage vers l'international et notamment l'europpéen. Plus généralement est évoqué l'intérêt que constitue la mobilité pour encourager la création d'entreprises innovantes, ou pour assurer une présence dans des pays lointains.

L'ensemble de ces remarques conduit **Jean Massot** à relever dans ces pratiques une “ exception française ” qui consisterait, pour les entreprises, à préférer recruter de jeunes diplômés au détriment de la promotion interne.

3. Un premier bilan des pratiques de mobilité

A ce stade de la journée, les intervenants s'accordent pour reconnaître l'utilité de la mobilité pour l'administration et pour les fonctionnaires. Il paraît vain de vouloir s'opposer à cette pratique qui perdure depuis plusieurs années.

En revanche, la question de la moralisation de la mobilité se pose désormais plus que par le passé. Longtemps négligées ou tolérées, les dérives de la mobilité (recherche de carnets d'adresses et de connivences, échange d'une tutelle contre des débouchés ...) appellent sans doute une démarche déontologique.

Pour **Jean-Marie Coussirou**, cette moralisation consisterait à privilégier la disponibilité sur le détachement en faisant en sorte que le retour ne soit plus une garantie inéluctable. Pour Bernard Pécheur, il s'agit aussi de veiller à promouvoir une politique mieux organisée des débouchés.

Il reste que pour plusieurs intervenants de la salle, la mobilité est bien souvent irréversible tant se conjugue, au moment du retour, un problème d'écart de rémunérations et un “ choc culturel ”.

LES CONDITIONS DE LA MOBILITE, LE DEPART ET

LES REGLES DU JEU PENDANT L'ABSENCE

Deuxième table ronde,

animée par

Fabrice Dambrine, Président de la Fédération des Grands Corps Techniques de l'Etat

avec

Michel Bernard, Président de la Commission de Déontologie de la Fonction Publique de l'Etat.

Michel Prada, Président de la COB.

Philippe Darcel, Secrétaire Général, Préfecture de la Loire.

Claude Martinand, Président de Réseau ferré de France.

Marwan Lahoud, Directeur du développement, Aérospatiale.

Fabrice Dambrine présente le contexte juridique. Les règles de déontologie ont connu une évolution importante, même s'il s'agit d'une préoccupation ancienne des pouvoirs publics, qui s'est traduite dans le code pénal et dans le statut des fonctionnaires.

Pour ce qui est du code pénal, une loi d'octobre 1919 a instauré le délit d'ingérence, s'appliquant à une prise d'intérêt dans un délai de 5 ans dans une entreprise avec laquelle le fonctionnaire a eu des liens dans l'exercice de ses fonctions. Ces dispositions figurent aujourd'hui à l'art 432-13 du nouveau code pénal relatif à la prise illégale d'intérêt. Deux nouveautés doivent être signalées : l'extension du champ couvert et l'ajout d'une disposition relative à la qualification du délit quand le fonctionnaire a été chargé "d'exprimer son avis sur les opérations effectuées" par l'entreprise privée.

Pour ce qui est du statut, des dispositions ont existé dès 1946, puis dans l'ordonnance de 1959, mais sont restées inappliquées faute de décret d'application. Elles ont été reprises dans le nouveau statut général, aux titres II, III et IV. Il s'agit de l'article 72 pour les fonctionnaires de l'Etat.

Un décret de janvier 1991 a créé une commission pouvant donner un avis à la demande de l'administration, de façon facultative.

Ce dispositif a été renforcé à deux reprises. La loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, à son article 87, a prévu une commission consultative systématiquement consultée. La loi du 28 juin 1994, dont l'article 4 a remplacé l'article 87 de la loi de 1993, a prévu 3 commissions, pour chaque fonction publique, dont la consultation est obligatoire en cas de démission ou de mise en disponibilité. On remarque d'ailleurs une dissymétrie avec le code pénal, qui s'applique également aux détachements (cf CE, 6 décembre 1996, Sté Lambda). Les obligations sont précisées par le décret du 17 février 1995. Deux catégories d'activités sont interdites. La première correspond à la reprise des dispositions du code pénal, la seconde concerne les activités qui portent atteinte à la dignité des fonctions antérieures ou risquent de mettre en

cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service. Un autre principe va au-delà du code pénal : ces dispositions s'appliquent pendant toute la durée de la disponibilité, c'est-à-dire au-delà du délai de 5 ans, le cas échéant.

Le G16, au moment de l'élaboration des textes, avait souhaité des améliorations sur deux points, qui étaient pour lui particulièrement sensibles et sur lesquels il a obtenu satisfaction :

- que la commission comprenne également des personnalités qualifiées connaissant l'entreprise ;
- que la commission rende son avis dans un délai bref (le décret impose un délai d'un mois).

Le décret du 6 juillet 1995 a étendu ce système aux agents non titulaires et aux membres des cabinets.

Ce dispositif était souhaitable. Mérite-t-il aujourd'hui, avec quelques années de recul, d'évoluer ? Le délai de 5 ans, notamment, peut susciter des questions à la lumière des pratiques étrangères.

Michel Bernard : La commission ne traite qu'une partie du sujet, puisqu'il s'agit seulement de la mobilité vers le privé. Mais elle interprète assez largement les textes, qui visent les entreprises publiques du secteur concurrentiel ; elle a par exemple considéré qu'ils s'appliquaient pour EDF, mais non pour RFF ou Voies Navigables de France. Elle n'est pas compétente non plus pour les détachements (l'anomalie étant l'existence de départs en entreprises privées par voie de détachement).

Les règles qui se dégagent de la jurisprudence de la commission concernent à la fois le départ et, indirectement, les règles à respecter dans l'exercice de la fonction privée.

Pour ce qui est des règles au départ, on peut d'abord s'intéresser aux règles inspirées du code pénal. Pour les contrats ou marchés, le cas est relativement simple quand le fonctionnaire a signé le marché ; toutefois, le texte s'applique même au fonctionnaire qui a donné un avis sur le contrat ou marché, ce qui suppose une appréciation au cas par cas ; doit également être évoquée la question des délégations de signature (dans le cas d'un préfet, par exemple, pour des contrats de très faible d'importance, la commission estime légitime qu'il n'en ait pas eu connaissance). Pour la surveillance ou le contrôle d'une entreprise, la commission s'efforce de s'aligner sur la jurisprudence de la Cour de cassation, or celle-ci examine également si le fonctionnaire était en droit de contrôler l'entreprise considérée. Elle retient donc les cas dans lesquels l'entreprise a été contrôlée mais aussi ceux dans lesquels le fonctionnaire était en droit de décider d'un contrôle, car il y aurait problème si le fonctionnaire avait voulu éviter tout contrôle à l'entreprise. La notion de contrôle a été étendue à l'instruction d'une subvention, au fait de siéger au conseil d'administration d'une entreprise en qualité de représentant de l'Etat. En revanche, elle ne l'a pas été au fait pour un agent de la COB d'examiner les documents d'information d'une société destinés à ses actionnaires, ou à l'exercice par un préfet du contrôle de légalité sur un acte administratif concernant une entreprise (il pourrait en aller différemment s'il s'agissait d'un acte très important, mais le problème n'a pas été rencontré).

Si l'on examine ensuite les activités de nature à porter atteinte à la dignité des fonctions antérieures, les solutions sont plus nuancées : tout dépend de la façon dont l'intéressé va exercer son activité privée. Aussi, le plus souvent, la commission donne un avis de compatibilité sous réserve. Un avis négatif a par exemple été donné pour l'exercice d'une activité de guérisseur-magnétiseur (mais cela ne concerne pas les grands corps !). La commission cherche à éviter une trop grande proximité entre l'activité privée et l'activité antérieure du fonctionnaire, pour éviter une concurrence (par exemple : un agent placier d'une trésorerie générale veut devenir placier pour un concurrent). Elle veut surtout éviter la connivence, ce qui la conduit à assortir son avis de réserves sur la zone territoriale, le secteur d'activité ou les relations avec les agents de son service.

Philippe Darcel, Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat de formation, est dans la préfectorale depuis 13 ans dont 6,5 ans à l'étranger (cabinet ministériel, mobilité statutaire au conseil général de Loire-atlantique, Cie générale de santé -filiale de la Cie générale des eaux- revenu depuis 1 an).

Il estime la rigueur de la commission de déontologie étonnante en matière de marchés, dès lors qu'ils ont été passés dans des conditions convenables.

Un problème spécifique est lié à l'importance des prises de participation croisées qui existent dans le privé. Certains fonctionnaires sont empêchés de partir dans des entreprises du fait de rapports capitalistiques, alors qu'il n'existe en réalité aucune relation entre les différentes filiales.

Il existe encore des entreprises qui recrutent un ambassadeur ou un préfet pour leurs relations (avec la DREE ou en matière d'urbanisme commercial). Il faut également mentionner les problèmes de déontologie qui se posent au niveau de la Commission des Communautés européennes, par exemple pour les fonctionnaires de la DG IV qui disposent d'informations confidentielles sur les fusions.

Claude Martinand : les dispositions actuelles comportent une bonne part d'hypocrisie, par exemple on est très tolérant vis-à-vis de la promotion du BTP à l'étranger ...

Deux questions le préoccupent particulièrement :

- L'exercice de la tutelle (ou régulation) sur I - 20 -es opérateurs. Actuellement, ce sont les jeunes fonctionnaires -inexpérimentés- qui assurent la régulation des opérateurs -publics ou privés- avec parfois la perspective de poursuivre leur carrière -lorsqu'ils auront acquis de l'expérience- au sien de ces opérateurs.

L'inverse serait préférable : avoir pour la régulation des fonctionnaires chevronnés et munis d'une expérience d'opérateur. Mais la différence de rémunération ne va pas dans ce sens.

- En France, on est obnubilé par la question des contrats et l'on juge trop la possibilité de partir dans une entreprise par l'intervention antérieure sur des contrats, même minimes. Pourtant, les critères de recrutement des entreprises n'ont rien à voir ; au contraire elles recrutent des gens suffisamment solides pour avoir su résister aux sollicitations.

Une réflexion serait à mener plus largement sur le glissement progressif de la "coopération contractuelle" vers la connivence, puis la collusion, puis la corruption. C'est souvent une question de déontologie personnelle.

Pour terminer, Claude Martinand souligne qu'il y aurait intérêt à moraliser aussi les pratiques dans certaines administrations internationales.

Michel Prada : le système actuel est critiquable. Il repose sur une triple présomption de culpabilité : du fonctionnaire qui part, de l'entreprise qui le recrute, et de ses anciens collègues. Il n'y a aucune pondération dans l'analyse des critères, aucun effort pour mesurer la gravité de chaque cas. Le mécanisme de l'avis systématique, qui en pratique devient une quasi-autorisation, est déresponsabilisant pour les responsables de la gestion des ressources humaines.

La commission de déontologie a cependant su faire un bon travail. Elle s'est efforcée d'appliquer les règles avec finesse. La COB, pour sa part, a d'ailleurs défini des règles propres.

Il convient d'esquisser une approche différente, en inversant le mode de raisonnement. Il ne faut sanctionner que les actes répréhensibles effectivement commis et non ceux susceptibles d'être commis. Il convient dans la démarche déontologique "a priori", de passer à un système qualitatif, appréciant les risques in concreto et procédant à une pondération suivant le niveau de responsabilité de la personne. La commission de déontologie ne devrait être saisie a priori que d'un nombre de cas limité et la responsabilité essentielle du respect des règles devrait être laissée aux gestionnaires, avec un contrôle a posteriori, éventuellement diligenté par la commission. Il serait également nécessaire de bâtir des codes de déontologie secteur par secteur.

Il faut faire attention aux effets pervers et ne pas empêcher le respiration du secteur public, et notamment le recrutement de personnes du secteur privé qui risqueraient de ne plus pouvoir repartir dans le privé par la suite.

Marwan Lahoud : Un décret du 2 janvier 1996 a créé une commission de déontologie pour les militaires, dont les principales spécificités sont d'intervenir également pour les détachements et de ne pas comprendre parmi ses membres de personnalités qualifiées exerçant dans le privé. Sa création a été ressentie comme un coup de tonnerre car dès le début des années soixante avait été mise en place une politique de respiration dans les corps de militaires, qui ont une structure très pyramidale. Le corps des ingénieurs de l'armement a été conçu dès le départ pour favoriser le développement de l'ensemble des activités du secteur de l'armement. Or la création de la commission de déontologie n'a pas interrompu le recrutement d'officiers généraux pour leur carnet d'adresses mais a bloqué la respiration des corps.

Il conviendrait d'inverser la charge de la preuve, pour que ce ne soit pas à la personne qui part de démontrer qu'elle tombe sous aucune des interdictions existantes. Le délai de cinq ans est excessif eu égard à la vitesse d'évolution de la vie économique. Enfin, le système français incite à partir dans des entreprises étrangères, alors qu'aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, l'interdiction en cas de départ dans le privé vise précisément les entreprises étrangères et non les entreprises nationales.

DEBAT

Fabrice Dambrine : Quelles sont les suggestions d'évolution de la commission de déontologie de la fonction publique de l'Etat ?

Michel Bernard : La commission a elle-même fait des propositions. La première consisterait à étendre son champ de compétence aux détachements permettant un départ dans le privé, pour couvrir une anomalie. La seconde serait d'examiner la compatibilité de l'activité privée avec les fonctions exercées au cours des cinq années précédant le début de cette activité et non, comme actuellement, au cours des cinq années précédant la mise en disponibilité ou la cessation définitive d'activité, qui peuvent être antérieures de plusieurs années au début de l'activité privée.

Enfin il faudrait que la durée de l'incompatibilité suivant la cessation définitive d'activité, au lieu d'être obligatoirement de cinq ans, puisse être fixée à une durée plus courte ou être assortie de possibilités de dérogations accordées au cas par cas par l'administration.

Pascal Faure (Télécoms) : Le critère de passation de marchés est inadapté ; la réglementation en matière de marchés publics est très élaborée en France et quand un fonctionnaire passe un marché, c'est en principe de façon indépendante.

Il est dommage pour la compétitivité de l'économie nationale qu'il soit beaucoup plus difficile de partir dans une entreprise française que dans une entreprise étrangère.

La durée des interdictions est supérieure à celle qui prévaut dans les autres pays de l'Union européenne, quand existent de tels délais.

Florence Lustman (Contrôle des Assurances) : Au contrôle des assurances, un contrôleur est affecté dans une brigade où il contrôle un certain nombre de sociétés. Mais en raison des nombreux regroupements dans le secteur des assurances, il peut se faire qu'un contrôleur se voie interdire 80 % du marché de l'emploi en matière d'assurances. En outre, quand quelqu'un reste dans le corps, il change de brigade au bout de quatre ans environ ; mais il se ferme encore plus de possibilités de sortir ultérieurement, à tel point que beaucoup préfèrent sortir le plus tôt possible.

Un délai de deux ans serait sans doute suffisant compte tenu de la rapidité de l'évolution du secteur.

Fabrice Dambrine : Il existe sans doute une auto-censure des fonctionnaires, et des comportements induits par le souci d'éviter des problèmes en cas de sortie dans le privé.

Jean-Louis Deligny (Ponts et Chaussées) : La règle des 30 % du capital, visant les entreprises cousines, est beaucoup trop sévère.

Jean-Claude Jouffroy (AAENA) : Les textes sont insuffisamment connus et les personnes concernées ne savent pas à qui demander des renseignements quand une négociation est en cours.

Un participant : La durée de la disponibilité pose également problème.

Fabrice Dambrine : En France, la démission de la fonction publique est un acte fort car il n'existe pas de possibilité de retour contrairement à ce qui se passe par exemple en Angleterre, où la démission est obligatoire en cas d'exercice de fonctions électives mais le retour possible par réembauche de l'intéressé.

Hervé Lainé (Ponts et Chaussées) : On peut craindre que le gouvernement ne retienne que les propositions de durcissement faites par la commission et pas celles qui concernent le délai de cinq ans, car on se refuse à toucher au code pénal.

Fabrice Dambrine : Il est malheureusement difficile pour des responsables politiques de rouvrir le débat compte tenu de la sensibilité de l'opinion publique à ces questions.

Michel Bernard : Il faut distinguer entre les deux délais de cinq ans. Pour ce qui est des fonctions antérieures, le décret de 1995 est plus sévère que le code pénal et une modification est facilement envisageable.

Michel Prada : Les dispositions du code pénal devraient être supprimées, car elles sanctionnent une situation potentielle seulement, et devraient être remplacées par des sanctions quand le délit a été effectivement commis.

LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE BRITANNIQUE

Sam MITHA, Deputy Director au Civil Service Management Command, Cabinet Office

I - GENERALITES SUR LE SENIOR CIVIL SERVICE

Une création récente pour renforcer la cohésion de la haute fonction publique et la doter d'une véritable gestion des ressources humaines.

Le *Senior Civil Service* a été créé en avril 1996 pour assurer une gestion dynamique et unifiée des 3 000 hauts fonctionnaires britanniques, et en réponse aux tendances centrifuges des départements ministériels et des agences gouvernementales issues de la réforme *Next Steps* des années 1980.

Les fonctionnaires du *Senior Civil Service* sont soumis à des règles d'évolution salariale et d'évaluation identiques. L'existence de principes communs ne fait pas obstacle à une gestion différenciée, notamment en matière de salaires, dans le but de récompenser la performance. En 1998 par exemple, 45 hauts fonctionnaires n'ont obtenu aucune augmentation salariale ; à l'opposé, 4 ont obtenu l'augmentation maximum (la progression de la moyenne des salaires est néanmoins supervisée par un organisme indépendant, le *Senior salaries review body*).

Pour renforcer l'esprit de cohésion, les hauts fonctionnaires bénéficient de formations communes, et de perspectives de carrière en dehors de leur département d'origine.

Cohésion ne signifie pas fermeture ou rigidité

Au contraire, on observe un grand pragmatisme dans la gestion des emplois. Les affectations sur un emploi s'exercent en priorité au bénéfice des hauts fonctionnaires du département ministériel, dès lors qu'ils réunissent les compétences nécessaires. Mais 20 % des emplois sont pourvus au moyen d'une mise en concurrence, dont il appartient à la *Civil Service Commission* de décider du degré d'ouverture (appel à candidatures dans l'ensemble du département ministériel, dans l'ensemble du *Senior Civil Service*, dans l'ensemble de la fonction publique, ou également auprès du secteur privé). A titre d'exemple, les 21 *Permanent Secretaries* actuels ont été recrutés de la manière suivante :

- 7 par appel à concurrence ouvert (dont 1 en provenance du secteur privé)
- 7 par appel à candidature et sélection interne
- 7 par affectation sans appel à candidatures.

L'impact de la modernisation de l'administration sur la gestion du Senior Civil Service

Tel qu'il a été mis en place en 1996, le *Senior Civil Service* est déjà la résultante des réformes engagées dans les années 1980.

Le programme de modernisation de l'administration du gouvernement Blair, formalisé dans un *White Paper* de mars 1999, comporte des éléments assez traditionnels en Grande-Bretagne depuis plus d'une décennie, tels que :

- la récompense de la performance ;
- l'accent mis sur les résultats, et non sur les moyens ;
- l'évaluation des politiques publiques ;
- la flexibilité.

De façon plus originale, le *White Paper* fixe des objectifs en matière de :

- nouvelles technologies de l'information (25 % des services publics doivent pouvoir être accessibles par internet en 2002, 50 % en 2005 et 100 % en 2008 ; les nouvelles technologies devraient entraîner une contraction de 20 000 par an des effectifs de la fonction publique britannique) ;
- recherche d'une adéquation optimale entre les prestations des administrations et les attentes des citoyens ;
- recherche d'une plus grande réactivité, et d'un alignement sur les meilleures pratiques observées dans le secteur privé ;
- revalorisation de l'image des fonctionnaires.

Ces principes impliquent, pour les hauts fonctionnaires, les transformations suivantes :

- une vraie culture d'autonomie et d'**initiative dans la gestion de la carrière** ; on attend du haut fonctionnaire qu'il sache se porter candidat ;
- des exigences renforcées en matière de **formation continue** ;
- une sensibilité forte aux principes de **management** en vigueur dans le secteur privé ;
- une hauteur de vue et une **maîtrise des enjeux globaux**, en dépassant les frontières des départements ministériels ;
- un sens de l'**innovation** élevé.

II - LA MOBILITE DES HAUTS FONCTIONNAIRES BRITANNIQUES

Terminologie

Par **mobilité** (mobility), les Britanniques entendent le simple mouvement de personnes entre des départements ministériels différents et leur affectation sur des postes permanents ou temporaires. Elle peut, d'une certaine manière, s'apparenter à la mobilité statutaire de nos administrateurs civils.

Par **échange**, (interchange) les Britanniques entendent le séjour temporaire d'un fonctionnaire dans un organisme extérieur à l'administration (entreprise, service de santé, université, association, secteur local) et, symétriquement, celui d'un non fonctionnaire auprès d'une administration d'accueil.

La mobilité et l'échange sont des objectifs de gestion de la haute fonction publique

75 % des hauts fonctionnaires doivent avoir eu une expérience de mobilité d'ici à la fin de l'an 2000 (environ 7 % des hauts fonctionnaires sont actuellement en position de mobilité à l'heure actuelle).

50 % des hauts fonctionnaires doivent avoir une expérience d'échange en dehors de l'administration en 2005.

Ces objectifs s'inscrivent très logiquement dans le prolongement de la réforme de l'administration, avec la volonté de développer une culture interministérielle et des méthodes de gestion plus conformes à celles qu'attend la société.

Le régime d'échange et de mobilité

Dans l'un comme dans l'autre cas, la garantie de retour dans la fonction publique est assurée. Le régime de l'échange est sensiblement en retrait par rapport à notre régime de disponibilité, même si la limite de durée l'en rapproche. Le fonctionnaire en cause conserve exactement le même traitement que celui qu'il percevrait s'il restait dans l'administration (qui est sensiblement plus élevé qu'en France).

Seule une démission permet au fonctionnaire d'envisager une assimilation de ses rémunérations avec celles de l'organisme d'accueil.

Les départs en échange font l'objet d'un examen au cas par cas, pour éviter les conflits d'intérêt, appliqué avec pragmatisme.

Le Senior Civil Service est soumis à des règles relativement strictes en matière de mobilité et d'échange, dans le but d'empêcher la confusion des genres et de garantir la neutralité de l'administration. En revanche, il est nettement plus " poreux " que les système français, en ce sens que des candidats du secteur privés sont toujours susceptibles d'intégrer la fonction publique à tous les niveaux.

LA VOIE POLITIQUE : CARRIERES ELECTIVES ET CABINETS MINISTERIELS

Troisième table ronde,

animée par

Arnaud TEYSSIER, Président de l'association des anciens élèves de l'ENA

avec

Charles de COURSON, député de la Marne, issu de la Cour des Comptes ;
Edouard LACROIX, Directeur du Cabinet du Président du Conseil Général des Hauts de Seine, issu du Corps Préfectoral

Arnaud Teyssier ouvre la séance en indiquant que deux sujets seront abordés : les carrières électives et le passage en cabinet ministériel.

En préambule, il précise deux points :

- lors du cinquantenaire de l'ENA, l'AAEENA avait proposé que, en cas de mandat électif, le fonctionnaire soit placé en disponibilité pour une période de 5 à 6 ans, puis qu'une coupure nette soit effectuée ensuite.

- la déontologie n'est pas une problématique à sens unique, et il convient également d'éviter les dérives du politique vers l'administration (tour extérieur...) qui pourraient conduire à politiser la fonction publique.

Il faut éviter que le technique ne se substitue au politique pour la prise de décision. Mais il faut éviter aussi que l'administration ne soit politisée.

Charles de Courson rappelle que son parcours l'a conduit à occuper des fonctions à la Cour des Comptes, au Budget, en Cabinet ministériel, d'élu local puis national. Il estime que la situation actuelle est très favorable aux agents de la fonction publique qui peuvent cumuler un mandat local avec leur position de fonctionnaire et être placés en position de détachement en cas de mandat national. Les droits à la retraite peuvent alors se cumuler et l'intéressé peut obtenir sa retraite dès 50 ans. Il peut en outre progresser d'échelon, mais pas de grade, dans son corps d'origine.

Cette situation soulève, à son sens, un problème essentiel de rupture d'égalité entre les citoyens pour l'accès aux mandats électifs.

Mais le problème dépasse de très loin le seul cercle de la haute fonction publique. C'est la place des fonctionnaires, toutes catégories confondues, qui peut être jugée exagérée.

Il constate en effet que :

- plus de la moitié des élus de la présente législature sont issus du secteur public au sens large et que, parmi eux, le nombre des anciens élèves de l'ENA oscille entre 30 et 40 depuis 1986 (37 en 1997 contre 31 en 1986) ;

- la recherche de candidats par les partis politiques est plus facile dans le public que dans le privé ;
- durant les campagnes électorales, les agents publics ne sont qu'exceptionnellement placés en disponibilité pour convenance personnelle ;
- en cas d'échec au scrutin, les intéressés reprennent sans heurt leur fonction antérieure.

Enfin **Charles de Courson** estime qu'une confusion risque d'apparaître entre la Haute Fonction Publique et l'engagement politique.

Il estime que deux pistes d'amélioration peuvent être suggérées :

- soit imposer une démission de la fonction publique préalable à toute candidature à un mandat électif, par référence au modèle britannique, ce qui semble peu réaliste en France, compte tenu des rigidités qui conditionnent le recrutement des fonctionnaires.
- soit envisager une solution telle que celle défendue par l'association des anciens élèves de l'ENA qui préconise une démission différée.

S'agissant des cabinets ministériels, Charles de Courson observe que la France dispose de cabinets pléthoriques, formés de membres généralement mis à disposition par la fonction publique pour résoudre la question des rémunérations et de la précarité du poste.

Cela pose deux séries de problèmes :

- *un danger pour le fonctionnement même de la démocratie :*

Les ministres, généralement élus locaux actifs, ne disposent, de fait, que de peu de temps pour la réflexion sur leurs dossiers. Il en résulte que les cabinets prennent beaucoup de décisions à leur niveau avec, parfois, une référence préalable au ministre insuffisante.

- *un danger à l'égard de la gestion de la Haute Fonction Publique :*

Il peut en effet apparaître un problème de loyauté relative du membre de cabinet, pris entre son ancienne direction et son ministre, un problème d'allégeance à l'égard des services ou entreprises où il souhaite aller et, enfin, une politisation des services en raison des accélérations de carrières favorables aux anciens membres de cabinets.

Charles de Courson estime qu'il conviendrait de réduire en nombre et en importance les cabinets, étant observé qu'aucune tentative de réduction n'avait abouti jusqu'à présent et que l'existence même des cabinets était une habitude française liée au manque de compétences particulières des ministres.

Le Préfet Lacroix estime, pour sa part, qu'il y a une inégalité flagrante en faveur des fonctionnaires pour ce qui concerne l'accès aux mandats électifs.

Il relève en effet que :

- les fonctionnaires disposent de réseaux de connaissances et de compétences dans les services déconcentrés de l'Etat ou auprès des collectivités locales favorables à l'accès à des mandats locaux ;
- leur situation permet une ascension des mandats locaux vers les mandats nationaux et facilite sans doute l'exercice de ceux-ci en raison de la souplesse des emplois du temps que permettent des postes administratifs.

Il ajoute également des raisons déjà citées par Charles de Courson : plus grande disponibilité pour faire la campagne, avantages des hauts fonctionnaires franciliens qui exercent leur activité près du Parlement, facilité de retour en fin de mandat....

M. Lacroix estime cependant que les incompatibilités et inéligibilités qui frappent certaines catégories de fonctionnaires sont excessives, notamment pour ce qui concerne par exemple les officiers des armées, les membres du Corps Préfectoral, certains fonctionnaires des finances... Il indique, en outre, qu'un haut fonctionnaire qui se présente à une élection devrait prendre un risque statutaire, au-delà du seul risque politique.

S'agissant des cabinets ministériels, M. Lacroix introduit une distinction entre le cabinet "administratif" (qui oriente l'action des services) et le cabinet "politique". L'un et l'autre offrent des voies de sorties très différentes. Il n'en demeure pas moins, et une étude réalisée sur la période 1984-1996 le montre, que près de la moitié des fonctionnaires passés en cabinet ont connu une promotion fonctionnelle à la sortie et que de nombreux conseillers ont intégré la fonction publique au tour extérieur.

Le débat qui suit met en lumière les points suivants :

- il semble qu'il y ait une stabilité du nombre de députés issus de la fonction publique depuis le début du siècle. Le taux semble proportionné à la part des actifs du public dans la nation et ne semble donc pas soulever de question de représentativité ;

- on pourrait estimer que ce ne sont pas les agents publics qui sont favorisés, mais ceux du privé qui sont défavorisés pour l'accès aux mandats électifs. Au-delà de sa participation au financement des campagnes, l'Etat ne pourrait-il pas prendre en charge le salaire de salariés du privé ? Cette piste semble se heurter à des obstacles qui la rendent peu réaliste ;

- la démission de la fonction publique est irréversible, cela peut justifier des règles souples avant le départ d'office en cas de mandat ;

- la question des campagnes électorales touche de façon très inégale les agents publics, privés ou indépendants. Il a été observé que ces derniers jouaient leur propre clientèle en cas d'absence prolongée, et que certaines rares entreprises (IBM...) favorisaient la candidature de leurs agents à des mandats électifs.

LE RETOUR ET LA VALORISATION DE L'EXPERIENCE ACQUISE

Quatrième table ronde,

animée par

Yves COUSQUER, Président de l'Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées

avec

Emmanuel BERTHIER, Secrétaire Général de la Préfecture du Finistère

Christian FREMONT, Directeur Général de l'Administration (Ministère de l'Intérieur)

Gérard PIKETTY, Secrétaire Général du Conseil Général des Mines

Christian SABBE, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes

Yves Cousquer constate qu'une part importante des participants a une expérience personnelle du retour dans l'administration. Il pose plusieurs questions à la tribune :

- La mobilité est-elle à rechercher dans les deux sens ?
- Si oui, les modes actuels (détachements, disponibilité) sont-ils à conserver ou à modifier ?
- Doit-on limiter les facilités actuelles du détachement et de la disponibilité ?
- Faut-il organiser la mobilité public-privé comme en Grande Bretagne (Senior Civil Service) ?

Gérard Piketty est parti dans le privé après 50 ans (alors que la majorité des fonctionnaires qui "pantoufient" le font vers 32/35 ans).

La décision de retour est vécue comme un échec personnel par les interlocuteurs publics et privés. C'est une situation difficile à gérer sur le plan individuel, et sur le parcours administratif ultérieur, sauf exception. Pour les ingénieurs des Mines, si le retour se produit en fin de carrière, le Conseil Général des Mines offre des possibilités de travail intéressante. Ce n'est pas pareil à 40/45 ans ; il est difficile à cet âge de trouver un poste valorisant.

Christian Frémont confirme que celui qui revient a très nettement l'impression d'être en situation d'échec (notamment sur le plan de la rémunération).

La seconde partie de carrière est difficile à gérer :

- les "promesses" faites pour encourager le départ sont souvent impossibles à tenir dans la pratique,
- le service d'accueil ne fait aucun effort pour retenir le fonctionnaire "revenant" même si l'administration pense sincèrement qu'il faudrait le faire (mais sans passage à l'acte).

L'expérience acquise par la mobilité, notamment dans le secteur privé, est jugée utile, mais le retour après plusieurs années nécessite un rattrapage de niveau et les postes intéressants ne

sont pas proposés tout de suite. Par ailleurs on ne peut nier un réflexe corporatiste de ceux qui sont restés vis-à-vis de ceux qui "ont gagné de l'argent dans l'entreprise".

Christian Sabbe a une vision différente : comment concilier la prise en compte des intérêts individuels et celle des intérêts communs ? Le retour est une chance inespérée, surtout en disponibilité. L'attente d'un poste intéressant est déprimante, et la baisse de rémunération est considérable. Une division par 3 du salaire est courante en revenant du privé.

En retour de détachement la baisse est moindre du fait des règles de plafonnement, sauf lorsqu'on occupait une fonction donnant lieu à d'importants avantages en nature.

Une fonction intéressante peut être facilitée à condition d'un engagement moral à rester ou à ne partir que sous une certaine échéance.

En ce qui concerne l'écart de rémunération au moment du retour, on ne peut rien faire pour le compenser (sauf négocier une indemnité de licenciement avec l'ancien employeur privé). Cet écart devrait pourtant être amoindri car c'est la paupérisation de la Haute Fonction Publique qui est en jeu.

Emmanuel Berthier a eu une expérience de trois ans à la direction financière exploitation d'EDF Aquitaine, puis il a volontairement réintégré la fonction publique. Il n'a pas vécu ce retour comme un échec. Mais il a dû attendre 13 mois pour retrouver un poste dans la préfecturale (SGAR Pays de la Loire). L'expérience acquise est valorisante pour le secteur public : lecture de bilans, tableaux de financement, anglais... mais cette expérience se périmite vite si elle n'est pas entretenue. Dans le privé, le point de non retour est vite atteint (2/3 ans) sauf accident de parcours. Une première expérience dans l'entreprise n'est donc pas un gage de réussite d'une seconde expérience menée quelques années plus tard. Les fonctionnaires ayant connu une mobilité dans l'entreprise ne sont donc pas forcément ceux qui répondront à une "loi de dégageement des cadres" telle qu'elle a été évoquée par M. Jean-Claude Jouffroy (AAEENA) ce matin.

Christian Frémont : remarque qu'il est moins facile à la Préfecturale qu'à la Cour des Comptes de gérer les retours de mobilité (117 postes pour 246 préfets...). Le retour est donc long (plusieurs mois) et il faut en accepter la durée. Et le problème de la gestion des retours est actuellement aggravé par le faible nombre des départs à la retraite. Il se demande aussi quelle est la durée de validité de l'expérience acquise dans le privé ?

Yves Cousquer se demande si la mobilité est à rechercher dans les deux sens, car les retours exposés par les intervenants sont des retours "parachutes". Il faut réfléchir sur l'apport de ces retours à l'Etat. La politique britannique est tout à fait différente : on construit la mobilité par "l'interchange". Les conflits d'intérêts sont gérés en Grande Bretagne au cas par cas par les deux parties prenantes.

L'Etat doit pouvoir recruter à l'extérieur pour certaines compétences d'expertise qui n'existent que dans le secteur privé et qui ne sont pas prévisibles dix ou vingt ans à l'avance.

DEBAT

Un intervenant formule quelques remarques générales :

- les conditions sont différentes selon les Corps ;
- Il vaut mieux que le gestionnaire ne fasse pas de promesses ;
- Il est dommage que l'administration manque d'intérêt pour les intéressés pendant leurs séjours extérieurs ;
- Le délai pendant lequel la réintégration est garantie est inacceptable, car trop long.

Il existe d'autres possibilités de valorisation des retours, recherche, publicité, international. Les déclarations du Président de la République sur les départs à l'international n'ont pas eu de suite, car les gestionnaires ont été incapables de monter un fichier du réseau des fonctionnaires ayant travaillé dans les organisations internationales.

Hubert Roux (Conseil Général des Ponts et Chaussées) souligne l'importance des aspects individuels mais aussi celle des aspects collectifs. Par exemple, dans les années 60, on a su gérer les retours des camarades d'Outre Mer ou d'Algérie. Il est dommage aujourd'hui qu'on ne profite pas du retour de fonctionnaires qui ont servi à l'international dans les secteurs juridiques ou scientifiques et techniques.

De ce point de vue, le système anglais est "bluffant", plus clair plus sage, plus responsabilisant.

SYNTHESE DES DEBATS

Patrick GIBERT, Président de l'Institut du Management Public

En qualité d'observateur "extérieur" au G16 – mais toutefois fonctionnaire, car professeur d'Université – **Patrick Gibert** propose une synthèse des débats qu'il enrichit de quelques réflexions personnelles et qu'il situe dans l'idée générale que : *"Tout ce qui est bon pour les hauts fonctionnaires n'est pas forcément bon pour l'Etat dans son ensemble. Il peut y avoir des conflits !"*.

Trois approches lui paraissent recouvrir l'essentiel des débats et des questionnements :

1/ Une réflexion sur le sens de la mobilité

Il n'y a pas seulement une dichotomie entre l'intérêt de l'individu et celui de la collectivité. Le jeu est plus subtil, car il y a aussi l'intérêt du "Corps" auquel appartient un fonctionnaire, l'intérêt de l'organisation au sein de laquelle il sert et l'intérêt de l'entreprise qui peut le recruter.

Ainsi, "le parachute" dont bénéficie le fonctionnaire qui travaille dans une entreprise profite aussi à celle-ci, car un parachute permet à un responsable d'être plus opérationnel, plus "vrai"... et de se soustraire au conformisme d'entreprise.

Ainsi, la mobilité est-elle un "produit d'appel" de la fonction publique et lui permet de recruter à un haut niveau de potentiel.

On navigue entre deux conceptions de la mobilité et de la facilité de retour :

- c'est une liberté au profit des fonctionnaires. En effet, il s'agit bien d'un droit, peut être consenti en compensation d'autre chose (niveau de rémunération ?), et qui n'existe pas ailleurs.
- c'est un élément de stratégie de gestion de l'Etat, ou des Corps, avec d'ailleurs plusieurs aspects :
 - stratégie de pyramidage, en âge, en responsabilité ;
 - stratégie de "prosélytisme" ;
 - stratégie de pouvoir ;
 - stratégie de diversification des mentalités : "prendre l'air du large" (mais l'Etat ne sait pas utiliser pour se moderniser ceux qui reviennent...).
 - stratégie de capitalisation de compétences, d'expertise...

2/ Une réflexion sur l'ouverture de la fonction publique de carrière

Les débats font ressortir le souhait général "d'alléger les barrières à la sortie" (sauf peut-être dans le cas particulier, plus controversé, de l'ouverture vers les carrières politiques).

Mais personne n'a mis en cause la légitimité "d'aller goûter l'air du large"; pourtant notre fonction publique est bâtie sur un modèle clérical... et ceux qui partent ne sont-ils pas des défroqués ?

Il n'a pas été débattu, à aucun moment, de la légitimité du "parachute" dont disposent les fonctionnaires, et les débats n'ont guère abordé le point de savoir si l'ensemble du dispositif privilégiait ou non les hauts fonctionnaires (même si certains ont affirmés qu'on se posait des "problèmes de riches").

Ne faudrait-il pas se poser la question suivante : une fonction publique, plus poreuse, plus ouverte vers l'extérieur ; oui, mais qu'est-ce que cela signifie en sens inverse, du privé vers le public ?

Ainsi, la notion d'"interchange" pratiquée par la haute fonction publique britannique joue dans les deux sens.

Aussi, faut-il peut-être entendre dans le débat, même si cela n'a pas été abordé ouvertement, une certaine remise en cause de notre système particulier de "Fonction publique de carrière", par opposition au système plus habituel de "Fonction publique d'emploi".

3/ Une réflexion sur les motivations, sur le retour et sur l'échec

Le problème du retour-échec (?) doit être analysé en terme de motivation ; si la motivation est la rémunération, certes, il y a échec, mais si c'est le pouvoir, ça se discute, et si c'est l'autonomie, il y en a dans la fonction publique. Il peut aussi y avoir des motivations par l'expertise.

Plus généralement, la question des motivations dans la fonction publique est essentielle et complexe ; les motivations peuvent bien sûr différer d'un individu à l'autre, mais aussi pour un même individu, au cours de la carrière.

Est-ce que les organisations publiques sont capables d'apporter des réponses satisfaisantes à des motivations aussi diverses ?

Pour conclure, **Patrick Gibert**, relève dans les débats quelques points qu'il commente :

- l'approche des problèmes déontologiques ne peut être uniquement juridique ; cela ne suffit pas.
- Il y a dans l'administration une carence en matière de direction des ressources humaines; Il ne suffit pas de rebaptiser une "direction du personnel" en "direction des ressources humaines", car ça n'a rien à voir ! De même la DGAFP est un "mystère" car elle fait cohabiter deux logiques : celle d'un ministère du travail de la Fonction publique, et celle d'une direction des ressources humaines, ce qui est fondamentalement différent.
- La différence de rémunération entre le public et le privé a des origines idéologiques. Mais l'idéologie et le management sont incompatibles.

Il est difficile de régler ce problème, car pour les citoyens, c'est une affaire hautement symbolique ; les politiques s'imprègnent de l'idée que l'Etat employeur ne doit pas avoir le même comportement que dans ses autres fonctions. Pouvons-nous espérer un Etat meilleur employeur ?

EN CONCLUSION...

par **Jean POULIT**

Il faut d'abord souligner l'utilité de ce type de rencontre intercorps, où les propos sont échangés en toute liberté.

Des débats, on peut retirer quelques pistes de réflexion à approfondir.

- **De la première table ronde** (*la mobilité, pourquoi?*), il ressort :
 - la nécessité d'étudier avec plus de soin les "départs précoces". C'est un phénomène qui semble s'amplifier. Il convient de voir s'il est porteur de déséquilibres dommageables.
 - le besoin d'approfondir la question de l'essaimage dans les instances internationales. Les Corps de la Haute Fonction Publique doivent s'insérer dans le mouvement de l'internationalisation des échanges.
- **De la seconde table ronde** (*comment une mobilité de qualité ?*), on peut retenir que seule une application réaliste des textes permet à la mobilité d'être mise en œuvre. Les commissions de déontologie font preuve de discernement. Mais certains Corps vont jusqu'à vigoureusement contester le bien fondé des textes régissant la mobilité. Les textes instituent en effet une présomption de délit, tout à fait contraire au droit.

Doivent faire l'objet d'approfondissements :

- le délai d'interdiction de 5 ans, qui n'est pas adapté à la vie économique moderne et que la France est seule à appliquer
- la "qualification" du lien entre l'activité passée d'un fonctionnaire et l'entreprise qu'il souhaite rejoindre.

Il est suggéré d'établir un véritable "code de la mobilité", en s'inspirant en particulier de ce qui se fait à l'étranger. Notre réflexion sur ce point devrait être portée à la connaissance des instances gouvernementales.

- **De la troisième table ronde** (*carrières politiques*), il ressort des vues parfois opposées : les fonctionnaires bénéficient-ils d'un avantage anormal dans le contexte de carrières politiques incertaines ou, au contraire, est-il souhaitable que les "sécurités" dont ils bénéficient soient étendues aux professions privées afin que la démocratie puisse pleinement s'exprimer ? Il faut que nous nous positionnions sur ce sujet.

- **La dernière table ronde** (*retour et valorisation de l'expérience acquise*), a mis en évidence le problème bien connu de l'écart des rémunérations entre le privé et le public. Trop d'écart ne permet pas des retours naturels.

Ce n'est pas le seul problème : on sait mal mettre à profit l'expérience de ceux qui sont partis. Sans doute faut-il instaurer des méthodes sérieuses de suivi et garder un bon contact avec les fonctionnaires en disponibilité. Cela permettant de faciliter l'enrichissement mutuel et de développer les opportunités de retour sans qu'il y ait sentiment d'échec.

Pour terminer un grand merci à tous ceux qui ont participé au bon déroulement de cette journée qui s'est avérée particulièrement riche d'informations.

Groupe des Associations de la Haute Fonction Publique

Secrétariat assuré par l'Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées (AIPC)
28, rue des Saints-Pères 75007 Paris - Tel : 01 44 58 24 85 - Fax : 01 40 20 01 71
E-mail : herve.laine@mail.enpc.fr