

Avis du G16 sur le rapport « Moderniser l'état : l'encadrement supérieur »

Avant tout, le G16 tient à rappeler qu'il n'a cessé de souhaiter une réforme approfondie de la haute fonction publique : c'est pour lui une condition impérative pour réussir la modernisation de l'Etat. Dans le préambule de son document intitulé « **L'encadrement supérieur de l'Etat : pour une dynamique de modernisation** » (mars 2002), il a notamment déclaré :

« Les hauts fonctionnaires ont conscience que la modernisation de l'Etat les concerne au premier chef.

Ils sont prêts à de profondes remises en cause des conditions dans lesquelles ils exercent leurs métiers. Le nouveau contexte place souvent l'Etat, et les place eux-mêmes, dans une situation de compétition, voire de concurrence ; ils ne peuvent s'isoler du reste de la société. Cela implique des réformes radicales du mode de fonctionnement et de gestion de l'encadrement supérieur. L'Etat est souvent considéré comme un mauvais gestionnaire de sa ressource dirigeante ; cela doit changer. Les carrières des hauts fonctionnaires devraient être gérées de façon plus dynamique, plus ouverte ; les compétences et l'efficacité de chacun devraient être mieux évaluées, mieux utilisées, et mieux récompensées ; la contractualisation devrait être développée. Une réflexion sur le statut de la haute fonction publique et sur les conditions de son application ne doit pas être exclue, pour permettre notamment plus de souplesse et plus d'ouverture en direction des autres secteurs d'activité, tout en en sauvegardant son indépendance et son professionnalisme. »

Le rapport présenté en décembre 2003 par la commission présidée par Monsieur Yves-Thibault de Silguy exprime la même préoccupation, et nous sommes convaincus du bien fondé de cette démarche.

I-1/ Le rapport présente en particulier une approche convaincante des évolutions futures des besoins de l'Etat et de ses conséquences sur les ressources humaines (chapitre I-1). Nous souhaitons toutefois que soient pris en considération deux éléments de contexte qui sont occultés dans le rapport et dont pourtant il faut tenir compte pour le recrutement, la formation et la gestion des carrières :

- d'une part le développement de la compétition mondiale au niveau des Etats ; dans le cadre des politiques fixées par le gouvernement, il appartient à l'administration d'assurer les conditions les meilleures pour la compétitivité du Pays, ce qui suppose que l'administration dans son ensemble et la haute fonction publique en particulier se situent elles-mêmes dans une dynamique compétitive.

- d'autre part, en ce qui concerne les attentes des citoyens vis à vis de la puissance publique, il convient de citer aussi la nécessité de développer une plus grande capacité d'innovation administrative et, plus généralement, une meilleure capacité à accepter le changement.

I-2/ En ce qui concerne les enjeux en matière de ressources humaines (chapitre I-2), l'analyse faite dans le rapport sur les impacts quantitatifs et qualitatifs se limite volontairement à dégager un certain nombre de problématiques. Nous pensons cependant qu'on ne peut différer indéfiniment la réponse à des questions aussi fondamentales –même si elles doivent s'avérer très complexes- que celle concernant les effectifs présents dans la fonction publique. Sur ce point, sans être complètement affirmatif, on peut penser que la tendance indicative est la décroissance (ne serait-ce que du fait de l'importance des départs en retraite d'une part, de la démographie et de la concurrence d'autre part qui vont conduire à une décroissance des effectifs disponibles chaque année pour la fonction publique) ; ceci n'exclut toutefois pas une tendance inverse dans certains domaines faisant l'objet de demandes politiques ou sociales en hausse. Par ailleurs, le redécoupage des compétences entre l'Etat et les Collectivités territoriales justifie que soit également menée une réflexion englobant l'encadrement supérieur des deux fonctions publiques, dans le prolongement du rapport présenté par M. Bernard Cieutat. Ces questions devraient faire rapidement l'objet d'une appréciation sérieuse et approfondie, excluant toute complaisance. Le G16 est prêt à s'y impliquer.

L'approche volontariste proposée en matière de promotion interne suscite de notre part une réaction positive, mais elle doit être appliquée avec précaution. Il faut noter que l'Etat a déjà une politique très active en matière de promotion interne vers l'encadrement supérieur, plus que les autres secteurs d'activité ; si les effectifs recrutés par la voie externe traditionnelle (Polytechnique, ENA) venaient en proportion à décroître trop sensiblement, il pourrait en résulter une forte diminution de l'attractivité de la haute fonction publique, ce qui serait préjudiciable à sa capacité future de réforme, d'innovation et d'entraînement.

II/ La partie du rapport consacrée à l'état des lieux ne soulève pas d'observation particulière ; elle met en évidence la difficulté qu'il y a à disposer de données fiables et homogènes sur l'encadrement supérieur et, surtout, les carences de la gestion à long terme ; il faut à ce propos noter que les corps de fonctionnaires ne détiennent pas la maîtrise de leurs recrutements, dont les conditions sont généralement fixées par l'administration. Ce sont là des questions que le G16 a déjà soulevées et qui l'ont conduit à proposer la mise place d'outils de gestion stratégique et personnalisée adaptés à l'encadrement supérieur.

La partie consacrée aux mobilités nous a paru entachée d'une confusion entre d'une part la mobilité statutaire d'un corps de fonctionnaires vers un autre, qui est effectivement restreinte, d'autre part la mobilité professionnelle en général qui, en réalité, est très développée, du moins pour la plupart des corps techniques et pour plusieurs corps administratifs. Le constat fait dans le rapport doit à cet égard être revu, même s'il s'avère exact en ce qui concerne les mobilités entre fonctions publiques territoriale et d'Etat.

La mobilité est un élément important de la gestion des carrières, mais l'approche tendant à qualifier et orienter les différentes étapes des parcours professionnels est encore très insuffisante.

III/ La partie du rapport consacrée aux propositions a bien entendu fait l'objet d'une attention particulière de la part du G16.

-1/ Le G16 partage les préoccupations relatives à la méconnaissance des flux d'entrée et de sortie de la haute fonction publique, et surtout des motivations qui les sous-tendent. Il a maintes fois souligné que les facteurs de son attractivité, en particulier en matière de rémunérations, s'étaient considérablement dégradés depuis bientôt 25 ans.

En ce qui concerne les recrutements parallèles, s'agit-il seulement de développer le recours à des experts contractuels, recrutés pour des missions précises et limitées dans le temps, ou aussi d'ouvrir plus largement le recrutement des corps hors des cadres traditionnels ? Le rapport est ambigu sur ce

point. Quoi qu'il en soit le G16 est favorable à cette ouverture, et il est convaincu qu'il faut diversifier les voies de recrutement. Il convient toutefois de mettre en place un processus fiable de validation des compétences.

- 2/ Nous partageons également les analyses faites à propos de la formation initiale et de la formation permanente. Au delà du développement d'une formation plus orientée vers l'expertise, notamment scientifique, il apparaît en effet tout à fait nécessaire de donner une plus grande place dans la formation initiale à l'ouverture vers l'entreprise, la société civile et l'international. Certains corps pratiquent déjà largement cette ouverture de la formation, avec succès ; elle contribue en outre à l'« employabilité » de leurs membres, donc à leur propre attractivité.

Quant au rapprochement des écoles qui est proposé, il faut noter qu'il s'agit là d'une question dépassant le cadre de la seule fonction publique car les écoles –du moins les écoles d'ingénieurs– forment beaucoup plus de diplômés pour le secteur concurrentiel que pour le secteur public. De tels rapprochements seront sans aucun doute nécessaires pour maintenir le dispositif d'enseignement supérieur français à une place éminente dans un contexte international de plus en plus concurrentiel : il convient pour cela que nos grands établissements d'enseignement atteignent une masse critique suffisante et qu'ils puissent développer des activités de recherche qui leur permettent d'acquérir une renommée incontestable. Chaque rapprochement devra toutefois faire préalablement l'objet d'une étude spécifique dégagée de tout dogmatisme et de tout a priori dans un sens comme dans l'autre.

La formation permanente est tout à fait déficiente dans la haute fonction publique, et le G16 partage à cet égard l'analyse et les conclusions de la commission. Il propose que le dispositif de repérage des cadres à haut potentiel, recommandé plus loin dans le rapport, soit complété par la mise en place d'un « *Institut du haut management* » dans lequel ces cadres seraient appelés à effectuer un cursus leur permettant d'acquérir de nouvelles compétences et un nouveau souffle pour la suite de leur carrière. Cet institut devrait permettre un large croisement de cultures et ne saurait donc être interne à un seul ministère, ni même à la seule administration. On pourrait à cet égard tirer le meilleur des expériences de l'IHEDN (plutôt que de l'ex Ecole de Guerre).

- 3/ Le G16 approuve l'ensemble des considérations relatives à l'amélioration des pratiques de gestion dans la haute fonction publique. Il s'est déjà souvent exprimé sur ce point et tient en particulier à souligner le rôle que devrait jouer dans chaque ministère une cellule de gestion entièrement dédiée à l'encadrement supérieur. Cette cellule doit être à l'extérieur de la Direction chargée du personnel (même si celle-ci doit bien sûr en être partie prenante) pour être plutôt directement rattachée au Ministre ou au Secrétaire général ; elle doit être animée par un responsable ayant le rang de Directeur central afin de permettre un bon équilibre entre les fonctions « offre » et « demande ». Dans le même esprit il nous paraît souhaitable que la mission interministérielle proposée pour animer le processus de repérage des hauts potentiels soit sous l'autorité d'un Directeur placé directement auprès du Ministre de la Fonction Publique ou du Premier Ministre. Le rôle de cette cellule interministérielle, comme d'ailleurs celui des cellules ministérielles préconisées ci-dessus, ne doit pas se limiter au seul repérage des cadres à haut potentiel ; il doit aussi englober les tâches de suivi personnalisé de ces cadres (gestion de l'offre, plutôt que de la demande), tâches qui font l'objet de la suite du rapport, ainsi qu'une mission de réflexion stratégique sur les évolutions de l'encadrement supérieur.

- 4/ Le G16 partage enfin la plupart des propositions du rapport sur l'individualisation du suivi des carrières. Il aurait toutefois souhaité qu'on aille plus loin dans les propositions et que des connexions plus nettes soient faites avec les décisions prises par le gouvernement (conseil des ministres du 22 octobre 2003) comme avec les préconisations du récent rapport de Monsieur Marcel Pochard.

Il relève en particulier que le problème des relations entre « le politique » et « l'administratif » ne fait l'objet d'aucune analyse. C'est pourtant un point clé qui doit faire l'objet d'une clarification, à défaut de quoi la plupart des améliorations proposées (gestion contractuelle par objectifs, procédure de recrutement des hauts responsables, cellules de gestion...) perdront une grande partie de leur efficacité.

La proposition faite en matière de fusion de corps est évidemment une question très sensible, tant elle touche au fondement même de la fonction publique française et au mode de gestion actuel de la

carrière des hauts fonctionnaires. A des degrés divers, ce sont les corps qui assurent aujourd'hui le recrutement des hauts fonctionnaires, leur formation initiale et le suivi individualisé de leurs carrières, au moins dans les premiers postes. En matière de GRH, ils assurent la fonction « offre » face à une fonction « demande » qui reste encore très largement à organiser vers plus de transparence et de fluidité.

Pour autant, il faut rappeler qu'il n'y a aucune opposition de principe à la fusion de corps de hauts fonctionnaires : des exemples récents en témoignent, et plusieurs autres corps sont prêts à s'engager dans une telle démarche qui touche déjà la plus grande partie de nos effectifs. Pour le reste, il faut sans doute encore beaucoup travailler pour dégager des convergences et des consensus, ce qui nécessitera d'agir dans la durée et sans dogmatisme. La fusion de corps est sans aucun doute une piste intéressante, mais elle n'est pas une fin en soi, et elle n'est pas nécessairement la seule façon de remédier à l'insuffisante mobilité au sein de la haute fonction publique : ainsi, le développement des emplois fonctionnels sans barrières statutaires est une autre voie à approfondir, ce qui suppose que soient mises en place les conditions d'une réelle réciprocité.

C'est là d'ailleurs la dernière proposition formulée dans le rapport. La multiplication des statuts d'emplois recueille largement l'agrément du G16 ; à cet égard, il convient cependant de ne pas se limiter aux seules administrations centrales : les postes de niveaux équivalents dans les services déconcentrés et dans les organismes assurant des missions techniques ou d'expertise, doivent faire l'objet de la même évolution.

IV/ Au delà de l'examen des différentes analyses et propositions du rapport, le G16 souhaite attirer l'attention sur une préoccupation majeure qui est la sienne et qu'il ne retrouve pas dans ce document.

Pour lui en effet, l'obligation de performance à laquelle est soumise la haute fonction publique suppose une gestion équilibrée entre la *demande* de la nation à son égard et l'*offre* de compétences qu'elle présente –c'est à dire que ses membres présentent- sur le marché de l'encadrement supérieur qui est de plus en plus ouvert et concurrentiel et au sein duquel les perspectives et la dynamique des carrières ainsi que les modes de rémunération jouent un rôle important..

Or le rapport semble se situer quasi-exclusivement du point de vue de la demande, comme si les cadres supérieurs constituaient, quoi qu'il arrive, une ressource illimitée et captive. S'ils comprennent parfaitement que la Nation demande beaucoup à sa haute fonction publique, ils s'attendent aussi à être traités à la hauteur de leurs compétences et des exigences qu'on leur fixe. Ne pas tenir compte de cette réalité ne conduira qu'à accroître la dégradation de l'attractivité de la haute fonction publique, qui est pourtant un élément essentiel de modernisation, de dynamisme et de performance.

C'est là une question qui a été soulevée il y a presque dix ans maintenant dans le rapport présenté en mai 1994 par Monsieur Jean Prada et face à laquelle la puissance publique semble indéfiniment renoncer à apporter des réponses claires et satisfaisantes, à la différence de la plupart des autres grands pays industrialisés.

Une approche de l'offre nécessiterait une analyse spécifique, qui mettrait en regard la place des diplômés de l'enseignement supérieur dans la haute fonction publique en France, dans d'autres pays et dans d'autres secteurs d'activité, et qui établirait une comparaison des conditions d'exercice professionnel dans ces différents statuts.

Les nouvelles attentes de la nation en direction de son encadrement supérieur doivent trouver leur reflet dans une nouvelle relation qui tienne mieux compte du contexte dans lequel est désormais placé le marché des cadres supérieurs. C'est dans ce cadre renouvelé que l'Etat pourra dans l'avenir compter, autant qu'aujourd'hui, sur la volonté de modernisation de sa haute fonction publique.