Haute Fonction Publique

21 février 2017

MISSIONS, VALEURS, METIERS, STATUT ET MANAGEMENT DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

La Haute Fonction Publique procède d'une attente de la collectivité nationale portée par les responsables de l'Etat qu'elle sert. Cette question se décline en quatre séquences :

1. Qu'attendent les citoyens de l'État ?
2. Comment l'État envisage-t-il de répondre à ces attentes ?
3. Quelles sont, dans ce contexte, les missions essentielles de la haute fonction publique ?
4. Quelles sont les valeurs qui fondent son action ?

Son intervention pose cinq questions majeures :

1. Quels métiers doit-elle mettre en œuvre et de quelles compétences a-t-elle besoin pour cela ?
2. Une évolution statutaire de la haute fonction publique peut-elle être un facteur de progrès ?
3. Ne doit-on pas introduire un management moderne des compétences des hauts fonctionnaires ?
4. Comment éviter les écarts grandissants avec les rémunérations privées ?
5. Comment optimiser les effectifs des hauts fonctionnaires en fonction des besoins à satisfaire ?

Sans vouloir aucunement se substituer aux initiatives des **responsables politiques**, les quatre premiers points n'ont d'autre ambition que de rappeler le **contexte** dans lequel se situe l'action de la haute fonction publique. Il ne s'agit pas d'identifier de façon exhaustive, encore moins de hiérarchiser, les attentes de nos concitoyens ni de décrire les programmes d'action complets et détaillés qui en découlent mais de montrer l'importance des orientations politiques dans la façon dont les hauts fonctionnaires peuvent exercer leurs responsabilités.

Par souci de clarté, on abordera ici, dans un premier temps, la série des cinq dernières questions, qui relèvent du « comment faire ». Les quatre questions liminaires, qui relèvent du « que faire », seront traitées in fine.

GROUPE DES ASSOCIATIONS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE
G16, c/o SJF (J Véronneau) c/o CRC Île de France, 6 cours des Roches – Noisiel – BP 187 77315 Marne la Vallée Cedex 2 Tél. : 01 64 80 88 14
Internet : www.hautefonctionpublique.org - Président : Jean Poulit Email : jean.poulit@wanadoo.fr Mobile : 06 74 67 97 63

COMMENT FAIRE ?

1 : Métiers et profils de compétence de la Haute Fonction Publique : vers une reconnaissance internationale des titres

La haute fonction publique est composée de responsables qui ont reçu un haut niveau de formation répondant à des besoins spécifiques.

Deux voies coexistent :

- Celle des corps techniques recrutant à l'Ecole Polytechnique : après une formation généraliste, de niveau bac +5, les étudiants peuvent entrer dans un corps technique et reçoivent alors une formation complémentaire dans une école d'ingénieurs spécialisée de 1 à 3 ans, destinée à donner la compétence technique nécessaire à leurs premiers emplois dans le corps.
- Celle des corps administratifs recrutant à l'Ecole Nationale d'Administration : après une première formation à dominante juridique ou économique, de niveau bac + 5 (au moins bac +3), ils sont recrutés à l'ENA et formés sur une durée de 3 ans à l'exercice de l'Etat mais sans spécialisation particulière, les corps étant choisis à l'issue de la période d'enseignement : les connaissances spécialisées sont acquises pendant le début de carrière.
- Le double cursus peut également se rencontrer.

Les premiers postes, dans tous les cas de figure, doivent permettre de parfaire la formation et de répondre avec efficacité aux attentes de l'administration dans les différentes tâches qui sont confiées aux jeunes hauts fonctionnaires. Ces postes doivent permettre aussi d'acquérir l'expérience nécessaire aux fonctions de management. Les hauts fonctionnaires peuvent alors accéder à des responsabilités de direction où les capacités d'encadrement et de pilotage sont fondamentales, quelle que soit la formation d'origine : directeurs, chefs de service, sous-directeurs …, en services centraux ou déconcentrés, sans compter les essaimages possibles dans d'autres fonctions d'intérêt général, en collectivité, en établissement public, au service de l'Union Européenne ou d'organismes internationaux…

1) Préserver la richesse et la diversité des compétences

Des évolutions sont sans doute envisageables dans la structure des grands corps techniques et administratifs de l'Etat mais elles ne doivent pas remettre en cause la logique des compétences spécialisées qui est au cœur des performances de la haute fonction publique française. En premier lieu, parce que les fonctions de base que remplissent les membres de ces corps, lorsqu'ils ne sont pas en situation d'occuper des emplois de direction, demeurent, en elles-mêmes, importantes pour l'action de l'Etat. Apporter une expertise technique ou juridique, inspecter des installations classées, gérer des bandes de fréquences nationales et des sites radioélectriques, actes de souveraineté par excellence, contrôler ou rendre des jugements, superviser le système financier, doit continuer à être effectué par des personnes bien formées, compétentes et motivées. On ne fait bien que ce que l'on connaît bien et que l'on comprend bien. Pour que l'action de l'Etat reste crédible, il faut que le contrôleur ou l'expert public soit aussi bien informé et compétent que le contrôlé ou l'expert du privé. En

second lieu, parce que la diversité de leurs formations, de leurs métiers et de leurs expériences est la richesse de notre haute fonction publique. A partir de ses compétences et de ses métiers différents, la haute fonction publique, qui n'est pas composée de clones, offre un vivier diversifié dans lequel peuvent être choisis les managers dirigeants.

Toute évolution des formations et des corps de hauts fonctionnaires doit maintenir cette diversité des compétences.

2) Encourager la formation continue et la reconnaissance des parcours

La formation continue (et la reconversion éventuelle) des cadres de la fonction publique doit pouvoir faire l'objet de possibilités accrues, notamment dans le cadre de partenariats avec les grandes écoles du service public ou l'université. Les modèles anglo-saxons, qui conjuguent, en cours de carrière, la validation d'expériences professionnelles sous forme de « crédits » universitaires et des possibilités nombreuses de formations universitaires compatibles avec l'exercice des fonctions (en cours du soir, formations estivales, temps aménagé) sont sans doute sur ce point des exemples à suivre.

La qualité de la formation dispensée, sa reconnaissance internationale et les parcours proposés sont des critères majeurs d'attractivité de la haute fonction publique. Ce sont aussi des éléments indispensables pour avoir une fonction publique efficace, compétente et à même de dialoguer voire rivaliser avec le haut encadrement des autres pays et des entreprises.

3) S'inscrire dans les standards internationaux

En outre, il est nécessaire que les formations initiales correspondent à des standards internationaux : de plus en plus, les hauts fonctionnaires sont amenés à côtoyer leurs homologues d'autres pays voire à entrer en concurrence avec eux pour obtenir des postes de responsabilités aux niveaux européens et internationaux ; ils sont aussi en contact avec des interlocuteurs du secteur privé et doivent être reconnus à leur juste valeur et être crédibles d'emblée. Or, la norme internationale qui s'impose est le système Licence-Master-Doctorat et le doctorat est généralement considéré à l'étranger comme la référence à avoir pour obtenir des postes d'un certain niveau.

En ce qui concerne le concours de l'ENA, la loi a prévu, pour le concours interne, une assimilation à des services effectifs des périodes pendant lesquelles les titulaires d'un diplôme de doctorat ont bénéficié d'un contrat doctoral. Ces périodes sont également assimilées à une période d'activité professionnelle pour se présenter au troisième concours, dans la limite de trois ans.

Les corps techniques, à l'exception du corps de l'armement, ont déjà ouvert la possibilité de recruter des docteurs sur titre, et quelques recrutements ont lieu. Toutefois, la voie la plus classique est l'acquisition du diplôme de docteur en cours de formation des corpsards. Elle représente près de 30% des effectifs d'une promotion d'IPEF par exemple.
Cela n'est toutefois pas suffisant : les besoins des corps de l'Etat ne peuvent être pourvus par simple juxtaposition de profils doctoraux pointus. Il convient que tous les membres des corps puissent disposer d'un diplôme reconnu internationalement.

Actuellement, le master lui-même n'est pas toujours garanti par la formation des hauts fonctionnaires. Il convient donc à la fois de rapprocher le système de formation « à la française » des hauts fonctionnaires des systèmes prévalant ailleurs et de garantir un certain niveau de diplôme par équivalence de formation, voire de compétences acquises en cours de carrière. Ainsi, l'Ecole Polytechnique devrait, au bout de 3 ans et non 4, offrir le titre de « master 2 » et les formations en Ecoles d'Application offrir la possibilité d'une thèse de sciences en 3 ans, commencée en cours de master 2, pour ceux qui le souhaitent. Des possibilités de même type devraient être offertes par les autres écoles de service public.

Le titre de docteur restant le plus prestigieux, quelle que soit la réalité de ce que recouvre ce terme, une équivalence au titre de docteur, selon un titre à trouver comprenant le mot « docteur » pourrait être établie pour l'ensemble des hauts fonctionnaires de formation technique, économique ou juridique. L'université Paris-Dauphine met en place par exemple des « doctorats professionnels » d'un an, ce qui peut aussi correspondre aux besoins exprimés pour l'Etat : les partenariats que les grandes écoles de formation des hauts fonctionnaires ont déjà noués avec les universités pourraient être étendus à ce type de diplôme. Enfin, une validation des acquis de l'expérience pourrait permettre en cours de carrière d'obtenir un diplôme plus reconnaissable internationalement, de docteur ou au moins de master type « master of public administration » sur le modèle des MBA pour le secteur du froid.

2 : Pour une évolution du cadre juridique de la Haute Fonction Publique

« La haute fonction publique soutient l'État. Elle ne demande rien, mais elle mérite d'être soutenue par lui. » Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat[1]

1) Une haute fonction publique de carrière recrutée par concours

Le G16 rappelle son attachement à :

- Une **fonction publique de carrière** qui garantit à la fois :
  - Une fidélité aux valeurs du service public : sens de l'intérêt général, traitement non discriminatoire ;
  - Une continuité de l'action de l'Etat ;
  - Un minimum d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique dans le cadre du principe démocratique général de l'équilibre des pouvoirs.

On peut d'ailleurs observer que la Fonction publique de carrière est le modèle dominant en Europe et qu'un certain nombre de pays sont passés de la fonction publique d'emploi à celle de carrière.

- Corrélativement le **recrutement par concours** qui garantit mieux que tout autre système de recrutement l'égalité de tous devant les charges publiques et qui est le plus conforme à nos institutions (Art. 6. de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.* »

[1] Dans un article intitulé «De quelle haute fonction publique avons-nous besoin aujourd'hui ? » publié dans le dossier « l'ENA a 70 ans » de L'ENA Hors les murs, magazine des anciens élèves de l'ENA, septembre 2015, n°454.

2) Un haut niveau de formation

La haute fonction publique est composée de responsables qui ont reçu un haut niveau de formation correspondant à des besoins spécifiques. Au-delà des formations généralistes reçues à l'Ecole polytechnique ou Sciences Po, ou dans les écoles normales supérieures, les membres de la haute fonction publique ont suivi l'enseignement d'écoles d'application à dominante scientifique et technique (Ecoles des mines, des Ponts et chaussées, Ensae…) ou à dominante juridique et économique (ENA), ou bien encore y ont accédé par promotion interne. Souvent appelée « catégorie A + », la haute fonction publique relève encore aujourd'hui d'une typologie plus sociologique que juridique puisque, statutairement, elle fait partie de la catégorie A.

Les effectifs de la « catégorie A + », hors enseignement supérieur, sont, d'après le Système d'information sur les agents des services publics (SIAP) de l'Insee, pour les agents exerçant des fonctions d'encadrement et de direction ou d'inspection et de contrôle, les suivants :

Au 31 décembre	2011	2012	2013
Encadrement et direction (1)	9 395	9 499	9 900
Inspection, contrôle et expertise (2)	11 761	11 914	11 824

SIASP, Insee. Traitement DGAFP, Département des études et des statistiques.

Notons que les effectifs des corps de la Haute fonction publique adhérant au G16, hors ingénieurs de l'armement, sont au nombre de 11298 en 2015. Ils sont, à la même date, de 12 286 en prenant en considération les Ingénieurs de l'armement.

La part de l'encadrement supérieur et de direction dans le total de la catégorie A de la fonction publique, 0,8 %, est inférieure à celle occupée par cette catégorie dans les fonctions publiques territoriale (3,6 %) ou hospitalière (1,6 %). En outre, le poids pris par la catégorie A dans l'ensemble des effectifs de l'Etat ne permet plus de traiter la spécificité de la haute fonction publique par les seules mesures indifférenciées prises pour la catégorie A.

Les formations reçues permettent à ces agents de répondre aux attentes des pouvoirs publics et d'accéder après leurs premiers postes à des fonctions d'encadrement. Au cours des dernières décennies, la haute fonction publique a su démontrer son aptitude au changement et à se mobiliser dans le contexte quasi ininterrompu de nouvelles démarches de modernisation des procédures administratives et financières que de restructuration des services tant centraux que territoriaux. En se fondant sur des formations renouvelées, elle s'est également adaptée à l'environnement communautaire et international. Outre l'expertise liée à l'exercice de leurs fonctions respectives, les hauts fonctionnaires sont dotés d'une culture de l'administration opérationnelle et de l'interministérialité dont le rapport sur l'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat souligne l'importance cruciale[2]. Un Etat stratège se doit de se doter de ce type d'expertises de haut niveau.

[2] Rapport de juillet 2014 conjoint IGA-CGEDD-CGEFI.

3) Un maintien du vivier de compétences non garanti

Le maintien de ce vivier de compétences n'est pas garanti. On constate une désaffection préoccupante pour les corps d'ingénieurs de l'Etat à la sortie de Polytechnique. Ainsi le rapport précité sur l'encadrement supérieur soulignait que : « *en mai 2014, plus d'un élève sur deux qui pouvait, avec son rang de classement, postuler pour un corps de l'Etat, a choisi une autre voie et, si les premiers continuent de servir l'Etat, c'est souvent dans la perspective d'un départ rapide vers le secteur privé* ».

A la désaffection à l'égard des carrières de haut encadrement s'ajoute une méconnaissance encore trop importante de ce vivier : comme le montre le rapport précité, il n'existe pas de définition de la haute fonction publique et plusieurs définitions, plus ou moins inclusives, coexistent, de la « catégorie A+ » de la DGAFP à la notion de cadres dirigeants, en passant par celle d'encadrement supérieur et dirigeant.

4) Pour un cadre juridique spécifique de la Haute Fonction Publique permettant d'identifier une catégorie A+

Face à cette situation, nous soutenons la création d'un cadre juridique spécifique pour la haute fonction publique.

Il s'agirait de créer comme dans la plupart des pays industrialisés un « senior civil service » unifié avec :

- un même socle juridique de base (reconnu par la loi et un décret)
- la définition de profils professionnels de recrutement définis par décret, correspondant notamment aux corps actuels.

Cela permettrait de garantir une certaine diversité tout en proposant l'acquisition de compétences professionnelles de base et une gestion des carrières[3] assurant une réelle mobilité.

Dans un tel schéma, le cadre commun correspondrait à :

- une reconnaissance par la loi d'une « catégorie A+ ».
- un niveau de recrutement homogène : formations supérieures de base niveau bac + 5 suivies d'une école d'application de 2 à 3 ans conduisant à la délivrance d'un doctorat ;
- une structure de carrière commune aux filières administratives et techniques.

C'est dans cet esprit que le « G 16 » a formalisé, sous la forme d'un projet de décret le socle global qui resterait décliné par profil professionnel, et les règles qui pourraient conduire à la mise en place d'une nouvelle catégorie de fonctionnaires A+.

La nécessité d'apporter une réponse juridique aux exigences du maintien d'un encadrement supérieur de qualité emporte également celle de revoir le niveau et les modalités de leur rémunération, thème traité au point 4.

---

[3] Comme cela existe par exemple au sein de la sécurité sociale dont les personnels d'encadrement supérieur sont gérés par un même comité des carrières, selon une même grille, quelle que soit leur branche d'exercice.

3 : Pour un management des carrières

La fonction publique « active » comporte plusieurs niveaux d'encadrement. Les hauts fonctionnaires les plus hauts placés, qui préparent, mettent en œuvre les politiques publiques et mènent les processus de réforme, doivent aussi gérer de manière efficace le changement organisationnel de l'administration publique. Ils doivent en particulier disposer d'une vision et d'une stratégie, avoir une autorité de compétence et un réel savoir-faire en gestion des ressources humaines. Il leur incombe, par ailleurs, comme les autres responsables administratifs, d'orienter leurs actions vers les résultats de façon à garantir une organisation efficace et efficiente des processus dans l'administration et pour impliquer toutes les parties prenantes[4].

Dès lors, les principales qualités d'un haut fonctionnaire peuvent être résumées ainsi :

- disposer d'une autorité de compétence dans son domaine d'activité ;
- contribuer à la vision et aux objectifs de l'administration, les façonner et les promouvoir ;
- évaluer de manière critique les informations avant de parvenir à des conclusions ;
- transposer la stratégie globale en des termes pratiques pour les autres ;
- instaurer une compréhension partagée des objectifs à atteindre ;
- mettre au point et superviser la mise en œuvre du changement dans un environnement en mouvement constant.

Le développement de ces compétences est irréductible aux formations initiales et continues des hauts fonctionnaires. Ces formations peuvent utilement être complétées par des parcours de carrières construits en cohérence avec les besoins opérationnels de l'administration à court terme et ses orientations stratégiques. Or celle-ci ne s'est pas mise en mesure de gérer de façon efficace et efficiente ses hauts fonctionnaires, si ce n'est à une petite minorité d'entre eux, au regard des objectifs que lui assignent les responsables politiques. Dans les grands groupes privés, il existe un « gestionnaire des ressources humaines » pour 100 cadres de haut niveau. Si un tel ratio était appliqué à la seule haute fonction publique d'intervention, 120 managers des ressources humaines seraient en charge de la gestion individualisée des carrières de 12 000 hauts fonctionnaires, dans le cadre d'un échange harmonisé entre le niveau central et le niveau de chaque corps. En fait, la situation actuelle est très éloignée de ce décompte et une des conséquences en est que les fins de carrière des hauts fonctionnaires sont souvent mal organisées et mal utilisées[5].

Par ailleurs, les entraves aux mutations interministérielles s'accroissent tous les jours alors que les carrières des cadres supérieurs devraient au contraire connaître une bonne fluidité entre les différentes directions et ministères.

Il existe déjà de nombreux dispositifs de gestion individualisée des carrières, mis en place au cas par cas dans certains corps et dans certaines administrations, mais ils doivent être promus, généralisés et en mis en cohérence. Parmi les pistes envisageables à court terme dans la mise en place de tels dispositifs pour les hauts fonctionnaires, avec un impact

---

[4] Kuperus H., Rode A., Hauts Fonctionnaires en Europe, Gestion et conditions de travail des cadres supérieurs de la fonction publique dans les Etats membres de l'Union européenne, Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, décembre 2008.

[5] Teyssier A., Ferri E., Guillot J., Camet F., Lévêque Ph., rapport IGA-CGEDD-CGEF « L'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat », juillet 2014.

budgétaire pouvant être considéré comme négligeable au regard des bénéfices attendus, certaines sont proposées ci-après.

1) Création/consolidation de cellules de « mobilité professionnelle »

Les hauts fonctionnaires sont attachés à des conditions de nomination les plus objectives possibles aux postes de responsabilité. L'accès à ces postes doit se faire de la façon la plus transparente possible, non seulement sur les principes mais aussi dans la réalité[6]. Compte tenu des moyens mobilisables, il paraît nécessaire d'envisager deux niveaux d'intervention : l'une, au niveau de chaque corps ; l'autre, au niveau interministériel.

Une structure de coordination interministérielle, placée auprès du Premier ministre, bien plus largement dimensionnée que la mission actuelle qui se consacre aux seul cadres susceptibles d'accéder à un poste à la décision du gouvernement, permettrait de constituer un réseau auquel les quelque 12 000 hauts fonctionnaires pourraient se référer pour identifier les postes à pourvoir susceptibles de les intéresser. Inversement, cette structure pourrait disposer d'un « vivier » de hauts fonctionnaires pour susciter des candidatures correspondant aux profils recherchés par l'Administration. La structure devrait être animée par un expert en gestion des ressources humaines, doté de charisme et bénéficiant d'une posture suffisamment « visible » des hauts fonctionnaires. Tel était l'objet du Secrétariat général de l'Administration créé par le décret du 21 avril 2006, décret abrogé depuis, ce qui témoigne du peu de continuité de l'action publique. Cette structure devrait recourir pleinement aux moyens modernes de communication et devrait fonctionner en synergie avec les cellules de gestion de chaque corps.

Ces diverses entités pourraient être chargées d'accompagner les cadres volontaires à un essaimage dans le secteur public, parapublic, voire privé, notamment après une réorganisation du service où ils sont affectés. L'objectif serait de permettre aux cadres concernés de retrouver un poste de responsabilité en dehors de leur secteur activité.

Les entités de mobilité seraient particulièrement utiles et devraient être systématiquement impliquées pour le retour des cadres après une affectation à l'étranger ou dans les collectivités territoriales. Elles pourraient également faciliter la démarche de création d'entreprise à ceux qui en ont l'aptitude et la volonté. Enfin elles pourraient intervenir en faveur des cadres proches de la retraite ou atteints par l'âge limite qui souhaiteraient poursuivre une activité professionnelle.

2) Réalisation de bilans de compétences

Il conviendrait de faciliter la réalisation de bilans de compétences pour les hauts fonctionnaires, à l'initiative de l'intéressé ou de l'administration. Ce dispositif faciliterait la conception de projets professionnels et la promotion de parcours professionnels diversifiés enrichissant l'expérience des agents et bénéfiques à l'ensemble de la fonction publique. En outre, une telle démarche encouragerait la mobilité, notamment entre les trois versants de la fonction publique, qui est un gage de dynamisme et d'efficacité grâce au brassage qu'elle permet des origines et des expériences.

---

[6] Ketelaar, A., N. Manning et E. Turkisch (2007), "Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances : Les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays", Documents de travail sur la gouvernance publique, 2007/5, Éditions OCDE, p. 16.

La réalisation de ces bilans de compétences ne peut se concevoir sans la définition préalable d'un référentiel de compétence de la haute fonction publique. Dans cette perspective, la compétence pourrait être définie comme étant « *l'aptitude à faire usage de connaissances et autres facultés, nécessaire pour l'accomplissement réussi et efficace d'une mission fixée, la gestion de travaux, la réalisation d'objectifs ou l'accomplissement d'un certain rôle dans le processus métier* »[7]. Le terme « compétence » devrait aussi être associé aux qualités personnelles du haut fonctionnaire favorisant des performances et un comportement excellents pour atteindre les objectifs stratégiques de l'administration[8].

3) Entretiens périodiques de carrière

Les hauts fonctionnaires devraient faire périodiquement l'objet d'entretiens de carrière, tant de façon obligatoire qu'à la demande des intéressés. L'objectif serait de leur proposer la réalisation d'un bilan de compétences ou de formations qui participeraient au développement de leurs compétences[9]. Ces entretiens, complémentaires aux entretiens professionnels et réalisés au niveau approprié, seraient centrés sur le projet professionnel à long terme et prendraient en compte à la fois les fonctions déjà assumées et l'horizon professionnel jusqu'au moment de la retraite.

4) Mise en place d'un accompagnement interne personnalisé

Plus particulièrement destiné aux jeunes hauts fonctionnaires, un dispositif d'accompagnement interne personnalisé (« coaching ») portant sur la gestion de carrière pourrait être mis en place. Une option serait de constituer un réseau d'agents volontaires « seniors » pour assurer un tel accompagnement auprès des membres de leurs corps.

5) Reconnaissance de nouvelles missions transversales

L'Administration centrale française est régie de manière très rigide par une hiérarchie structurée en chef de bureau, sous-directeur, directeur et directeur général. Des inspections générales et des conseils généraux complètent le dispositif administratif. Cette organisation n'identifie pas, par exemple, les fonctions relatives à la gestion de la qualité ou à l'amélioration continue des processus administratifs. Elle ne fait aucune place au profil expert, qui pourrait être utile tout en étant différent d'un positionnement fonctionnel.

Il serait intéressant de promouvoir la structuration de telles fonctions et de pourvoir les emplois correspondant par des hauts fonctionnaires expérimentés. Leur expertise reconnue pourrait ainsi être mise à profit de façon transversale et pérenne. Il existe déjà des missions de ce type, sous forme de « directeurs de projet » ou d'« experts de haut niveau », mais elles sont insuffisamment reconnues et mériteraient un meilleur processus de sélection.

---

[7] Pagon M., Banutai E., Bizjak U., Leadership Competencies for Successful Change Management, rapport d'étude préliminaire commandé par la présidence slovène de l'UE, 2008.

[8] Frank T., The Conditions Shaping Different Forms of Convergence – Competency Frameworks for the Senior Civil Service in a Comparative Perspective, présenté dans « Leading the Future of the Public Sector: the Third transatlantic Dialogue », Université de Delaware, Newark, Delaware, États-Unis, 31 mai-2 juin 2007, p.2.

[9] Weiss J.P. et alii, L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'Etat, Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, Cour des comptes, Documentation française, 7 juillet 2008.

6) Mise en place d'un cursus de formation continue de haut niveau

Sans aller jusqu'à la création d'une sorte d'Ecole de Guerre qui a, pour les officiers de l'Armée française, la mission de les préparer à assumer des responsabilités d'état-major, de commandement et de direction, il serait souhaitable de mettre en place un cursus de formation pour les cadres de l'Administration volontaires, à haut potentiel et en milieu de carrière. Un tel cursus serait une opportunité de faciliter le brassage interministériel des hauts fonctionnaires et contribuerait à une nouvelle dynamique de carrière pour les hauts fonctionnaires qui le souhaiteraient.

4 : Des rémunérations cohérentes : éviter l'écart grandissant avec les rémunérations privées

Les rémunérations des hauts fonctionnaires français sont devenues **inadaptées** à la concurrence du marché du travail.

Elles sont **totalement décalées** par rapport à celles de leurs **homologues des autres pays européens** et des autres pays industrialisés et celle des **cadres supérieurs et dirigeants du secteur concurrentiel** (qui expliquent les départs nombreux avec des retours dans l'administration quasi impossibles). Elles se distinguent de moins en moins de celles des **fonctionnaires de catégorie A**.

1) Des rémunérations décalées par rapport aux autres pays de l'OCDE

À titre d'exemple de **rémunérations décalées par rapport à d'autres pays**, d'après une étude de l'OCDE, la rémunération des hauts fonctionnaires français est en moyenne égale à 79% de celle des hauts fonctionnaires hollandais, 69% de celle des hauts fonctionnaires allemands, 55% de celle des hauts fonctionnaires canadiens et 50% de celle des hauts fonctionnaires japonais.

2) Des rémunérations décalées par rapport au privé

Pour ce qui concerne les **rémunérations comparées des hauts fonctionnaires français et celles des cadres supérieurs privés** de même niveau de responsabilité, on peut citer l'exemple des ingénieurs du corps des mines qui font régulièrement des enquêtes de rémunération auprès de l'ensemble de leurs membres (des résultats très similaires sont observés au sein du corps des ponts, des eaux et des forêts). Ainsi, la dernière enquête qui porte sur les revenus 2014, met en évidence des écarts de rémunérations nettes public-privé, de 1,63 en faveur du privé pour la médiane, 2,66 pour le troisième quartile et 4,74 pour le dernier décile. Une enquête antérieure, exprimée en fonction de l'âge des agents concernés, donne les résultats suivants. À 40 ans, la rémunération annuelle d'un ingénieur du corps des mines au sein de l'administration s'élève en moyenne à 94 000 €, dans le privé elle atteint 291 000 €, soit un rapport de 3,09. À 50 ans, la rémunération au sein de l'administration s'élève à 111 000 €, dans le privé elle atteint 356 000 €, soit un rapport de 3,21. À 60 ans, l'écart se creuse encore bien plus, puisque la rémunération dans l'administration se stabilise aux environs de 100 000 €. Elle atteint dans le privé 550 000 €, soit un rapport de 5,5.

3) Un écrasement de la hiérarchie des rémunérations entre les cadres A+ et les cadres A

Enfin **l'écrasement de la hiérarchie des rémunérations entre les cadres A+ et les cadres A** est extrêmement significatif. Le rapport entre l'indice terminal des corps d'ingénieurs de catégorie A+ et les corps d'ingénieurs des travaux (ingénieur général versus ingénieur divisionnaire) était en 1980 de 2 et en 2006 de 1,6. Si l'on établit le rapport entre l'indice terminal d'ingénieur général et celui d'un nouvel emploi de chef de mission, le rapport tombe à 1,3.

Avec la réforme PPCR, dès 2017, l'écart entre les attachés principaux et les administrateurs sera de 6 points en défaveur des administrateurs en fin de premier grade. Avec les attachés hors classe, l'écart des administrateurs et même des administrateurs hors classe sera tel que la promotion ne sera plus intéressante dans bien des cas. Cette évolution bloque toute promotion interne.

Il faut prendre conscience que l'amplitude du traitement entre la plus faible rémunération délivrée dans la fonction publique de l'Etat (entrée de la catégorie C) et la plus élevée (Hors Echelle G) baisse régulièrement. Le ratio qui est 4,67 en 2015 ne sera plus que de 4,57 en 2017, compte tenu des mesures adoptées à l'automne 2015.

Si on compare le traitement indiciaire brut d'un haut fonctionnaire classé en Hors Echelle E2 en 1980 et en 2012, et le niveau de rémunération d'un agent rémunéré au SMIC, on trouve les valeurs mensuelles suivantes (en euros 2012) :

-1980 : Hors Echelle E2: 7600 € ; SMIC : 951 € ; Rapport : 8

- 2012 : Hors Echelle E2: 6112 € ; SMIC : 1426 € ; Rapport : 4,28.

En trente ans, la hiérarchie salariale a été divisée par près de deux.

4) Pour un rétablissement de la cohérence des rémunérations

Nos propositions en matière de rémunération visent à **rétablir une partie de la cohérence** en agissant :

- sur **la part indiciaire de la rémunération** : de l'indice brut 452 au hors échelle G,
- sur **une intégration progressive** dans la part indiciaire (points primes), **et** à un niveau conséquent, **de la part indemnitaire**.

L'échelle indiciaire doit être harmonisée pour tous les corps de la haute fonction publique, sous la forme d'un A+ type, comportant au minimum :

- 1er grade, indice brut terminant en Hors Echelle A
- 2ème grade, indice brut terminant en Hors Échelle D
- 3ème grade, indice brut terminant en Hors Échelle G

Les rémunérations d'entrée dans les corps doivent être également revalorisées, l'écart avec le SMIC s'étant très resserré. L'écart entre le traitement d'entrée d'attaché (A type) et d'administrateur (A+ type) qui est de 26% aujourd'hui, est à préserver pour valoriser la formation initiale et sa durée. En tendanciel, l'écart ne serait plus que 18% en 2020.

En matière de **rémunérations indemnitaires**, le décret du 22 mai 2014 a fixé une **indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE)** et un **complément indemnitaire annuel (CIA)** au sein du **RIFSEEP.**

Ce régime doit être lisible, homogène, transparent et performant et comporter trois parts :

- au titre de l'IFSE,

- une part liée au **grade** (« statutaire et à l'ancienneté ») destinée à compenser la faiblesse de la rémunération indiciaire ;
- une part liée à l'**emploi** (« fonctionnelle »), avec une cotation simple et lisible des emplois ; (cette part liée à l'emploi devrait constituer un complément indiciaire pour le calcul des pensions) ;

- au titre du CIA,

- une part liée à l'**expérience** et aux **résultats** obtenus par la personne (« performance »).

En matière de **retraite**, il convient de **supprimer le plafonnement** de l'assiette du régime additionnel des retraites qui a été instauré au niveau de 20 % des rémunérations indiciaires. Il faut intégrer, dans un souci d'équité entre fonctionnaires et de conformité à ce que l'on observe dans le privé, toutes les primes et indemnités dans l'assiette du régime additionnel.

Il faudrait par ailleurs que les **taux de cotisation soient progressivement alignés** sur ceux pratiqués pour les régimes complémentaires du secteur privé, soit :

- 7,7 % pour la part salariale au lieu de 5 % ;
- 12,6 % pour la part employeur au lieu de 5 %.

5 : Des effectifs optimisés : procéder à une évaluation objective des besoins d'encadrement

1) Une réduction observée de l'effectif des Corps de la Haute fonction publique au cours de la période 2007 2015

Depuis 2007, la réforme de l'Etat a conduit à poursuivre les fusions de corps, notamment techniques, et à induire une baisse généralisée des effectifs de la fonction publique d'Etat. Les corps de la haute fonction publique n'ont pas dérogé à cette évolution.

Les fusions des corps ont contribué à la réduction des effectifs.

En 2009, le corps des mines a fusionné avec le corps des télécommunications et en mars 2012 avec le corps de contrôle des assurances.

En 2009, le corps des ingénieurs des ponts et chaussées et celui du génie rural, des eaux et des forêts ont fusionné au sein du corps des ponts, des eaux et des forêts.

L'évolution des effectifs a été contrastée selon les Corps.

Concernant les effectifs des corps représentés au G16, entre décembre 2009 et décembre 2015, on note une diminution globale de 6%, avec cependant des différences parfois notables entre les corps.

Ainsi les effectifs des « corps de sortie Polytechnique » ont baissé de 9% sur la période, allant de -18% pour les ingénieurs de l'armement à -12% pour les ingénieurs des mines et à

-8% pour les ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts. En revanche, les administrateurs de l'INSEE, portés par le développement du numérique et du « big data », sont en progression de 10%

En revanche, côté « corps de sortie de l'ENA », la diminution globale des effectifs est inférieure, de l'ordre de 3%, avec, là aussi, des disparités fortes entre des corps dont les effectifs ont diminué fortement (administrateurs civils -12%, cour des comptes -6% et juridictions financières -4%) et d'autres qui ont augmenté (corps préfectoral +20%, IGA +16%, juridictions administratives et IGAS +7%).

Cette évolution est symptomatique de la redéfinition en cours du rôle de l'Etat qui renforce ses fonctions régaliennes de règlementation et de contrôle mais qui se sépare de fonctions opérationnelles, davantage du domaine des ingénieurs, au profit d'établissements publics, d'agences ou des collectivités territoriales.

2) Les évolutions prévisibles au cours des années à venir

Le rapport de 2014, d'où est extraite la liste des corps de la haute fonction publique a simulé des projections à 5, 10, 15 et 20 ans, en imaginant une poursuite des efforts engagés :

- Concernant les administrateurs civils, une diminution annuelle entre 0,8% et 1,4% amènerait le corps à baisser entre 15% et 25 % en 20 ans[10]
- Concernant les IPEF, une diminution annuelle entre 1,2% et 1,7% amènerait le corps à baisser entre 22% et 30% en 20 ans[11]

D'autres hypothèses pourraient être prises en compte en fonction de décisions politiques et de textes réglementaires.
Deux exemples :

- Les décrets concernant le cadre d'emploi des ingénieurs en chef territoriaux[12] afin d'encourager les ingénieurs de l'Etat qui travaillent dans les collectivités locales à changer de corps
- Les propositions de candidats aux prochaines élections présidentielles de ne garder comme fonctionnaires que les agents exerçant des fonctions régaliennes, orientation que le G16 condamne du fait que les Ingénieurs formés par l'Etat doivent constituer le socle de l'encadrement supérieur des établissements publics ou des agences d'Etat, afin d'assurer la cohérence de l'action des Pouvoirs Publics

Il conviendrait d'entreprendre une **étude démographique approfondie** de la haute fonction publique : il faudrait définir avec plus de précision les besoins quantitatifs et qualitatifs à moyen terme de l'État, dans un contexte de redéploiement de ses missions (certaines missions se réduisent, d'autres se développent) et des gains de productivité.

Dans l'immédiat, la proposition de la haute fonction publique serait de préconiser, à titre conservatoire, une règle simple pour la fixation des effectifs des prochaines promotions des hauts fonctionnaires.

---

[10] Annexe 5 du rapport « L'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat » de juillet 2014

[11] Annexe 4 du rapport « L'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat » de juillet 2014

[12] Décret n° 2016-200 du 26 février 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs en chef territoriaux
Décret n° 2016-202 du 26 février 2016 portant échelonnement indiciaire applicable aux ingénieurs en chef territoriaux

Compte tenu de l'essaimage très significatif vers le privé observé en cours de carrière, la règle du remplacement d'« un pourcentage donné de hauts fonctionnaires » devrait être adaptée : par exemple, les effectifs des promotions seraient fixés à **hauteur d'un certain pourcentage des effectifs partant en retraite en poste normal d'activité**, auxquels seraient ajoutés les **effectifs des promotions ayant quitté l'administration avant leur départ à la retraite**.

Cette règle de référence devrait pouvoir être aménagée en fonction des résultats des analyses effectuées par les responsables de la modernisation de l'Etat.

Dans un tel contexte, nul doute que la haute fonction publique devrait être l'un des **grands moteurs de l'évolution de l'administration de l'État au service de nos concitoyens**.

3) Les effectifs des Corps de la Haute fonction publique adhérant au G16

- Les corps de la haute fonction publique

La liste des corps de la haute fonction publique est la suivante[13] :

Corps de sortie Polytechnique
Ingénieurs des mines *
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts *
Administrateurs de l'INSEE *
Ingénieurs de l'armement *
Corps de sortie ENA
Conseil d'Etat *
CTACAA *
Cour des Comptes *
Conseillers de chambre régionale des comptes *
Inspection générale de l'administration *
Inspection générale des affaires sociales *
Inspection générale des finances *
Administrateurs civils *
Conseillers des aff. étr. et ministres plénipotentiaires
Corps de débouché
Préfets *
Adm. et adm. généraux des finances publiques
Contrôle général économique et financier
Inspection générale des affaires culturelles
Inspection générale de l'agriculture
Insp. généraux et insp. de l'adm. du dév.durable
Insp. générale de l'adm.de l'éduc. nat. et recherche
Inspection générale de la jeunesse et des sports
Inspecteurs généraux de l'INSEE *
Autre corps (ni de sortie directe, ni de débouché)
Conseillers économiques
Sous-préfets *

---

[13] Rapport « L'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat » de Juillet 2014

Réf 14-068/14/-007/01 au Ministère de l'intérieur

Réf 009491-01 au Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Réf 14.01.06 au Ministère des finances et des comptes publics

Le G16 regroupe les associations et syndicats de certains de ces corps, identifiés ci-dessus par un astérisque * : au 31décembre 2012, les corps adhérant au G16 représentaient 85% des hauts fonctionnaires[14].

- Les effectifs des corps de la Haute fonction publique adhérant au G16.

	2015	31.12.2009	Variation
CORPS TECHNIQUES			
Administrateurs et Inspecteurs de l'INSEE	739	675	9%
Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts	3499	3795	- 8%
Ingénieurs des mines	1293	1467	- 12%
	5531	**5937**	**- 7%**
Ingénieurs de l'armement (corps statut militaire)	*988*	*1200*	*- 18%*
	6519	**7137**	**- 9%**
CORPS ADMINISTRATIFS			
Administrateurs civils	2491	2837	- 12%
Conseil d'Etat	322	313	3%
Corps préfectoral	480	400	20%
Cours des comptes	382	406	- 6%
Inspection générale de l'administration	88	76	16%
Inspection générale des affaires sociales	177	166	7%
Inspection générale des finances	204	205	0%
Juridictions administratives	1296	1206	7%
Juridictions financières	327	341	- 4%
	5767	**5950**	**- 3%**
TOTAL hors IA	**11298**	**11887**	**- 5%**
TOTAL avec IA	***12286***	***13087***	***- 6%***

[14] Rapport « L'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat » de Juillet 2014

QUE FAIRE ?

1 : Les attentes de nos concitoyens

Nos concitoyens attendent un **Etat actif, efficace et équitable** dans sa politique intérieure et dans sa politique étrangère.

Ils souhaitent que l'État mette en place les conditions d'un **développement économique** soutenu du pays et d'une politique du **plein-emploi**. Ils aspirent à une élévation régulière de leur niveau de vie et de leur pouvoir d'achat.

Ils souhaitent que l'État s'attache à préserver leur **cadre de vie** et soit attentif à la qualité de l'**environnement**. Ils sont sensibles à l'équilibre à respecter entre l'homme et la nature.

Ils veulent que soit **évitée la pollution** des sols, des eaux ou de l'atmosphère et qu'une lutte efficace soit engagée contre le changement climatique. Ils veulent que soit porté attention à la **prévention des risques de toutes natures (technologiques, naturels, alimentaires, sanitaires)** et qu'une politique efficace de **santé publique** soit poursuivie.

Ils souhaitent enfin que la collectivité assure leur **protection physique** ainsi que celle de **leurs biens** en mettant l'accent tout autant sur les méthodes préventives que répressives. Ils attendent un **État juste et équitable**, notamment aux plans géographique et socio-économique. Ils désirent une collectivité publique qui soit facteur de **cohésion sociale** et assure les **solidarités** que chacun attend face aux aléas de la vie.

Dans leurs relations avec les services de l'État, nos concitoyens souhaitent un esprit de service public, de dialogue et d'ouverture aux préoccupations de chacun. Ils sont attachés à des **services publics efficaces** qui répondent à leurs préoccupations concrètes. Ils **redoutent par contre les complexités administratives** qui sont très souvent associées aux interventions de l'Etat et demandent que tout soit mis en œuvre pour que leur vie quotidienne soit **simplifiée**. Ils ne comprennent pas le développement et l'enchevêtrement de nouveaux textes qui engendrent des complexités, des retards et des contentieux en nombre croissant.

Ils savent que l'action de l'Etat se situe dans un contexte marqué, sur la durée, par l'intégration européenne et la décentralisation : ils sont **désorientés par l'enchevêtrement des compétences qui nuit à une répartition claire des responsabilités** et exigent que l'Etat mette fin à cette situation préjudiciable au bon fonctionnement de la démocratie.

Ils souhaitent en fait un État moins orienté vers la gestion strictement administrative des problèmes et **plus ouvert à la notion de service rendu**.

C'est ainsi qu'ils comprennent aujourd'hui la **notion d'intérêt général dont l'État doit être porteur**.

2 : Les missions essentielles de l'Etat

L'État doit, en premier lieu, donner une **claire vision des actions à entreprendre** pour répondre aux attentes des citoyens. Cette vision doit porter à la fois sur le court terme et sur

le long terme et s'inscrire dans une perspective de développement durable. Cela suppose que l'État dispose de **capacités d'analyse, d'étude et de prospective** allant au-delà des besoins stricts liés aux politiques publiques qu'il conduit lui-même.

Dans le cadre de ressources publiques contraintes, l'État doit définir ses **priorités**, préciser les actions qu'il décide de conduire lui-même sur ses ressources fiscales et celles qu'il peut mettre en œuvre par la voie de la concession, c'est-à-dire en faisant appel au financement par l'usager lui-même. Il convient qu'il identifie les programmes qui sont les plus **créateurs de valeur économique, sociale ou écologique**, et ceux qui, mal conçus, n'ont que des effets très modestes et doivent de ce fait être **abandonnés ou redéfinis**.

Il faut qu'il analyse avec soin **l'organisation et les modalités de fonctionnement** des services.

La haute fonction publique que nous représentons **inscrit clairement son action** dans ce contexte de **progrès, de réforme et d'ouverture**. Elle recommande la prise en compte de règles **élémentaires de cohérence** sans bien entendu vouloir se substituer aux responsabilités des autorités politiques.

L'État est loin d'être resté immobile au cours des dernières années dans ces différents domaines : la **décentralisation**, la **création d'agences** ont profondément modifié la répartition des politiques publiques entre administrations. Mais il faut **amplifier** les efforts entrepris afin de rendre l'État et l'ensemble des Pouvoirs Publics plus lisibles et plus efficients.

3 : Les missions de la Haute Fonction Publique

Dans ce cadre, les missions de la haute fonction publique sont de **participer à la conception** des politiques publiques, de **conduire** leur mise en œuvre et de **procéder au contrôle** de leur exécution ainsi qu'à **leur évaluation**.

La **première des missions** de la haute fonction publique est de participer à la **conception** des politiques publiques. La haute fonction publique se doit d'être un **acteur central de la réforme**. Elle aspire à être présente dans l'élaboration des programmes à mettre en œuvre, qui sont porteurs d'avenir.

Deux exemples récents en témoignent :

- la **loi organique relative aux lois des finances** qui a mobilisé et mobilise encore l'ensemble des départements ministériels. Il s'agit d'une évolution déterminante qui met l'accent sur les programmes d'action et les critères d'évaluation de la mise en œuvre de ces programmes. La logique est d'abord fondée sur les objectifs à atteindre. Les modalités de mise en œuvre relèvent des méthodes de management qui doivent veiller aux bonnes conditions de fonctionnement des services alors que ceux-ci peuvent être perturbés par une trop grande spécialisation des actions à conduire.

- la **révision générale des politiques publiques** engagée par le Président de la République et le Gouvernement précédents avec de très nombreux groupes de travail verticaux et fonctionnels dans lesquels les corps d'inspection composés de hauts fonctionnaires ont été mis à contribution sans toutefois que la concertation ait été

conduite de façon suffisamment approfondie. L'évolution très rapide des structures et des organigrammes a créé des tensions qu'il convient bien évidemment d'apaiser.

Cette stratégie visant à clarifier les objectifs à atteindre et à optimiser les moyens à mettre en œuvre est **particulièrement motivante pour la haute fonction publique** qui y voit la possibilité de pleinement répondre aux attentes de nos concitoyens.

Cette méthode permet également d'aborder des **sujets considérés comme tabous** et qui sont l'un des freins à l'épanouissement économique, environnemental et social de notre pays.

La **deuxième mission** de la haute fonction publique, et qui est également son cœur de métier, est de **conduire la mise en œuvre** par l'administration de l'État des politiques publiques arrêtées par les autorités politiques.

Les conditions de cette mise en œuvre sont loin de celles de l'administration publique d'il y a 20 ans. L'Etat n'a généralement plus le monopole de l'action. Les **programmes sont souvent partenariaux**. Ils s'effectuent en collaboration avec l'ensemble des administrations publiques concernées, soit des **agences** répondant à des objectifs bien définis, soit des **collectivités territoriales** dont les responsabilités se sont amplifiées dans le cadre de la politique de décentralisation. Elles s'inscrivent également de plus en plus dans le cadre de **directives et règlements européens** ainsi que d'échanges avec les directions générales de la Commission. Les citoyens sont aujourd'hui mieux informés. Ils sont plus exigeants dans leurs attentes et dans les réponses que leur donnent les administrations publiques. Ils attendent de l'Etat plus de transparence et plus d'explications.

Il convient enfin de mettre en œuvre des **méthodes de management modernes**, impliquant l'ensemble du personnel, leur faisant prendre conscience de leurs responsabilités à l'égard des citoyens à servir et introduisant la notion de confiance assortie de moyens d'évaluation de l'action conduite.

La recherche d'une organisation optimisée des services en **supprimant les doubles emplois**, en favorisant les **échanges d'information** et en **déconcentrant** les prises de décision est une des responsabilités des chefs de service auxquels sont confiés des objectifs de résultats et pas exclusivement de gestion de moyens. Cela signifie une profonde évolution de la façon de concevoir le rôle de direction et d'animation des équipes chargées d'un programme.

Cela implique une réflexion attentive sur la façon dont doit être organisée la **représentation territoriale de l'Etat**. Une place plus importante doit être faite aux organisations coopératives, nettement plus motivantes, avec organes de coordination souples, de type comités de direction resserrés, comportant auprès du préfet, représentant de l'Etat, les principaux chefs de service, chacun pouvant, en fonction de ses seules capacités et savoir-faire, accéder lui-même aux fonctions de préfet. La question se pose d'ailleurs (elle est notamment posée par la Fédération des grands corps techniques de l'Etat) de savoir si la gestion du corps préfectoral ne devrait pas, dans cet esprit, être rattachée au Premier ministre. Seul un management moderne permettra à l'Etat de conserver une attractivité pour les cadres de haut niveau dont il a besoin.

La **troisième mission** de la haute fonction publique est de procéder au **contrôle** et à **l'évaluation des politiques** mises en œuvre.

Les missions traditionnelles de **contrôle** conservent toute leur pertinence. Si elles s'inscrivent dans des pratiques très anciennes de la haute fonction publique, il n'en est pas de même pour l'**évaluation**.

L'évaluation comporte en fait deux étapes : **l'évaluation a priori** au moment de la définition des programmes, **l'évaluation a posteriori** au moment de leur mise en œuvre. L'administration de notre pays doit faire de grands progrès dans ce domaine. Il est significatif d'observer que le lancement de nouveaux programmes fait l'objet très souvent de débats polémiques, très rarement quantifiés, alors que leur évaluation a posteriori, presque toujours absente, laisse la plupart des responsables indifférents.

Il convient dans chaque ministère de veiller à l'organisation **d'une fonction d'évaluation** disposant de moyens importants, mobilisant les hauts fonctionnaires au sein des **corps d'inspection et de contrôle**, et reposant sur des techniques permettant de donner du sens à des approches trop souvent conflictuelles. A titre d'exemple, des visions potentiellement divergentes entre écologie et économie peuvent donner lieu à des convergences grâce à l'emploi de techniques d'évaluation professionnelles sérieuses. Bien d'autres conflits entre thèses antagonistes peuvent être transformés en collaborations positives grâce à une approche professionnelle approfondie.

La haute fonction publique souhaiterait que **ses propres missions soient mieux reconnues** dans l'intérêt même du gouvernement et des actions qu'il conduit :

- Nous ne réclamons pas l'exclusivité de la conception des politiques publiques mais nous constatons une **diminution** de la place des administrations que nous dirigeons dans cette conception. Cela est gênant lorsque cette absence rend plus difficile, voire impossible, la mise en œuvre des politiques retenues. Une **méthode d'information** et d'association plus vaste des hauts fonctionnaires à la conception des politiques publiques devrait pouvoir être mise en œuvre.

- Dans la conduite opérationnelle des politiques publiques, nous constatons un **écart** entre la responsabilisation qui nous est, à juste titre, demandée, telle par exemple que la responsabilité de programmes, et la **réalité des marges d'action** dont nous disposons dans nos fonctions de management. La crédibilité des chefs de service et donc leur efficacité peuvent être ainsi menacées.

Une mesure urgente nous paraît être de redonner leur rôle et leur **responsabilité** aux responsables des structures administratives. La reconfiguration des principaux ministères est sur ce point une opportunité à saisir. La diminution du nombre des directions d'administration centrale et la création de directions générales plus structurées permettent aujourd'hui aux ministres de traiter leurs directeurs comme leurs **collaborateurs rapprochés** et autorisent un recentrage des cabinets sur leur rôle politique, tout à fait nécessaire.

4 : Les valeurs de la Haute Fonction Publique

Les hauts fonctionnaires que nous représentons se reconnaissent pleinement dans les valeurs d'une **haute fonction publique de carrière**. Ces valeurs sont constituées d'un socle de valeurs traditionnelles et d'un ensemble de valeurs en développement portant une plus grande attention aux services à rendre aux usagers citoyens.

Les **valeurs traditionnelles** comportent :

- le respect de la légalité
- la loyauté à l'égard du gouvernement en place
- le souci de l'intérêt général aussi bien dans le long terme que dans le court terme
- l'intégrité, la probité, l'honnêteté, la dignité dans l'exercice des fonctions
- l'indépendance d'esprit, l'impartialité et l'honnêteté intellectuelle (rien ne serait plus inefficace que d'avoir des fonctionnaires serviles)
- le professionnalisme, l'excellence dans l'exercice du métier
- la préservation de la mémoire institutionnelle et la continuité de l'action publique.

Ces valeurs rejoignent le très haut niveau d'exigence déontologique dont sont porteurs les hauts fonctionnaires.

Les **valeurs en développement** comportent :

- la considération première de l'usager, la prise en compte plus attentive de ses besoins et le dialogue avec lui
- la recherche de l'efficacité, de l'efficience, de l'optimisation de l'usage des deniers publics
- la recherche de la motivation des hommes, l'introduction des techniques du management
- la responsabilité à l'égard de l'action conduite
- la transparence et la volonté de rendre compte.

Les hauts fonctionnaires considèrent que la prise en compte des valeurs en développement nécessite du temps et implique un **processus d'appropriation** qui doit faire l'objet d'échanges approfondis entre les responsables politiques et les hauts responsables de l'administration. Mais il est clair que cette évolution répond à un **besoin clairement exprimé** par nos concitoyens. Elle doit donc être conduite avec persévérance en s'appuyant sur les exemples réussis qui témoignent de l'intérêt d'une telle approche. Les hauts fonctionnaires considèrent qu'ils doivent prendre en compte pour eux et l'ensemble des services qu'ils dirigent la double préoccupation des concitoyens qui attendent des services de qualité et des autorités politiques qui les représentent au sein des institutions démocratiques du pays. Ils sont **déterminés à répondre à cette double attente.**

Ils estiment toutefois que le respect du socle des valeurs traditionnelles ne doit pas être remis en cause car il constitue **l'essence même d'une haute fonction publique respectée**. Dans ce cadre, ils rappellent que le **concours est la voie prioritaire** de recrutement qui n'interdit pas les promotions internes, ni les recrutements en milieu de carrière, ni la reconnaissance de l'acquisition des compétences.

Cette fonction publique de carrière, **nous ne la concevons donc pas comme fermée et immobile** :

- nous sommes ouverts à des **recrutements en cours de carrière** dès lors que les modalités de recrutement permettent les promotions internes et respectent les règles d'égalité d'accès à la fonction publique, en rappelant que le concours n'est pas forcément synonyme d'épreuves académiques.
- nous estimons que la haute fonction publique de l'État ne doit pas vivre repliée sur elle-même : il convient qu'elle procède à des échanges **avec les autres fonctions publiques,** ce qui constitue un facteur d'enrichissement professionnel et d'acquisition d'expériences

diversifiées, elle doit favoriser le passage dans la **fonction publique européenne et les organisations internationales**, elle doit également **continuer à essaimer** dans le secteur privé. Il faut donc dimensionner cette haute fonction publique pour qu'elle puisse continuer à s'ouvrir (alimentation des écoles, remplacement des départs à la retraite).

- nous sommes prêts à des **évolutions statutaires** comme nous l'avons montré tant par la fusion de plusieurs corps d'ingénieurs ou du rapprochement des statuts des corps d'inspection, dès lors que les évolutions statutaires sont inscrites dans des logiques de métiers et de préservation des compétences.

Sur ce point, nous estimons que les conditions de nomination aux emplois supérieurs de l'État et de ses établissements publics doivent **évoluer**. Elles sont encore aujourd'hui peu transparentes, peu rationnelles et trop dépendantes des préférences partisanes. Nous demandons que ces nominations soient systématiquement faites sur la base d'un appel à candidatures et de l'établissement d'une « short list » dressée par une commission indépendante mettant en évidence le professionnalisme et les compétences des postulants.

EN CONCLUSION

Il faut retenir de cette analyse **quelques points clefs :**

- Il convient de bien identifier les **attentes fortes de nos concitoyens**.
- Le gouvernement doit afficher une **claire vision** des initiatives de l'État pour répondre à ces attentes.
- Les **missions** de la haute fonction publique sont triples : **participer à la conception** des programmes d'action, **conduire la mise en œuvre** des programmes retenus et en **assurer le contrôle et l'évaluation** dans un esprit d'ouverture et de dynamisme.
- Les **valeurs traditionnelles** de la haute fonction publique doivent être complétées par des **valeurs en développement**, davantage orientées vers la satisfaction de l'usager citoyen, la recherche de l'efficacité, de la bonne gestion des deniers publics, l'introduction de règles de management, la confiance et le besoin de rendre compte, valeurs que la haute fonction publique se doit d'introduire au sein de l'ensemble des services de l'État.
- Les **différentes compétences et profils** dont sont porteurs les hauts fonctionnaires, comme les différents **métiers** qu'ils exercent, sont une des **grandes forces de la haute fonction publique française** et doivent être **jalousement préservés**. Il convient d'introduire une **reconnaissance internationale des titres**.
- Une **évolution statutaire** de la haute fonction publique administrante est souhaitable sous réserve qu'elle comporte **deux volets**, un **socle commun** traduisant les valeurs communes traditionnelles ou émergentes de ses membres, des **profils professionnels préservés** traduisant le savoir-faire diversifié et irremplaçable des hauts fonctionnaires.
- Il faut introduire un **management moderne** du capital humain exceptionnel que représentent les hauts fonctionnaires, avec leurs compétences et leur expérience.
- Il faut mettre en place des **rémunérations cohérente**s et éviter les écarts grandissants avec les rémunérations du privé.
- Il faut enfin **optimiser les effectifs** en fonction des besoins à satisfaire.

*

* *