

L'encadrement supérieur de l'Etat, 2007-2012

Quelles réformes pour quel changement ?

PAR MARCEL POCHARD
CONSEILLER D'ETAT

L'ESSENTIEL

Au cours des cinq années écoulées, l'encadrement supérieur de l'Etat a fait l'objet de réformes de toutes natures. Il n'en est résulté aucun bouleversement majeur, ni dans le paysage statutaire de la haute fonction publique, ni dans le modèle français d'encadrement supérieur, sous réserve de quelques innovations plus ou moins bien maîtrisées, comme la création du super corps des administrateurs des finances publiques ou du généralat des administrateurs civils, et d'un certain désamour à l'égard de l'ENA. Parmi les acquis les plus substantiels, la modernisation en profondeur des outils de gestion, particulièrement à destination des cadres dits «à haut potentiel», sous l'égide du secrétariat général du gouvernement, avec l'aide de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Une des grandes questions pour l'avenir tient dans la capacité de Matignon à se saisir de ces outils et à s'impliquer dans une gestion de l'encadrement supérieur à la hauteur des enjeux, en premier lieu réellement interministérielle.

Il est peu de dire qu'au cours de la mandature qui s'achève¹, la fonction publique a été l'objet d'une politique active. Le présent article se bornera à traiter de ce qui a porté directement sur l'encadrement supérieur de l'Etat. Les réformes y ont été de toutes natures : refonte des statuts d'un très grand nombre des corps intéressés (corps issus de l'ENA et corps issus de Polytechnique, dits du A supérieur ou A+), aménagement des statuts d'emplois de débouché de ces corps et des statuts d'emplois d'encadrement de l'administration territoriale, nouveau régime d'évaluation, nouveaux modes de prise en compte du mérite, nouvelle approche du pilotage, nouvelles règles de mobilité..., sans oublier le *big bang* de dernière heure dans l'équilibre hommes-femmes dans les postes de direction, que se propose de déclencher l'article 56 de la loi du 12 mars 2012.

Pour présenter et analyser les mesures intervenues, il est apparu utile de croiser trois approches : une première, d'ordre technique, relative à l'incidence de ces mesures sur le paysage statutaire de la haute fonction publique ; une deuxième, d'ordre plus stratégique ou politique, relative à leur impact sur ce que l'on peut appeler le modèle français d'encadrement supérieur, et quant à la question de la haute fonction publique qui se trouve préfigurée, et la troisième, plus opérationnelle, relative à leur portée en termes de gestion des ressources humaines dans l'encadrement supérieur.

de carrière réalisées pour la très grande majorité des corps supérieurs de l'Etat, en particulier à l'occasion de fusions, selon le principe de la course à l'échalote, chaque corps entendant bénéficier du traitement du plus favorisé. Encore ne faut-il pas minimiser l'importance du rapprochement qui en résulte, entre les rémunérations indiciaires maximum ainsi obtenues par les membres de ces corps, par simple déroulement de carrière, et celles des titulaires des plus hautes fonctions de l'Etat, triés sur le volet : vice-président du Conseil d'Etat, premiers présidents de la Cour des comptes et de la Cour de cassation, procureur général près la Cour de cassation, chef d'état-major des armées, secrétaire général du gouvernement... Ces hauts postes bénéficient du traitement le plus élevé de la fonction publique, celui de la hors échelle (HE) G. Or grâce aux restructurations sus-évoquées, les membres des corps supérieurs tangentent ce niveau. Les membres des deux grands corps techniques (Mines et Ponts, eaux et forêts), ainsi que les membres des inspections générales interministérielles ont vu l'indice terminal du corps porté à la HE E ; les chefs de service des inspections générales interministérielles (IGF, IGA et IGAS), se sont vus dotés de la HE F ; le receveur général des finances de Paris, bien que relevant d'un corps de service territorial, a même été gratifié de la HE G. Incontestablement cela bouchonne passablement à ces niveaux et l'écrasement de la hiérarchie n'est pas qu'un phénomène constatable dans le bas de la grille indiciaire de la fonction publique.

► Les réformes conduites et le paysage statutaire de la haute fonction publique

Pour une part non négligeable, les réformes intervenues ne font qu'aménager le paysage statutaire de la haute fonction publique sans le bouleverser. Ainsi en est-il des améliorations

FUSIONS DE CORPS ET REFONTE DES STATUTS D'EMPLOIS

Déjà plus significatives sont deux réformes de portée plus structurelle : les fusions de corps intervenues dans les

(1) Cet article a été rédigé avant l'élection présidentielle.

grands corps techniques, et la refonte des statuts d'emplois de l'ensemble des emplois de direction.

Les fusions de corps mises en œuvre dans les corps issus de Polytechnique sont d'une ampleur qualifiable d'historique, si l'on veut bien considérer que les corps en cause ont pour certains plus de deux siècles d'existence (le corps des ponts remonte à 1716 et celui des mines à 1770), et vivaient jusque-là jalousement retranchés sur leur pré carré. Fusion déjà par décret du 10 septembre 2009 des deux grands corps techniques qui se sont longtemps partagés les grands équipements d'infrastructure, l'aménagement et l'urbanisme, le corps des Ponts et chaussées et le corps du Génie rural, des eaux et des forêts; le nouveau corps, dit « des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts » (IPEF), regroupe une force de frappe puissante de 3 700 agents. Fusion ensuite du corps des mines (580 ingénieurs lors de la fusion) avec successivement le corps des télécommunications, fort de plus de 1 000 ingénieurs (Décr. 16 janv. 2009) et le corps des commissaires contrôleurs des assurances, de moindre poids avec une centaine de contrôleurs (Décr. 14 nov. 2011); le corps qui conserve le seul nom, prestigieux, de corps des mines, bénéficie par ces regroupements d'une compétence élargie, débordant les domaines traditionnels de l'énergie, de l'industrie et des mines pour s'étendre aux technologies de communication et aux banques, à l'assurance et aux services financiers, ce qui en fait un corps à vocation interministérielle affirmée, et plus que jamais un très grand corps de l'Etat. Et un bienfait ne venant jamais seul, la fusion réagit sur les écoles de formation correspondantes, avec la fusion des six écoles des mines et des quatre écoles Télécom. Il en résulte un ensemble exemplaire appelé à peser 12 000 étudiants (dont une partie seulement rejoindra le corps), 1 700 doctorants et 3 600 diplômés par an, capable de rivaliser avec les plus grandes universités du monde, en premier lieu, le *Massachusetts Institute of Technology (MIT)*. Le changement est de taille, c'est le cas de le dire.

La refonte des statuts d'emplois de direction tant de l'échelon central (emplois de sous-directeurs et de chefs de service) que territorial (emplois de directeurs et de directeurs adjoints d'administration territoriale), pour être moins spectaculaire est de grande portée. On sait (E. Marc, Les statuts d'emplois, AJDA 2011. 2411) que les statuts d'emplois ont été en quelque sorte inventés pour les emplois d'encadrement supérieurs, de façon à aller au-delà de la séparation du grade et de l'emploi et à permettre à l'administration de diversifier les viviers dans lesquels choisir les titulaires de ces emplois, à valoriser financièrement les fonctions en cause et à faciliter les changements de titulaires par retrait des emplois, dans l'intérêt du service. D'où une diversification progressive de ces statuts d'emplois, aussi bien à l'échelon central (avec, après les emplois de chefs de service, sous-directeurs et directeurs adjoints, créés par le décret de 1955, ceux, interministériels, de directeurs de projets et d'experts de haut niveau du décret du 21 avr. 2008, ceux, ministériels, de chefs de mission, comme dans les administrations financières avec le décret du 17 sept. 2008, ou de conseillers d'administration, comme à la justice avec le décret du 28 oct. 2008, ou à la défense avec le décret du 12 déc. 2008), que dans la plupart des administrations territoriales.

Cette extension s'est toutefois réalisée dans un certain désordre, sans perspective de progression dans les responsabilités exercées suivant le niveau de l'emploi, et, s'agissant des services territoriaux, dans un cloisonnement entre ministères. D'où les deux axes de réforme. En premier lieu, l'harmonisation complète, par décret, le premier du genre (Décr. 31 mars 2009), des statuts des directeurs et directeurs adjoints des administrations territoriales, aussi bien pour ce qui est de la grille de classement des emplois, que des règles de nomination, et leur décloisonnement. En second lieu, à la fois pour ces directeurs d'administration territoriale, et pour les emplois de direction d'administration centrale (sous-directeurs et chefs de service), l'organisation, au travers d'un classement des emplois en cause, selon le degré de difficultés ou de responsabilités, d'une sorte de carrière dans l'occupation des emplois, ce qui permet de rationaliser la gestion. Et, cerise sur le gâteau, la dimension interministérielle des emplois de direction départementale se trouve consacrée, pour la première fois, par le rôle donné au premier ministre dans la gestion de ces emplois. Une petite révolution dans l'administration française.

LE GÉNÉRALAT DES ADMINISTRATEURS CIVILS ET LE CORPS DES ADMINISTRATEURS DES FINANCES PUBLIQUES

D'une signification beaucoup plus forte encore, à court et moyen terme, sont deux autres innovations majeures, de portée il est vrai plus ambiguë: tout d'abord, l'instauration au sein du corps des administrateurs civils d'un grade d'administrateur général, venu s'ajouter aux deux grades anciens, d'administrateur civil de classe normale et d'administrateur civil hors classe, et ensuite la création du corps des administrateurs des finances publiques.

L'instauration du grade d'administrateur général au sein du corps des administrateurs civils est certainement une des plus marquantes des réformes intervenues, pour ce qui est du paysage statutaire de la haute fonction publique. La création

L'instauration du grade d'administrateur général au sein du corps des administrateurs civils est certainement une des plus marquantes des réformes intervenues.

de ce grade était demandée depuis plus de trente ans par les administrateurs civils, en vain, et la voilà qui aboutit d'un coup. Certes le grade ainsi créé est d'une nature un peu particulière, puisqu'il est à « accès fonctionnel »,

comme le permet l'article 58 de la loi du 11 janvier 1984 portant statut de la fonction publique de l'Etat, c'est-à-dire que ne peuvent y prétendre que les administrateurs civils ayant occupé certaines fonctions. Mais la définition des fonctions concernées est suffisamment large pour que la grande masse des candidats potentiels puisse y prétendre. Cette création a pour effet d'offrir aux administrateurs civils le Graal tant de fois réclamé, c'est-à-dire une carrière qui se rapproche de celle des grands corps de l'Etat, administratifs et techniques; le nouveau grade permettra d'atteindre la HE D, contre la HE E pour ces grands corps; certes là aussi dans les limites d'un quota, mais d'un quota généreux (15 % des effectifs du corps). Outre les

conséquences incertaines de ce choix sur notre modèle de fonction publique, comme on le verra, la réforme constitue un changement profond dans la hiérarchie des corps, dont le sociologue Luc Rouban soulignait encore récemment, pour la dénoncer, le poids (Le Monde, 20 mars 2012), sans peut-être avoir noté les changements les plus récents. Bien sûr il ne suffit pas de créer un grade pour modifier des hiérarchies inscrites dans la culture administrative ou pour faire que les missions des uns et des autres soient également valorisées. Reste que commencer par rapprocher les carrières constitue un pas majeur, et que, complétée par une gestion des ressources humaines digne de ce nom, dont on peut penser qu'elle est enfin en bonne voie, la mesure peut se révéler plus substantielle que d'aucuns ne le laissent entendre.

On peut s'interroger sur les raisons de ce changement de pied. Ce ne sont certainement pas les objurgations de Luc Rouban, même s'il n'est pas écrit que toutes les voix éclairées doivent prêcher dans le désert. Deux motivations peuvent être plausiblement avancées.

La première tient à l'objectif poursuivi avec obstination par le gouvernement, de modification des règles d'affectation des élèves au sortir de l'ENA, l'idée étant de substituer à une affectation en fonction du seul classement, une affectation par rapprochement entre les besoins des administrations employeuses et les compétences et vocations des élèves. Un tel mécanisme n'a de chance de fonctionner que si les carrières offertes sont relativement homogènes; d'où donc un effort de rapprochement. Ajoutons que, par-delà ces éléments circonstanciels, les disparités actuelles de perspectives de carrière à la sortie de l'ENA, selon les corps d'affectation, comme au demeurant par rapport aux corps de l'X, sont de moins en moins compréhensibles au regard des besoins des services et des compétences exigées des agents d'une administration à l'autre.

Deuxième raison, la création du corps des administrateurs des finances publiques, dont nous allons parler, corps d'encadrement des services déconcentrés du ministère des finances, au déroulement de carrière exceptionnellement confortable (accès à la HE E pour la plupart des administrateurs généraux, à la HE F, voire G, pour certaines fonctions). Il était difficile dans ces conditions, en présence de ce corps nouveau cumulant tous les avantages que la fonction publique de carrière peut offrir, pour des emplois de services territoriaux, de conserver, pour le corps le plus élevé d'administration centrale, un statut très en retrait.

La deuxième réforme majeure est cette création du corps des administrateurs des finances publiques dit «corps des AFiP». On vient d'indiquer combien ce corps a été conçu de façon exorbitante, au point d'avoir le meilleur régime de rémunération de la haute fonction publique. La raison de cette générosité se déduit d'elle-même, si l'on considère que ce super corps symbolise à lui seul la fusion entre les services du Trésor et ceux des impôts, si laborieuse à être accouchée, et qu'il est destiné à donner un socle statutaire commun à des fonctionnaires d'autant plus choyés qu'assumant des fonctions régaliennes essentielles: trésoriers-payeurs généraux, conservateurs des hypothèques, directeurs départementaux des impôts, receveurs des finances d'un certain niveau..., soit l'aristocratie financière territoriale de l'Etat. Le corps des

AFiP est appelé à accueillir cette élite de 700 agents, pour un ensemble de 130 000 fonctionnaires à encadrer.

Tout en étant conscient qu'il peut y avoir des réformes qui se payent et en se disant que la République ne va pas sombrer du fait du statut de 700 talons rouges, on ne peut cacher que ce statut n'est pas sans poser problème. En particulier au regard du paradoxe que constitue la différence radicale de traitement retenu entre les emplois d'encadrement des services territoriaux selon qu'il s'agit des services financiers ou qu'il s'agit des autres administrations. Les premiers se trouvent dorénavant occupés, comme on vient de le voir, dans le cadre d'un corps, avec toutes les garanties de non-retour qui en résultent; le déroulement de carrière y est un

Ce qui a été fait pour les administrateurs civils, avec le grade d'administrateur général, va devoir être transposé aux divers corps de la FPT et de la FPH de même niveau.

acquis irréversible et les promotions obtenues en lien avec l'occupation d'emplois de responsabilité active le sont définitivement, même lorsque l'agent est mis en position moins active. Tous les autres emplois territoriaux d'encadrement ne sont occupés que dans le cadre

plus instable de statuts d'emplois, puisque ceux-ci ne confèrent à leurs titulaires aucune garantie d'en conserver le bénéfice. Le «deux poids deux mesures» qui en résulte ne va pas empêcher l'administration de fonctionner, mais suscite la perplexité sur la cohérence de l'approche de l'action publique.

Par ailleurs, on ne peut se cacher que ce qui a été fait pour les administrateurs civils, avec le grade d'administrateur général, dans la foulée de la création de ce corps des AFiP va devoir être transposé aux divers corps de la FPT et de la FPH de même niveau, dans un bel ensemble de renforcement des garanties de carrière, comme si à ce niveau la fonction publique de carrière n'avait pas ses limites. D'ores et déjà les ministres ont concédé la séparation du grade des ingénieurs territoriaux en deux «pour mieux distinguer et valoriser les A+» et le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux va être doté d'un grade à accès fonctionnel sur le modèle des administrateurs civils...

► Les réformes et la haute fonction publique qu'elles préfigurent

Le modèle de haute fonction publique dont il est question ici est celui de l'encadrement supérieur des administrations centrales de l'Etat, soit pour l'essentiel celui incarné par l'ENA et les corps auxquels elle prépare, ceux des «énarques». Ce qui ne veut pas dire que les corps ENA représenteraient à eux seuls le tout de la haute fonction publique, loin de là; à côté des corps ENA, il y a les corps Polytechnique, c'est-à-dire les grands corps techniques de l'Etat (Mines et Ponts, eaux et forêts), qui ont, comme il a déjà été dit une existence de plus de deux siècles et constituent traditionnellement l'ossature de nombreuses administrations centrales de l'Etat, qu'ils ont marquées de leur empreinte et de leur réussite. En effectifs corps ENA et corps Polytechnique sont à peu près équivalents: 6 700 pour les premiers et 5 800 pour les seconds.

LE DISPOSITIF DE L'ENA ET DU DÉCRET DE 1955

Reste que le plus structurant dans notre modèle est à rechercher dans le dispositif de l'ENA et des corps ENA, car c'est celui qui irrigue l'essentiel des administrations civiles centrales de l'Etat. Ce dispositif remonte à l'immédiate après Guerre. Il avait pour objet de remédier aux maux constatés alors, auxquels la Résistance attribuait pour partie l'effondrement de 1940: absence de cohésion d'ensemble de notre encadrement supérieur, vieillissement, insuffisante démocratisation, élitisme altier suranné des grands corps.

La réforme s'est faite en deux temps.

Premier temps, avec l'ordonnance du 9 octobre 1945, qui comporte deux volets: 1) l'instauration d'un recrutement et d'une formation commune de l'ensemble des cadres généralistes supérieurs de l'Etat, grands corps y compris (Conseil d'Etat, inspection générale des finances et Cour des comptes); ce volet est symbolisé par l'ENA; 2) la création du corps des administrateurs civils; cette création constituait peut-être le pari le plus délicat de la réforme; l'objectif était de faire des cadres des ministères l'égal des grands corps précités, et d'attirer ainsi vers les administrations centrales, tout autant que vers ces grands corps, les meilleurs éléments issus de l'enseignement supérieur ou les jeunes fonctionnaires les plus prometteurs. Les membres de ce nouveau corps se voient offrir à cet effet, l'accès immédiat à des postes élevés de la hiérarchie des emplois, par rupture avec la règle traditionnelle d'un accès à la stricte ancienneté et du vieillissement

ment sous le harnais des titulaires des hauts postes, qui a été une des plaies des administrations centrales de la III^e République.

Deuxième temps, la création par un décret du 19 septembre 1955, d'un statut d'emplois pour un ensemble d'emplois fonctionnels d'en-

cadrement supérieur, ceux de sous-directeurs, de directeurs adjoints et de chefs de service, statuts d'emplois permettant d'accéder à la HE D, contre la HE A pour les administrateurs civils. Jusque-là les fonctions correspondantes étaient occupées par les administrateurs civils par simple affectation, sans rémunération spécifique. Avec la création de ces statuts d'emplois, l'administration fait coup double: elle renforce l'attractivité du corps des administrateurs civils auxquels 70 % de ces emplois, particulièrement intéressants, à la fois en termes de rémunération et de responsabilité, sont réservés; et elle lui permet de sélectionner au sein du vivier des administrateurs civils les agents les plus à même d'occuper ces emplois, tout en gardant la possibilité d'en changer en fonction des résultats obtenus ou des besoins de renouvellement. Au surplus l'administration garde l'opportunité de nommer sur ces emplois, dans la limite de 30 %, des fonctionnaires appartenant à d'autres corps, notamment les corps issus de Polytechnique, incontournables pour certaines fonctions, ou des membres des corps des services déconcentrés, appelés à apporter à l'administration centrale la connaissance du terrain qui peut lui faire défaut.

Incontestablement ce système d'encadrement supérieur a remarquablement réussi, quelles que soient les limites que l'on verra; il a permis d'attirer durablement vers la haute fonction publique parmi les meilleurs de nos jeunes diplômés et de constituer ainsi un vivier de hauts fonctionnaires de très grande qualité. Cela explique que ce soit dans ce vivier que le gouvernement choisit l'essentiel de ses cadres dirigeants, c'est-à-dire outre les titulaires des emplois de sous-directeurs et de chefs de service, 90 % des titulaires des emplois à la décision du gouvernement, dont il a pourtant un choix discrétionnaire, ceux correspondant aux fonctions administratives les plus élevées de l'Etat, tels ceux de préfet, d'ambassadeur, de directeur d'administration centrale, ou encore de directeur des grands établissements publics. On sait que Margaret Thatcher s'en est inspirée en Grande-Bretagne dans les années 1980 avec la création du *Fast Stream* qui répond très exactement à la philosophie des auteurs de l'ordonnance de 1945, de permettre aux meilleurs éléments issus du système universitaire d'accéder, après une sélection rigoureuse, aux emplois du haut de la hiérarchie de l'administration, dès leur recrutement. Avec cette différence qu'outre-Manche il n'y a pas de formation commune, ce que beaucoup d'agents regrettent d'ailleurs, et que les lauréats du *Fast Stream* n'ont aucune priorité d'accès aux emplois d'encadrement.

SECOUÉ, VOIRE ALTÉRÉ, MAIS PAS REMIS EN CAUSE

Il ne semble jamais avoir été dans l'esprit du gouvernement de mettre en cause ce modèle. Tout au plus de le secouer vigoureusement, en particulier l'ENA incontestablement affectée d'un certain désamour. Toutefois deux mesures, l'une d'ordre statutaire, avec la création déjà évoquée du grade d'administrateur général dans le corps des administrateurs civils, l'autre de gestion, avec les restrictions drastiques pratiquées dans les recrutements d'entrée à l'ENA, paraissent de nature à altérer ce modèle, voire s'il n'y est pris garde à le compromettre.

S'agissant de la création du grade d'administrateur général dans le corps des administrateurs civils, ce n'est pas cette création seule qui peut poser problème. Nous avons d'ailleurs vu ses justifications objectives. Ce qui pose problème, c'est la conception de ce grade et son articulation avec les statuts d'emplois. S'il a été instauré, selon les explications données, ce n'est pas seulement pour améliorer les perspectives de carrière des administrateurs civils (accès à la HE D), c'est surtout pour «sécuriser» leur parcours professionnel en cas de nomination dans des emplois fonctionnels ou des emplois à la discrétion du gouvernement, en d'autres termes faire en sorte que lorsqu'ils reviennent dans leur corps d'origine, ils ne se trouvent pas déclassés, et gardent donc peu ou prou, dans certaines limites, les indices détenus dans ces emplois fonctionnels. Jusque-là, une telle garantie contre le déclassement n'existait pas, et il importait aux agents et aux administrations intéressés de se battre et de trouver les postes de débouché existant par ailleurs, sauf à retomber dans le déroulement de carrière de base.

On peut comprendre ce souci de «sécuriser», d'autant qu'il a pour effet d'aligner les administrateurs civils sur ce

Le système d'encadrement supérieur instauré après la Seconde Guerre mondiale a remarquablement réussi, quelles que soient les limites que l'on verra.

dont bénéficient *de facto* les membres des grands corps. Encore peut-on s'interroger sur le point de savoir si c'est là la priorité qui doit prévaloir dans la gestion de la haute fonction publique, déjà passablement bénéficiaire de garanties de toutes natures, et si cette orientation n'a pas des aspects contre-productifs. Ce faisant la haute fonction publique se singularise par rapport à l'encadrement dans le reste du monde du travail; aucune entreprise ne peut aujourd'hui garantir à ses cadres en son sein une carrière linéaire; ce sont les cadres qui doivent être les principaux acteurs de leur propre mobilité et de leur propre gestion de carrière. La fonction publique fait le choix inverse, ce qui ne manque pas d'étonner de la part d'un gouvernement dont on attendrait qu'il soit moins précautionneux, comme s'il fallait toujours plus de garanties et comme s'il n'y avait pour les cadres de l'Etat d'autres horizons que l'appartenance au secteur public. Certes l'Etat en a les moyens, car il dispose d'un vivier d'emplois autrement plus diversifié qu'une entreprise. Mais est-ce bien raisonnable de le faire? L'ancienne combinaison entre le corps des administrateurs civils et les statuts d'emplois était d'approche plus stimulante et moderne. Ajoutons que pour que ce dispositif fonctionne, il faudra que l'Etat puisse offrir à tous ces administrateurs généraux (au nombre de plus de 500 selon ce qui est annoncé) des emplois correspondant à leurs compétences et à leurs attentes, car parallèlement les statuts d'emplois dans lesquels les administrateurs civils ont vocation à être détachés se trouvent maintenant (411 sous-

Les restrictions apportées aux recrutements opérés via l'ENA constituent une source indirecte, passablement périlleuse, d'altération de notre modèle de haute fonction publique.

directeurs, 153 chefs de service, 31 directeurs adjoints, 150 directeurs de projet et experts de haut niveau). Il y a place pour le doute.

S'agissant des restrictions apportées aux recrutements opérés par la voie de l'ENA, elles constituent, selon nous, même si elles relèvent en apparence de la simple gestion de flux, une source indirecte, passablement périlleuse, d'altération de notre modèle de haute fonction publique. Ce modèle n'est en effet susceptible de bien fonctionner que s'il est actif et vivant et s'il permet de répondre à la réalité des besoins. Tel ne paraît plus être totalement le cas. Les flux de recrutements, concrétisés par le nombre de postes ouverts chaque année au concours d'entrée à l'ENA, qui est déterminé par le gouvernement, comme pour tous les concours, n'ont plus grand-chose à voir avec cette réalité des besoins. Ce nombre de postes est devenu à lui seul un symbole de la volonté gouvernementale de maîtriser les effectifs de la fonction publique, et ce n'est pas médire que de souligner qu'alors qu'il est déterminant sur les ressources sur lesquelles les différents gestionnaires de corps ENA vont pouvoir compter, il est fixé de façon essentiellement arbitraire, abstraction faite de toute considération objective. Le chiffre retenu au cours des dernières années se situe à un niveau tel que l'on frôle la remise en cause de l'ENA. Il a été fixé durablement à 80: 40 postes ouverts au concours externe, 32 au concours interne et 8 au 3^e concours. Les différents gestionnaires n'ont plus alors qu'à se battre,

lorsque les élèves sortent de l'ENA, en fin de scolarité, pour essayer de gagner une unité de plus; cela au détriment d'autres demandeurs, ce qui revient à déshabiller Pierre pour habiller Paul. Et c'est ainsi que les ministères techniques se lamentent de ne plus se voir affecter d'élèves de l'ENA, ou au compte-gouttes, au motif qu'ils peuvent faire face avec leurs ingénieurs, comme si leurs besoins d'ordre juridique ou d'administration générale n'étaient pas considérables. Et c'est ainsi que les juridictions administratives, qui rencontrent de forts besoins, qu'elles ne peuvent absolument pas satisfaire par les sorties ENA, se trouvent contraintes d'avoir recours à des concours spécifiques. Dans le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les «sorties ENA», qui sont déjà descendues à 30 % des effectifs, vont passer si l'on en reste à 8 entrées d'anciens ENA par an, à 15 % et même 10 %.

Nous ne dirons jamais assez tout le mal qu'il y a lieu de penser d'une telle politique purement malthusienne:

- elle conduit les différentes administrations à des contournements pour trouver les ressources dont elles ont besoin, au risque de remettre en cause notre modèle de recrutement interministériel et de formation commune et de mettre à bas un des grands acquis de la réforme de 1945, qui est de vivifier en permanence la haute fonction publique par l'apport, grâce au recrutement externe, des meilleurs éléments issus des générations montantes;

- elle empêche toute politique crédible de diversification des profils des nouveaux recrutés, qui suppose de jouer sur des flux significatifs, comme le montre le *Fast Stream* britannique. Quand on recrute 40 étudiants issus de l'enseignement supérieur, il est peu de chance que l'on puisse en sélectionner venant de 80 universités différentes, comme c'est le cas du *Fast Stream*. Or s'il est un impératif pour l'ENA, c'est la diversification des recrutements; des recrutements étriés renforcent le caractère élitaire de ceux-ci;

- enfin elle procède d'une approche erronée de la façon de maîtriser les effectifs. A ce niveau, maîtriser ne peut se ramener à un assèchement des recrutements. La solution consiste bien davantage à faire respirer les corps intéressés, en procédant aux recrutements nécessaires, et en gérant activement les ressources ainsi dégagées, dans une perspective d'entrées et de sorties; ce qui se pratique admirablement pour l'encadrement des armées. Tout jeune saint-cyrien sait qu'après quinze à vingt ans de services, environ la moitié de sa promotion devra se reconvertir, soit dans d'autres emplois publics, soit dans des emplois privés; et chaque année des dizaines de jeunes capitaines ou jeunes commandants procèdent à une reconversion, qui n'est certainement pas plus facile que celle qui s'imposerait à un haut fonctionnaire civil.

► Les réformes réalisées et la GRH dans la haute fonction publique

Par-delà les problématiques évoquées précédemment, une des questions majeures quant à la politique de l'encadrement supérieur réside dans la bonne utilisation des ressources humaines disponibles, et donc dans la qualité de leur gestion.

LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE EN PREMIÈRE LIGNE DES RÉFORMES GÉNÉRALES

Nous ne nous arrêtons qu'un instant sur les réformes menées au pas de charge pour remédier aux pesanteurs générales transversales à toute la fonction publique (poids de la gestion administrative et des automatismes dans le déroulement de la carrière, faiblesse de la mobilité, insuffisance des mécanismes de reconnaissance du mérite...). La haute fonction publique n'est pas la seule intéressée par ces politiques, même si elle se trouve en première ligne :

– réforme, par le décret du 28 juillet 2010, de l'évaluation, avec suppression de la notation traditionnelle et son remplacement par un entretien d'évaluation centré sur les objectifs à atteindre et les moyens de les atteindre;

– suppression de nombreuses entraves à la mobilité, par la loi du 3 août 2010, et par l'incitation à la constitution de corps interministériels; on peut se référer utilement sur ce point à l'analyse de Fabrice Melleray (*Un édifice statutaire plus souple?*, AJDA 2011. 2388), si ce n'est que l'on a beaucoup de difficultés à partager sa conclusion; il commence en effet par relever que la création de corps interministériels ne contribuerait pas à la simplification de l'édifice statutaire, pour ajouter bien vite que la complexification qui en résulte « ne rime pas avec rigidification, mais bien avec assouplissement »; – allez comprendre de la part d'un des maîtres de sa génération... –;

– recherche d'une meilleure reconnaissance du mérite et de la performance, en particulier par un sérieux réaménagement d'une partie des dispositifs de rémunération accessoire consistant à donner une plus large place aux fonctions occupées et aux résultats obtenus; ainsi avec la prime de fonction et de résultats (PFR)

Il reste à inventer dans la haute fonction publique des méthodes d'évaluation et de reddition de comptes qui en soient.

instituée par décret du 22 décembre 2008, qui regroupe plusieurs primes existantes en une prime plus ramassée et *a priori* plus moderne; cette prime peut atteindre, dans l'encadre-

ment supérieur 67 200 €, dont une part variable de 36 000 €. Il y a lieu d'ajouter que pour les plus hauts postes d'encadrement, ceux de directeur d'administration centrale, se surajoute une indemnité dite « de performance », d'un montant maximum de 20 % de la rémunération (autres primes comprises) instituée par décret du 11 août 2006 et progressivement généralisée, plus exclusivement destinée à développer la pratique de la fixation écrite d'objectifs annuels et d'une évaluation objective des résultats.

Sur ce premier volet de la GRH dans la haute fonction publique, une observation et une interrogation.

L'observation pour relever qu'en la matière, disposer de bons outils est essentiel, et un grand pas a été franchi, mais qu'encore faut-il en faire bon usage. Ce n'est pas garanti; il y a loin de la déclaration d'intention à la réalité, pour l'encadrement supérieur comme pour le reste de la fonction publique, comme le montre au demeurant une utilisation fort discutable de l'indemnité de performance. Il reste à inventer dans la haute fonction publique des méthodes

d'évaluation et de reddition de comptes qui en soient, condition d'une reconnaissance fiable du mérite.

Quant à l'interrogation, elle est relative à la boîte noire que constituent les rémunérations accessoires dans la haute fonction publique, dont l'opacité est d'autant plus regrettable que leur part dans la rémunération des agents s'accroît, dans des proportions au demeurant limitées, au regard de la cohérence de la fonction publique. Les informations rendues publiques sur ce point, en particulier leur niveau selon les administrations, sont plus que ténues. Il ne faut pas être grand clerc pour se douter que c'est en raison des profondes inégalités qui les affectent et du fait que les principaux bénéficiaires, seuls détenteurs des informations, ont intérêt à les cacher. La question est donc: jusqu'à quand, dans notre pays, on n'aura pas, comme en Grande-Bretagne, une autorité centrale pour définir les barèmes de rémunération de l'encadrement supérieur et en suivre l'application, seul moyen d'y remédier?

LA NOUVELLE GESTION DES CADRES SUPÉRIEURS

Pour ce qui est de la gestion proprement dite des cadres supérieurs, il y avait lieu de s'affronter à trois lacunes majeures (v. sur ce point, nos rapports au ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, sur « le management de l'encadrement dirigeant de l'Etat », mai 2003, et au premier ministre sur « la diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'Etat », sept. 2006): 1) mauvaise connaissance de notre vivier de hauts fonctionnaires, empêchant tout à la fois le repérage en amont des cadres à haut potentiel, l'organisation de parcours professionnels à leur bénéfice en vue de l'accès aux postes les plus élevés, et la mise en place de formations adaptées aux besoins; 2) amateurisme des processus de nomination aux postes les plus élevés, par insuffisance de méthodologie et de rigueur: absence de fiches de postes, absence de vérification digne de ce nom des aptitudes, absence de mise en œuvre d'une procédure objective de sélection ou de présélection. Seule la qualité du vivier d'ensemble évite les catastrophes liées à ce bricolage, mais les erreurs de castings restent nombreuses; 3) faiblesse de l'interministérialité et du pilotage interministériel, avec un abonné absent traditionnel dans la gouvernance de la haute fonction publique, Matignon.

Paradoxalement la France qui a su se doter au sortir de la Seconde Guerre mondiale d'un dispositif moderne et performant d'encadrement supérieur et a inspiré les grandes réformes décidées dans d'autres pays, comme le *Fast Stream* britannique, s'est peu à peu endormie sur ses lauriers au point d'être largement distancée par ces pays dans la gestion de cet encadrement. Il suffit de rappeler pour s'en convaincre ce qui est fait en la matière en Grande-Bretagne depuis quinze ans et que nous rappelions en 2003. Les agents occupant un emploi supérieur, que ce soit au sein d'une agence ou d'un département ministériel, y ont été intégrés depuis 1996 dans un ensemble unique qui regroupe environ 3 500 hauts fonctionnaires, sous la supervision du

Senior civil service (SCS), créé en 1996; leur cadre global d'emploi et de rémunération est défini de manière interministérielle; les barèmes de rémunération sont établis après l'avis d'un organisme indépendant composé de cadres dirigeants et de professionnels du privé. Au sein du SCS, une unité plus restreinte dotée pour autant de 35 agents, le *Senior Staffing Group (SSG)* suit la population spécifique de l'équivalent des directeurs généraux, directeurs et chefs de service, sous-directeurs et directeurs d'établissements publics.

Les rapports précités suggéraient une variété de pistes de bon sens pour y remédier, consistant essentiellement à professionnaliser les outils et les méthodes, dans le cadre d'un pilotage interministériel renforcé. Il était également préconisé, pour « booster » la réforme, l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement les plus élevées à des candidats non issus des viviers traditionnels, par compétition ouverte et objective, ainsi que cela est pratiqué avec succès en Grande-Bretagne, pour environ le cinquième des postes d'encadrement supérieur de ce pays.

Nous aimerions pouvoir dire que les politiques conduites au cours des dernières années sont allées dans le sens préconisé et sont en train de corriger cette situation. Malheureusement tel n'est que très partiellement le cas.

Du moins y a-t-il lieu de reconnaître que si les choses n'ont pas bougé sur tous les plans, le dossier commence à être pris en main par le secrétariat général du gouvernement, épaulé par la direction générale de l'administration et de la fonction publique. La ligne de conduite a été définie

Pour ce qui est du volet conditions de nomination, la situation peut être regardée comme globalement figée.

dans une circulaire du premier ministre – au contenu parfait – du 10 février 2010, publiée au Journal officiel du 16 février. Cette circulaire portait sur ceux qu'elle qualifie de cadres dirigeants de l'Etat, définis comme

occupant « les postes les plus élevés dans la hiérarchie administrative de l'Etat et de ses établissements publics, dont les titulaires sont nommés en conseil des ministres » et elle se proposait d'agir sur les deux registres, meilleure connaissance du vivier et repérage des cadres à haut potentiel, d'une part, et conditions de nomination aux emplois de cadre dirigeant, d'autre part.

Pour ce qui est du premier registre, il est heureux de constater que les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif sont, en ce premier semestre 2012, en cours de mise en place, au travers de l'établissement d'un profil commun de compétences managériales (adopté fin 2011), d'une grille commune d'évaluation (d'ores et déjà opérationnelle), de l'organisation de revues de carrières annuelles (la liste des premiers bénéficiaires a été arrêtée début 2012), de la mise en place d'une application informatique dédiée. Par ailleurs un premier cycle d'accompagnement destiné à la consolidation des compétences a été organisé au printemps 2012. C'est un changement d'importance, en particulier dans la reconnaissance de l'utilité d'un pilotage interministériel, qui mérite d'être salué.

Pour ce qui est du volet conditions de nomination, il n'en est malheureusement pas de même; la situation peut être

regardée comme globalement figée, bien qu'il ait été veillé, à l'occasion de la refonte des statuts, à poser des règles de procédure exigeantes. Cet immobilisme sur ce point est d'autant plus surprenant qu'une énergie considérable a été dépensée pour modifier le régime d'affectation des élèves à la sortie de l'ENA, sous l'argument selon lequel il importait de mieux rapprocher les attentes et aptitudes des élèves, des besoins des administrations. Nous n'avons personnellement rien contre cet effort inspiré par le meilleur objectif d'utilisation rationnelle des potentiels des uns et des autres. Mais il est paradoxal, que l'objectif se trouve perdu de vue une fois les ressources nouvelles affectées dans ces administrations. Or on peut penser qu'il faudrait se donner au moins autant de mal lorsque l'on nomme un chef de service, un directeur d'établissement ou un directeur que lorsque l'on affecte un élève de l'ENA dans un des corps et un des ministères auxquels il peut prétendre. Ce serait au surplus un moyen d'éviter le grief de politisation de la haute fonction publique, étant observé qu'en la matière, il serait exagéré de prétendre que le gouvernement sortant aurait davantage « péché » que ses prédécesseurs; il a eu ses errements (dont certains ont été sanctionnés par le Conseil d'Etat), mais on peut admettre qu'il n'a fait, pour l'essentiel, qu'utiliser vigoureusement ses prérogatives.

On ne peut qu'être frappé également par la frilosité du gouvernement à relayer la préoccupation évoquée plus haut formulée en 2006 et fortement soutenue à l'époque par le premier ministre, d'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement les plus élevées à des candidats non issus des viviers traditionnels, par compétition ouverte et objective. Cette ouverture ne constitue pas une panacée, mais elle correspond à une attente de diversification des profils, et serait de nature à atténuer le grief quelquefois fait à l'ENA d'exercer une mainmise sur l'Etat, grief bien excessif, mais qu'une politique plus fine de nomination dans les très hauts postes atténuerait utilement. Il est vrai que cela suppose des règles rigoureuses et professionnalisées de choix qui n'ont pas été mises en place.

Faut-il s'étonner que rien n'ait été fait dans ce volet délicat de l'accès aux postes supérieurs d'encadrement? A vrai dire non, car la question posée est celle du pilotage d'ensemble de la gestion de la haute fonction publique, point sur lequel, comme on l'a vu la Grande-Bretagne a par exemple fait porter son effort, y compris en posant le principe de barèmes communs de rémunération. Or en France, et depuis longtemps, quels que soient les textes sur le nécessaire pilotage de la haute fonction publique, Matignon a toujours gardé ses distances et laissé agir les ministres. Peut-être l'injonction par le législateur de mieux équilibrer la détention par les femmes de postes de responsabilité va-t-elle faire évoluer les choses, car Matignon ne pourra se borner à un rôle d'observateur.

Au total, au cours des années qui viennent de s'écouler, la haute fonction publique, comme le reste de la fonction publique, a été soumise à un sérieux *aggiornamento*. Le paysage statutaire et le modèle de fonction publique n'ont pas été fondamentalement modifiés, sous réserve de quelques innovations plus ou moins bien conçues, plus lourdes d'incertitudes que d'avantages avérés, comme il a été indiqué plus

haut, et d'un désamour marqué à l'égard de l'ENA. Bien des réformes statutaires s'analysent davantage comme une accumulation d'améliorations catégorielles de déroulement de carrière que comme des jalons dans la mise en œuvre d'une vision renouvelée de l'encadrement supérieur. Un des acquis les plus substantiels consiste dans la modernisation en profondeur des outils de gestion, en particulier à destination des cadres à haut potentiel. Quant à la gestion proprement dite, si le poids de Matignon a été affirmé sur les postes de direction de l'administration territoriale, elle est restée, à l'échelon central, dans les errements du passé.

Si l'on se permettait des vœux pour cette haute fonction publique, ce serait une approche plus allante et novatrice et une vision plus explicite, un renforcement par Matignon de son pilotage et de l'utilisation des outils forgés à son intention, plus de professionnalisme dans les nominations, un élargissement du rôle de l'ENA, des flux de recrutement autorisant la diversification des profils recrutés, plus

de transparence dans les régimes de rémunération, un reprofilage des échelles de rémunération des emplois supérieurs, des modes d'évaluation et de reddition de comptes à la hauteur des enjeux. Cela représente bien des chantiers, mais ce n'est pas non plus une tâche insurmontable. S'y attaquer constituera un signe de confiance envers la haute fonction publique, ce dont elle a certainement en définitive le plus besoin. Pour les hauts fonctionnaires, comme pour le reste des agents publics, les réformes statutaires et les mesures de gestion, c'est bien et c'est indispensable. Mais l'essentiel reste le sens de la mission et l'assurance d'être reconnu comme un acteur auquel on fait pleine confiance et sur lequel on compte dans la conduite des politiques publiques. En la matière, rien n'est jamais acquis; le pouvoir politique n'est jamais avare de griefs à l'égard de sa haute administration, et celle-ci le lui rend bien à l'occasion, fût-ce sous forme de tribunes plus ou moins bien venues de collectifs anonymes. Reste que l'Etat n'est rien sans une forte administration et que tout pouvoir doit être assez sage pour gérer et valoriser en conséquence sa haute fonction publique. ■