

Le gouvernement veut reprendre la main sur les jeunes énarques

2 févr. 2018, PAR Bruno Botella Acteurs Publics

Ceux qui choisissent les grands corps à la sortie de l'ENA seront obligés de bouger au bout de deux ans vers des postes qui correspondent aux priorités du gouvernement, en administration centrale ou déconcentrée. Le gouvernement avance ainsi à petits pas sur la réforme de la sortie de l'ENA.

Le 22 janvier dernier, à la Cour des comptes, Emmanuel Macron avait “teasé” ce que pourrait être la réforme de l'affectation des jeunes énarques, notamment ceux qui rejoignent les “grands corps”. Le Président s'était engagé à “réformer les débuts de carrière” des hauts fonctionnaires, renvoyant les détails aux conclusions du prochain comité interministériel de la transformation publique.

Les précisions attendues ont donc été apportées par le Premier ministre, Édouard Philippe, jeudi 1^{er} février, et la révolution n'est pas pour demain. Ceux qui avaient compris que dorénavant, les élèves les mieux classés à la sortie de l'ENA et qui choisissent de rejoindre les grands corps plutôt que les administrations ne pourraient plus le faire s'étaient trompés...

Selon Édouard Philippe, les élèves sortis “dans la botte” de l'ENA pourront toujours choisir les grands corps (Inspection générale des Finances, Conseil d'État, Cour des comptes...), mais après deux ans de service, ils devront quitter leur prestigieuse maison parisienne pour aller se frotter aux réalités de l'administration, en particulier en province ou outre-mer, “en fonction des priorités gouvernementales”, pour reprendre les termes employés par Emmanuel Macron le 22 janvier. “C'est-à-dire là où nous avons besoin de leur talent et de leur force de travail”, a indiqué le Premier ministre jeudi.

RSA en Guyane, Parcoursup...

La réforme est lancée sans tarder puisque Édouard Philippe a indiqué avoir déjà “sollicité les préfets de région et les ministres pour proposer une trentaine de fiches de poste qui permettront, par exemple, dès septembre à de jeunes hauts fonctionnaires d'accompagner en Guyane la réforme du RSA qui s'engage sur ce territoire ou d'accompagner le déploiement de Parcoursup [la nouvelle plate-forme affectant les bacheliers dans l'enseignement supérieur, ndlr] auprès des équipes du ministère de l'Enseignement supérieur ou encore de muscler le pilotage de la transformation numérique au ministère de la Santé”.

Aujourd'hui, les jeunes énarques qui intègrent les corps d'inspection et de contrôle – un tiers d'entre eux environ – doivent attendre trois ou quatre ans avant de “faire leur mobilité” dans une administration qu'ils ont soigneusement choisie. La réforme annoncée par le gouvernement devrait donc changer pas mal les habitudes, car désormais, les hauts fonctionnaires concernés devront bouger au bout de deux ans et surtout, aller là où on leur dira d'aller...

En tout cas, cette réforme ne remettra pas en cause le choix par l'élève – et non par l'employeur – de son affectation à la sortie de l'ENA, pas plus qu'elle ne respecte la promesse du candidat Macron, qui avait affirmé dans nos colonnes qu'il était favorable à la suppression de l'accès direct aux grands corps à la sortie de l'ENA →

L'interview du 13 avril 2017 :

Emmanuel Macron : “Nous avons besoin d'une fonction publique plus souple”

7 mai 2017, PAR Acteurs Publics

Dans une interview exclusive à *Acteurs publics*, publiée le 13 avril dernier, le candidat d'En marche ! assurait que son “objectif n'était pas d'enterrer le statut, mais d'ouvrir la fonction publique”. “La révolution passe par l'individualisation du suivi RH de chaque agent, la suppression des verrous qui font

obstacle à la mobilité et le renforcement de la formation professionnelle”, jugeait celui qui est arrivé en tête au tête au premier tour de l’élection présidentielle le 23 avril.

Doit-on passer d’une organisation de la fonction publique de l’État par corps à une organisation par métiers ?

Ce n’est pas en substituant une nomenclature de métiers à la liste des corps, c’est-à-dire en remplaçant un cadre rigide par un autre, que nous répondrons aux défis de la fonction publique. Ce n’est pas d’un nouveau système dont nous avons besoin, mais d’une fonction publique plus souple et plus ouverte qui gère mieux ses agents. Ce seront mes deux priorités. Je veux d’abord simplifier l’organisation, pour lever les freins à la mobilité, y compris entre les différentes fonctions publiques et en interministériel. J’accélérerai la politique de fusion des corps et la mènerai à son terme. Je souhaite également une véritable gestion des ressources humaines dans la fonction publique, pour élargir les perspectives de carrière des agents, accompagner l’évolution des métiers et favoriser mobilités et transitions professionnelles. Cela passera notamment par un investissement massif en faveur de la formation continue.

Vous avez affirmé vouloir ouvrir le statut de l’encadrement supérieur (chefs de service, sous-directeurs, etc.). S’agit-il de l’ouvrir davantage aux fonctionnaires de grades inférieurs ou de l’ouvrir à des contractuels ? Et pourquoi ?

La réforme de l’encadrement supérieur sera guidée par deux principes : l’encouragement à la mobilité et l’ouverture à tous les talents. Les emplois de sous-directeur et de chef de service seront ainsi ouverts aux agents de catégorie A, avec des conditions d’expérience préalable allégées. Nous ouvrirons également la possibilité de recruter sur contrat des talents venus du secteur privé qui auront fait preuve d’une expérience suffisante. L’objectif est de pouvoir s’appuyer sur les meilleurs profils pour ces postes clés. D’abord en puisant dans toutes les composantes des trois fonctions publiques, sans que les corps ou cadres d’emploi d’origine ne constituent des obstacles infranchissables. Et en trouvant aussi hors des administrations les savoir-faire dont elles peuvent avoir besoin. Je pense en particulier à des dirigeants maîtrisant les méthodes de gestion développées dans d’autres organisations publiques ou privées – associations, entreprises de toutes tailles, organisations internationales...

"Ce n’est pas un nouveau système dont nous avons besoin, mais d’une fonction publique plus souple et plus ouverte qui gère mieux ses agents"

Vous avez indiqué que le recrutement sur contrat dans les fonctions non régaliennes serait développé, alors que la fonction publique de l’État est aujourd’hui composée à près de 16 % par des contractuels. N’est-ce pas une manière d’enterrer progressivement le statut sans l’assumer comme tel ? Et quelles nouvelles cibles de recrutements contractuels voulez-vous atteindre ? Visez-vous les enseignants ?

J’ai dit clairement que je n’envisageais pas de remise en cause du statut de la fonction publique, et que ma priorité était de mieux gérer les administrations, pour qu’elles s’adaptent à leurs missions nouvelles. Cela suppose d’assouplir le cadre de recours aux contractuels. L’objectif n’est pas d’“enterrer” le statut, mais d’ouvrir la fonction publique à davantage de profils, s’ils ont les compétences requises – y compris à ceux qui ont choisi de débiter leur carrière ailleurs, ou à ceux qui souhaitent la rejoindre pour un temps seulement. C’est un élément de la “société du choix” que je veux construire. Il n’y aura aucune priorité donnée au contrat par rapport au statut. Et il n’y aura pas davantage de cible chiffrée : l’objectif est que le recrutement sous contrat puisse se faire partout où le responsable local juge que cela permet de répondre au mieux aux besoins du terrain. Aujourd’hui, le contrat de droit public et le contrat de droit privé diffèrent. Je n’en vois pas la raison. Je souhaite leur convergence. Pour les enseignants, le recrutement sous statut restera la règle. Mais il faut aussi être pragmatique et efficace : nous ne laisserons pas de classes sans enseignant, si des agents contractuels peuvent être mobilisés. Le recrutement par contrat existe déjà dans l’éducation nationale pour les remplacements et les postes vacants, mais dans des conditions précaires et avec très peu d’accompagnement. L’enjeu, c’est de renforcer la formation des agents contractuels et d’améliorer leurs conditions de travail, en faisant converger leurs droits avec ceux du droit commun. J’entends par ailleurs faciliter, pour les enseignants volontaires, l’évolution vers d’autres métiers dans l’administration, après un certain nombre d’années d’activité – et je sais qu’ils sont nombreux à le souhaiter. Nous créerons de la

même manière des passerelles pour que des fonctionnaires d'autres administrations, moyennant une sélection appropriée et une formation adaptée, puissent devenir enseignants. Cela ne devrait pas être fermé non plus à des salariés venant d'autres horizons que la fonction publique.

Le point d'indice doit-il rester le centre de gravité de la rémunération dans la fonction publique ?

Non. Je suis favorable à une plus grande responsabilisation des gestionnaires sectoriels ou locaux sur leur politique salariale, ainsi qu'à une meilleure rémunération des mérites individuels et collectifs. Je suis favorable au développement de la rémunération au mérite car le système de revalorisation uniforme par le point d'indice est injuste et démotivant pour les fonctionnaires, puisque l'effet est le même, que l'on s'engage peu ou beaucoup. Et il creuse les inégalités entre fonctionnaires, en augmentant mécaniquement plus le salaire de celui qui gagne déjà plus. Par ailleurs, ce système est contraire à la politique d'autonomie et de responsabilité que je défends.

"L'objectif n'est pas « d'enterrer » le statut, mais d'ouvrir la fonction publique"

À combien la proportion de la rémunération moyenne liée à la manière de servir doit-elle se monter ? Cette part doit-elle être différenciée ou non selon la place que l'on occupe dans la chaîne hiérarchique ?

L'implication des agents doit être reconnue. La proportion de la rémunération moyenne liée à la manière de servir doit être différente selon la place que l'on occupe. Elle doit être plus importante chez les cadres supérieurs et dirigeants, sur lesquels il est légitime de faire peser une incitation, que ce qu'elle peut être dans les autres positions. De la même façon, les critères de rémunération doivent être différents : autant un cadre supérieur est directement comptable du résultat collectif de ses équipes, autant un agent d'exécution inséré dans un collectif de travail a surtout besoin de voir reconnus son implication et son professionnalisme. Cette proportion n'a par ailleurs aucune raison d'être la même dans toutes les administrations. Là aussi, il faut que les responsables publics aient la possibilité d'adapter les règles en fonction de l'évolution des besoins et des priorités, dans un cadre devant, bien évidemment, faire l'objet de négociations avec les représentants des personnels.

Les syndicats doivent-ils continuer à intervenir dans la gestion de la carrière des agents au travers des commissions administratives paritaires (CAP), où siègent les représentants du personnel et de l'administration ? Les syndicats doivent-ils être recentrés sur des questions collectives ?

Le dialogue social doit être exemplaire au sein du service public. Il doit concilier des objectifs de concertation, de représentativité et d'efficacité. L'organisation des commissions administratives paritaires est perfectible à cet égard. Je suis favorable à un recentrage progressif du dialogue social sur les questions d'intérêt collectif, plutôt que sur les questions individuelles. J'estime par ailleurs que les décisions relatives aux demandes de mobilité des agents doivent être davantage déconcentrées, pour être plus en prise avec les besoins du terrain, et faire intervenir davantage le responsable local concerné. Cette évolution est cohérente avec la politique de responsabilisation que je veux mettre en place. Elle devra concerner également le champ de l'hospitalier et les collectivités territoriales.

"Le système de revalorisation uniforme par le point d'indice est injuste et démotivant pour les fonctionnaires"

Le renforcement de la DRH de l'État doit-il être poursuivi ? Si oui, selon quels principes et dans quels objectifs ?

Tout comme il n'a pas suffi de rebaptiser "DRH" les anciens services du personnel des entreprises pour y faire progresser la gestion des ressources humaines, faire de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) la "DRH de l'État" ne sera que de l'affichage si les méthodes ne sont pas revues en profondeur. Pour passer d'une logique de gestion administrative du personnel à une véritable politique de ressources humaines, il faut d'abord renforcer la gestion de proximité, le rôle de l'encadrement local et l'accompagnement personnalisé. Cette révolution est nécessaire, pour la modernisation de l'État, le bien-être des agents et la maîtrise des dépenses publiques. Cette révolution passe par une plus grande responsabilité des ministres, comme patrons de leur administration. Des contrats pluriannuels seront établis avec chaque ministre et publiés, sur la mise en œuvre des priorités, la réalisation des cibles d'économies, en

matière d'effectifs notamment, et la transformation de l'administration. La révolution passe aussi par la modernisation des procédures de recrutement : la généralisation des comités d'audition a constitué un important progrès, mais les recrutements pâtissent encore d'un fort manque de transparence. Nous instituerons une obligation de publication de l'ensemble des offres sur la bourse interministérielle de l'emploi public [BIEP, la plate-forme de recrutement des employeurs publics, ndlr]. La révolution passe enfin par l'individualisation du suivi RH de chaque agent, la suppression des verrous qui font obstacle à la mobilité et le renforcement de la formation professionnelle.

Vous avez indiqué que vous souhaitiez rétablir le jour de carence dans la fonction publique. Pourquoi ?

L'absence de jour de carence dans la fonction publique est une inéquité de droit plus que de fait, car les deux tiers des salariés des entreprises bénéficient d'une prise en charge de leurs trois jours de carence par leurs mutuelles, et cette couverture est en cours d'extension pour le tiers restant. Il y a en revanche une inéquité profonde, qui concerne le contrôle du bien-fondé des absences : les salariés du privé sont soumis à un contrôle indépendant par les caisses de la Sécurité sociale, tandis que dans le public, le contrôle est fait par l'employeur lui-même, et il est moins strict. C'est à cette différence que je souhaite m'attaquer. Ma proposition est la suivante : restaurer le jour de carence dans le public tant qu'un dispositif de contrôle équivalent à celui du privé n'aura pas été mis en place. On pourra réexaminer les choses une fois un éventuel dispositif créé.

"Je ne veux pas que l'État fabrique des "castes" administratives, avec des carrières toutes tracées"

L'accès aux grands corps à la sortie de l'ENA doit-il être supprimé ? Si oui, pourquoi ?

Oui, j'y suis favorable. Pour savoir correctement évaluer, contrôler, auditer l'État, pour rendre la justice, il faut avoir une expérience professionnelle suffisante. Je ne veux pas que l'État fabrique des "castes" administratives, avec des carrières toutes tracées. Je veux renforcer la méritocratie au sein même de l'État, pour promouvoir les meilleurs et les plus engagés, et pas seulement ceux qui ont eu les qualités académiques requises à un instant "T" pour sortir bien classés. Ces évolutions concerneront aussi les corps d'ingénieurs. Le plafond de verre qui sépare un ingénieur issu des écoles des mines des membres du corps des Mines ou un magistrat de tribunal administratif ou de chambre régionale des comptes des membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes doit être définitivement brisé. Cela concerne un nombre limité de personnes, mais cela démontrera la capacité du service public à se réformer par le sommet.

Vous avez promis de recruter un quart au moins des directeurs d'administration centrale en dehors de la fonction publique. Pourquoi ?

Le secteur public dispose de cadres supérieurs bien formés, compétents et loyaux nécessaires à l'exercice de ses missions. Mais ils sont enclins à reproduire ce qu'ils connaissent plutôt qu'à le transformer. Je considère qu'il est indispensable d'enrichir les savoir-faire qui irriguent le secteur public, ce qui requiert notamment d'attirer au sein de l'administration des compétences et des talents différents, qu'ils soient issus d'autres horizons du secteur public, ou du secteur privé. Cette ouverture est d'ailleurs déjà à l'œuvre dans de nombreux services publics et les expériences démontrent que la capacité d'intégration de profils extérieurs ou atypiques au sein de l'administration est très forte. Il faut cependant se garder d'une posture idéologique consistant à rechercher dans le secteur privé les remèdes à tous les maux du secteur public.

"Les cabinets ministériels se concentreront sur l'accompagnement politique et stratégique, l'interaction avec le Parlement ou la gestion de la communication du ministre"

Comme beaucoup avant vous, vous avez promis de réduire la taille des cabinets ministériels pour pousser les ministres à s'appuyer davantage sur les directeurs d'administration. Quelle doit être concrètement la répartition des rôles ? Que ne doit plus faire un cabinet et combien compterait-il de membres ?

Il est indispensable que la chaîne de décision entre l'échelon politique et les services soit simplifiée et raccourcie. Peu de pays interposent autant de collaborateurs entre les ministres et les administrations, alors

que celles-ci sont, en France comme ailleurs, parfaitement capables de répondre directement aux sollicitations des décideurs politiques. Je souhaite qu'une relation de confiance s'établisse entre les ministres et leurs principaux collaborateurs, que sont les directeurs d'administration centrale. Pour cela, il faut que les cabinets cessent de faire écran sur tous les sujets, ce qui est déresponsabilisant et démotivant. Les cabinets se concentreront donc sur l'accompagnement politique et stratégique, l'interaction avec le Parlement ou la gestion de la communication du ministre.

Avez-vous toujours pour objectif de remplacer ou de confirmer l'ensemble des directeurs d'administration dans les deux mois suivant votre élection ? Que cherchez-vous et est-ce faisable en un temps si court ?

Les ministres doivent être entourés de directeurs en qui ils ont confiance et qui mèneront efficacement la politique du gouvernement. C'est la condition de l'allègement des effectifs des cabinets et du retour à une responsabilité réelle des directeurs d'administration centrale. Soyons clairs : je ne recherche en aucune façon une quelconque affiliation politique qui remettrait en cause le principe d'indépendance et d'impartialité du service public. En revanche, j'attendrai de la part des cadres dirigeants du secteur public un engagement sans faille pour mettre en œuvre avec loyauté et efficacité le programme du gouvernement. Dans les premiers mois, les 250 postes pourvus en Conseil des ministres feront l'objet d'une confirmation ou d'une nouvelle nomination.

Combien de ministres et de secrétaires d'État le gouvernement comptera-t-il au total ?

La multiplication des ministères favorise les conflits, rend la coopération plus difficile et entretient une culture de défense du territoire entre administrations. Je mettrai en place une équipe gouvernementale resserrée, composée d'une quinzaine de ministres de plein exercice. C'est la condition de l'efficacité et aussi de la responsabilité vis-à-vis des Français. Lorsque la responsabilité de chacun est diluée, l'action du gouvernement se trouve entravée. Un gouvernement solidaire et responsable ne peut qu'être resserré.

Vous jugez possible de ne pas renouveler 70 000 postes dans les collectivités. Est-il prudent d'annoncer un chiffre alors que la suppression de postes dans la fonction publique territoriale dépend exclusivement du bon vouloir des collectivités (48 000 employeurs distincts) ?

La Constitution protège la libre administration des collectivités locales. Je connais l'engagement des élus locaux et des agents territoriaux pour améliorer en permanence la gestion de leurs collectivités. Je veux poursuivre le partenariat qui a été engagé avec les collectivités locales en faveur d'un secteur public plus efficace. Je proposerai donc un "pacte quinquennal" pour donner une visibilité aux employeurs territoriaux, en définissant des objectifs. J'envisage ainsi une réduction de dépense publique locale de 10 milliards d'euros, associée à une modération des effectifs de 70 000 à 75 000 postes, mais aussi des moyens pour y parvenir. Je souhaite que l'État apporte moins de contraintes et plus de solutions. Par exemple : la simplification des normes, l'amplification de la mobilité des agents, des plates-formes de mutualisation à grande échelle, la fin de la débudgétisation sauvage qui transfère aux collectivités des fardeaux trop lourds et qui relèvent de l'État.

Souhaitez-vous réviser ou clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités ?

Des jalons importants ont été franchis pour moderniser notre organisation territoriale, mais celle-ci demeure indéniablement plus complexe que dans les pays voisins. Je me méfie des projets de "jardin à la française" qui viseraient à supprimer de manière autoritaire tel ou tel pan de collectivités. Notre maillage territorial constitue un rempart contre la montée de certains déséquilibres. Je privilégierai une méthode souple, incitative, adaptée aux besoins des territoires. Nous encouragerons le transfert des compétences des départements aux métropoles dans les zones les plus urbanisées et les fusions de départements lorsque ceux-ci le souhaitent, avec pour objectif la réduction d'un quart du nombre des départements. Mais les départements seront préservés dans les zones rurales, où cette évolution n'aurait pas de sens et où il est plus judicieux de développer l'intercommunalité.

"J'inviterai toutes les collectivités à engager, au côté de l'État, un audit approfondi de leur dépense, qui devra permettre de documenter, sans tabou, des pistes d'économies crédibles"

Vous jugez possible de réduire la dépense publique locale à hauteur de 10 milliards d'euros. Où sont les marges de manœuvre ?

Identifier des marges de manœuvre est un exercice nécessaire mais complexe. Il reposera, pour l'État comme pour les collectivités locales, sur un examen réalisé sous la responsabilité des décideurs au plus près du terrain. Il faut en effet se garder de stigmatiser certaines catégories de dépense – par exemple la dépense de personnel ou de fonctionnement – et d'en sanctuariser d'autres – par exemple l'investissement. Il existe des investissements inappropriés et il est bien des cas où le recrutement d'un agent public est plus pertinent, y compris financièrement, que l'externalisation ou l'abandon d'une compétence. J'inviterai donc toutes les collectivités à engager, au côté de l'État, un audit approfondi de leur dépense, qui devra permettre de documenter, sans tabou, des pistes d'économies crédibles.

Que comptez-vous faire pour améliorer les conditions de travail de l'ensemble des agents publics ?

Je prévois un plan d'investissement massif : je consacrerai 5 milliards d'euros à la modernisation du service public (dans l'État comme dans les collectivités) pour améliorer les outils de travail des agents, alléger les procédures, libérer du temps utile et accélérer la transition numérique. La France doit devenir la référence pour les services publics en ligne : d'ici 2022, 100 % des démarches administratives doivent pouvoir être effectuées sur Internet. C'est une demande des usagers, mais c'est aussi une mesure au bénéfice des agents publics, qui seront libérés, grâce au numérique, de tâches administratives répétitives. L'amélioration des conditions de travail des agents est la grande oubliée des réformes du secteur public des dernières décennies : elle sera pour nous une priorité.

Propos recueillis par Bruno Botella et Pierre Laberrondo