

## GRUPE STATUTS ET PRATIQUES STATUTAIRES

### Provisoire

*Les travaux du G16 sur la situation matérielle de la haute fonction publique et plus généralement, sur la gestion de la ressource humaine au niveau de l'encadrement supérieur, ont mis en évidence le manque de souplesse et les limitations qu'engendraient l'existence d'un statut unique de la fonction publique, uniforme du bas jusqu'en haut de la hiérarchie, et surtout des pratiques qui en ont progressivement résulté depuis plus de 50 ans.*

*Ces rigidités, si elles ont pu être supportées tant que la société dans son ensemble restait elle-même soumise à des lourdeurs, ne sont plus acceptables à une période où les évolutions se font plus rapides, où la culture de la performance et de la compétition se généralise, et où le « marché de l'encadrement supérieur », comme les autres, se globalise.*

*Le statut (comme d'ailleurs le droit du travail et les conventions collectives pour l'emploi privé) comporte des avantages qu'il ne faut pas nier : avantages pour les individus, assurés de pouvoir exercer leur mission au service de l'Etat sans être soumis à des pressions partisans excessives, avantages pour la collectivité, assurée de disposer d'une fonction publique équitablement recrutée et pouvant agir dans un esprit d'objectivité et de neutralité.*

*Mais il existe aussi des inconvénients d'une part pour les cadres supérieurs qui se sentent à l'étroit dans un statut et des règles de gestion qui laissent peu de marges de manœuvre et qui permettent difficilement de récompenser la performance, d'autre part pour la société qui reproche à la haute fonction publique son peu de capacité à évoluer et à réformer l'Etat.*

*Ces constatations ont conduit le G16 à engager une réflexion sur l'application du statut à la haute fonction publique et sur les pratiques qui lui sont associées.*

**En préalable à la présentation de ses propositions, le groupe de réflexion estime nécessaire de rappeler trois constats :**

- Les rémunérations de la haute fonction publique se situent à un niveau anormalement bas et sont totalement décalées par rapport à un marché de l'emploi de plus en plus concurrentiel.
- La gestion de l'encadrement supérieur de l'Etat est unanimement considérée comme insuffisante et démobilisante.
- Le métier de haut fonctionnaire est confronté à des exigences de plus en plus complexes et est de ce fait de plus en plus exposé, notamment au risque pénal.

Les propositions présentées ont été élaborées en gardant à l'esprit que les questions soulevées par ces trois constats devaient trouver des réponses satisfaisantes, ce qui ne semble possible ni dans le cadre des pratiques statutaires actuelles, ni dans le cadre du fonctionnement actuel de l'Etat.

**En responsabilisant mieux les hauts fonctionnaires tout en prenant mieux en compte leur dynamisme dans leur situation professionnelle et matérielle, ces dispositions doivent permettre une plus grande implication de l'encadrement supérieur dans la réforme de l'Etat.**

## Propositions

**1/ Individualiser la haute fonction publique au sein d'un « Groupe d'Encadrement Supérieur de l'Etat » (GESE) dont le fonctionnement et la gestion doivent faire l'objet de dispositions spécifiques, pouvant aller jusqu'à des adaptations statutaires.**

Le périmètre de ce groupe ne doit pas être limité aux seuls actuels « postes à la discrétion du gouvernement » ni aux postes de direction au sens du décret du 19 septembre 1955 ; il devrait sans doute aller au delà de l'ensemble des « postes sur statut d'emploi » même si, *a contrario*, un certain nombre de ces postes pourraient s'en trouver exclus.

Il convient que tout jeune fonctionnaire membre d'un Corps d'encadrement supérieur se voie offrir la perspective concrète d'intégrer le GESE après une dizaine d'années d'activité, sans que soient exclues bien sûr des progressions plus rapides ou plus lentes selon les qualités des personnes. C'est une perspective qui doit être en effet suffisamment proche et probable pour pouvoir être mise en regard - et en concurrence - avec les perspectives offertes aux cadres supérieurs dans les autres secteurs d'activité.

Le travail de classement des postes, qui avait été engagé dans certains ministères, pourrait servir de référence pour définir avec plus de précision l'étendue du GESE.

**2/ Adopter systématiquement au sein du GESE des méthodes de management contractuelles et compétitives.**

Il s'agit de mettre en place une nouvelle culture et des pratiques de management plus conformes à celles qui existent dans le secteur concurrentiel, ce qui signifie une plus grande responsabilisation des cadres par la définition d'objectifs collectifs et individuels, par une évaluation rigoureuse et impartiale du respect de ces objectifs et par la valorisation des résultats obtenus.

Ceci implique une obligation de performance et un engagement professionnel plus exigeant auxquelles doivent répondre un dispositif d'accompagnement personnalisé et un mode de rémunération profondément rénové, soutenant la comparaison avec ce qui existe dans d'autres secteurs ou dans d'autres pays.

Une telle évolution suppose que soient préalablement rénovés les modes de fonctionnement de l'Etat en donnant aux hauts fonctionnaires les marges d'action et d'initiative suffisantes pour donner un sens à ce nouveau mode de management basé sur le triangle objectifs / moyens / résultats.

Au demeurant, ces nouvelles pratiques permettront une mobilité accrue au sein de la haute fonction publique ainsi qu'une perméabilité plus grande, et à double sens, entre l'administration de l'Etat et les autres secteurs.

La définition des niveaux pertinents de rémunération devrait s'appuyer - comme cela vient d'être fait au Royaume-Uni - sur un audit objectif, réalisé par des consultants extérieurs à l'administration, mettant en regard les contraintes et les avantages relatifs de l'emploi public et de l'emploi privé au niveau de l'encadrement supérieur.

**3/ Engager une réflexion pragmatique sur les besoins de l'Etat à moyen et long terme en ce qui concerne son encadrement supérieur afin de mieux en apprécier le dimensionnement souhaitable et le niveau pertinent des recrutements.**

L'évolution des missions de l'Etat ainsi que les transferts de compétences vers les collectivités locales ou vers les institutions européennes ne manqueront pas de se répercuter sur la haute fonction publique : ses tâches seront différentes et plus complexes, mais son périmètre d'action se réduira. Il en résultera globalement une diminution sensible

des effectifs. Par ailleurs, la mise en place de nouveaux modes de fonctionnement de l'Etat et de méthodes de management de la performance ira dans le même sens.

On ne peut plus se limiter à une gestion des effectifs « au fil de l'eau » ; celle-ci devra s'appuyer sur une réflexion approfondie à partir de scénarios tenant compte de ces nouvelles données.

**4/ Guider les futurs hauts fonctionnaires et les préparer aux responsabilités supérieures.** L'intégration dans le GESE, comme la mobilité professionnelle au sein de l'encadrement supérieur, ne doivent être ni le fruit du hasard ni celui de la nécessité ; elles doivent résulter d'une gestion individualisée, fondée sur une vision réfléchie des besoins de l'Etat et sur la connaissance approfondie des potentialités des personnes : leurs « compétences », leurs « profils » et leurs « parcours professionnels » (Gestion stratégique et personnalisée).

Cette gestion doit dépasser la notion de corps d'appartenance, pour mettre en regard les qualités propres des individus avec les besoins managériaux de l'Etat.

Les entreprises savent mettre en place les outils de cette gestion stratégique et personnalisée ; certains Etats européens ont également su le faire. Pourquoi notre Etat semble-t-il y renoncer ?

La gestion stratégique et personnalisée (GSP) doit assurer un suivi des cadres dès leur recrutement, permettre l'identification des hauts potentiels, les accompagner dans la construction de leurs carrières, leur offrir des perspectives valorisantes et les aider à acquérir, pendant la première partie de leur carrière, l'expérience leur permettant de remplir, dans les meilleures conditions, des responsabilités élevées.

**5/ Confier dans chaque ministère, en liaison étroite avec les gestionnaires des différents corps dont les membres ont vocation à accéder au GESE, la gestion stratégique et personnalisée de l'encadrement supérieur à une cellule GSP spécifique, dégagée des préoccupations quotidiennes qui sont le lot des directions du personnel, pour être mieux concentrée sur la dimension « ressources humaines ».** Cette cellule devrait être animée par un responsable de niveau suffisant, équivalent par exemple au niveau directeur d'administration centrale.

Les directions du personnel sont en effet harcelées par des problèmes à court terme et dominées par la gestion d'effectifs considérablement plus nombreux que ceux de l'encadrement supérieur ; elles sont par ailleurs peu à même de travailler en réseau avec ceux de leurs cadres qui, en position d'essaimage plus ou moins éloigné, sont cependant susceptibles d'apporter une fertilisation aux administrations de l'Etat. Tout en travaillant étroitement avec ces directions du personnel, les cellules GSP seraient donc plus avantageusement placées auprès des Conseils Généraux lorsqu'il en existe ou des instances qui en font fonction.

**6/ Mettre en place au niveau du Premier ministre un service d'animation et de coordination des cellules GSP.**

Chargé de contribuer à la définition de la politique des ressources humaines de l'Etat, d'assurer la cohérence d'ensemble du dispositif et d'organiser la circulation des informations et le travail en réseau entre les différentes cellules GSP, ce service pourrait aussi avoir une fonction de suivi central des postes stratégiques de l'administration et des cadres à très haut potentiel. Il aurait aussi à entretenir les contacts nécessaires avec les autres secteurs d'activité, notamment afin d'éviter toute fracture entre le secteur public et le secteur concurrentiel.

**7/ Associer étroitement les représentants des hauts fonctionnaires à la mise en place d'une politique de l'encadrement supérieur et à la gestion stratégique et personnalisée.**

Compte-tenu de l'effectif restreint de la haute fonction publique dans l'ensemble de la fonction publique, les hauts fonctionnaires ne sont pas représentés, en tant que tels, dans les structures de concertation, tel le Conseil Supérieur de la Fonction publique ou les CTPM, définies par le statut de la fonction publique. C'est là une anomalie qui doit être corrigée, par exemple par la mise en place d'un Conseil de la haute Fonction publique.

**8/ Conserver en le modernisant le système des Corps pour assurer le recrutement, la formation ainsi que le suivi et l'organisation des débuts (au moins) de carrières.**

Après la formation dispensée dans les écoles (l'X et ses écoles d'application, l'ENA), une période d'apprentissage correspondant en gros aux deux premiers postes doit permettre d'une part de mieux connaître les jeunes cadres, d'autre part de mieux leur faire connaître les enjeux du service public et les perspectives qu'il leur offre.

La logique des Corps et celle du statut général de la fonction publique semblent bien adaptées à ce début de carrière. Les Corps ont des vertus indéniables. Ils garantissent un recrutement équitable, une formation de haut niveau et l'apprentissage d'un métier ; leur organisation interne en réseau à taille humaine permet à leurs membres de bien se connaître, de s'enrichir mutuellement et par là de travailler plus efficacement. A l'intérieur d'un Etat protéiforme, ils fournissent ainsi aux plus jeunes le terreau dans lequel ils peuvent s'enraciner.

En divisant en effectifs raisonnables la très nombreuse population des jeunes cadres, ils facilitent aussi leur gestion et leur suivi personnalisé.

Ces vertus cependant deviennent des lourdeurs dès lors que les corps tendent trop souvent, comme c'est le cas aujourd'hui, à défendre des pré-carrés implicitement réservés à leurs membres, ce qui limite l'indispensable brassage des cadres supérieurs. Pour la seconde partie des carrières, il faut donc organiser une gestion plus distanciée de la pratique statutaire corporative, ce qui est du ressort des cellules GSP.

Conserver le système des Corps n'exclut pas de le moderniser, au contraire. Leur ouverture doit être plus grande, notamment en ce qui concerne le recrutement, et les échanges entre corps doivent être plus fluides ; une réflexion sur leur fonctionnement interne, sur leurs effectifs et peut-être sur leur nombre ou leur périmètre semble aussi s'imposer.

**9/ Actualiser les formations initiales et assurer des formations complémentaires de haut niveau pour préparer à la pratique des fonctions supérieures de l'Etat.**

La qualité et le niveau de la formation initiale des futurs hauts fonctionnaires sont incontestés ; il convient cependant d'en repenser en partie les modalités pour mieux inscrire cette formation dans une vision moderne de l'Etat et de l'action publique tout en veillant à ce qu'elle ne contribue pas à isoler celle-ci du reste de la société ;

Par ailleurs la formation complémentaire, actuellement insuffisamment développée au sein de l'encadrement supérieur de l'Etat, devrait au contraire être une priorité à la fois pour contribuer au développement équilibré des carrières, pour améliorer l'attractivité de la haute fonction publique par la valorisation professionnelle, pour faciliter la mobilité professionnelle et enfin pour assurer la bonne adéquation entre les compétences et les responsabilités assumées.

**10/ Mieux gérer l'essaimage.**

Au cours de la période d'apprentissage, le plus souvent à l'approche de son achèvement, une part significative des jeunes cadres font le choix de s'éloigner temporairement ou définitivement du service de l'Etat.

Ce phénomène est normal et sain : il permet d'apporter à l'économie du pays de nouveaux talents dont elle a besoin pour son développement ; il permet également de limiter l'engorgement que l'on observe encore trop souvent pour la deuxième partie de la carrière

des hauts fonctionnaires. Il ne saurait donc être freiné par la contrainte ou par des règles statutaires et déontologiques inadaptées ; en revanche, il doit être organisé et maîtrisé par une politique des ressources humaines de qualité, en particulier en offrant aux jeunes des perspectives de carrière valorisantes et susceptibles d'être mises en concurrence avec ce qu'offrent d'autres secteurs d'activité.

Il importe aussi que les cellules GSP ne perdent pas le contact avec les cadres en situation d'essaimage : souvent ceux-ci peuvent avoir vocation à revenir, apportant alors à l'Etat des expériences professionnelles différentes et généralement enrichissantes dont il peut avoir besoin.

**11/ Organiser de façon attractive la période transitoire, située entre les deux premiers postes et la prise de responsabilités de haut niveau, dont la durée variable - 1 poste au moins en général - ne doit pas s'étirer trop longtemps.**

Cette période est actuellement mal vécue par beaucoup de hauts fonctionnaires, ce qui contribue pour une bonne part à leur tendance à partir.

C'est au cours de cette transition que la GSP prend toute son importance ; elle doit alors venir en complément de la gestion assurée dans un cadre plus « familial » par les corps, pour contribuer à l'épanouissement personnel des individus et les conduire dans les meilleures conditions à l'intégration dans le GESE.

Il faut être en mesure d'accompagner chacun, de lui proposer les parcours professionnels et les formations complémentaires adaptés aux objectifs qui auront été envisagés.

C'est aussi au cours de cette période que devra se faire la confirmation des hauts potentiels et qu'il faudra proposer d'autres voies de réalisation à ceux qui n'intégreront pas le GESE. Il ne s'agit pas là d'une hypothèse théorique : l'inéluctable organisation pyramidale des services ne permettra pas à tout le monde d'accéder aux zones sommitales des hiérarchies, mais il faut relever en revanche que la complexification croissante des missions de l'Etat nécessitera très certainement la création de fonctions nouvelles à responsabilités transversales et moins hiérarchiques.

C'est enfin pour les fonctionnaires qui sont dans cette période de transition qu'il convient de mettre en place un système de rémunération plus souple et plus motivant que ce qui est actuellement pratiqué dans le cadre classique des rémunérations indiciaires statutaires et des régimes indemnitaires souvent sclérosés.

**12/ Ouvrir la haute fonction publique tout en garantissant son professionnalisme.**

Tout au long des trois phases - apprentissage, transition, GESE - ainsi ébauchées, il faut organiser une meilleure mobilité entre la fonction publique et les autres secteurs, et ceci dans les deux sens.

Des mécanismes d'intégration en cours de carrière doivent être expérimentés et développés, les retours d'essaimage doivent être facilités, tout ceci à la condition essentielle que l'objectivité et l'impartialité des recrutements restent garanties : la haute fonction publique est un métier qui ne s'improvise pas (il n'est pas plus facile de passer sans apprentissage du privé au public que l'inverse) et seuls les critères professionnels et de valeur personnelle doivent être pris en considération.

En particulier il va de soi, à la dite condition, que l'esprit de performance et de compétitivité qui doit être de règle au sein du GESE conduit à ne pas systématiquement réserver les postes concernés aux seules personnes issues des Corps de l'Etat.

Une attention particulière doit aussi être attachée aux possibilités futures de développer l'essaimage de la haute fonction publique française vers les autres fonctions publiques européennes - voire à l'extérieur de l'Europe - et réciproquement d'accueillir au sein de notre haute fonction publique des ressortissants européens.

\*

\* \*

## **DOUZE PROPOSITIONS POUR UNE GESTION DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE PLUS MODERNE, PLUS EFFICACE ET PLUS MOTIVANTE**

- 1- Individualiser la haute fonction publique dans d'un « Groupe de l'encadrement supérieur de l'Etat » (GESE).**
  - 2- Adopter systématiquement au sein du GESE des méthodes de management contractuelles et compétitives.**
  - 3- Engager une réflexion à moyen et long terme pour adapter aux besoins les effectifs et les recrutements dans la haute fonction publique.**
  - 4- Définir et organiser une politique de Gestion Stratégique et Personnalisée (GSP) pour l'encadrement supérieur.**
  - 5- Créer dans chaque ministère une cellule chargée de la GSP de l'encadrement supérieur.**
  - 6- Mettre en place au niveau du Premier ministre un service d'animation et de coordination des cellules GSP.**
  - 7- Associer étroitement les hauts fonctionnaires eux-mêmes à la réflexion stratégique et à la gestion de l'encadrement supérieur.**
  - 8- Moderniser le système des corps tout en confortant leur rôle dans l'organisation des débuts de carrières.**
  - 9- Repenser les formations initiales et développer les formations complémentaires.**
  - 10-Gérer l'essaimage dans le cadre d'une vision dynamique des carrières.**
  - 11-Organiser de façon attractive la période de transition entre le début des carrières et la prise de responsabilités managériales.**
  - 12-Ouvrir la haute fonction publique sur le marché de l'encadrement supérieur.**
-