

**L'encadrement supérieur de l'Etat :
pour une dynamique de modernisation**

Mars 2002

S O M M A I R E

(liste des fiches)

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| L'encadrement supérieur de l'Etat : pour une dynamique de modernisation | 3 |
| FICHES THEMATIQUES | 6 |
| La rémunération des hauts fonctionnaires ne peut plus rester un sujet tabou..... | 7 |
| Propositions pour le régime des retraites dans la fonction publique | 17 |
| Mettre en place une gestion moderne des carrières des hauts fonctionnaires..... | 20 |
| Mobilité professionnelle et déontologie..... | 24 |
| Rétablir un partage des rôles plus efficace entre le pouvoir politique et l'administration | 26 |
| La haute fonction publique et son statut | 31 |
| Moderniser le management de l'Etat et de son administration | 32 |
| La haute fonction publique : une force de proposition | 36 |
| ANNEXE 1 : Présentation du Groupe des Associations de la Haute Fonction Publique..... | 37 |
| ANNEXE 2 : Composition du Groupe des Associations de la Haute Fonction Publique (GAHFP)..... | 38 |

L'encadrement supérieur de l'Etat : pour une dynamique de modernisation

Le Groupe des Associations de la Haute Fonction Publique, plus simplement dénommé « G16 », regroupe les associations (ou syndicats) représentatives de 16 Corps d'encadrement supérieur de l'Etat recrutant à la sortie de l'Ecole Polytechnique et de l'Ecole Nationale d'Administration. Il réunit 6 000 hauts fonctionnaires, soit la quasi totalité de la haute fonction publique « administrante ».

- 1 - Le G16 constate que, dans un monde qui change vite et où les entreprises - comme d'ailleurs de nombreux Etats en Europe - ont engagé de profondes évolutions pour accroître leur efficacité, notre Etat a des difficultés à se réformer et à s'adapter.

La modernisation de l'Etat est pourtant une nécessité reconnue par tous, même si dans la pratique elle se heurte à d'insupportables lourdeurs. Les hauts fonctionnaires regroupés au sein du G16 sont conscients des difficultés, mais ils font le pari de cette modernisation et souhaitent y contribuer activement. Pour eux, la réforme ne doit pas se limiter à une réorganisation administrative, certes nécessaire : elle doit passer par une réflexion approfondie sur les missions de l'Etat, sur son articulation avec les autres « gouvernances » qui se situent au niveau international - l'Union européenne en premier chef - et au niveau local. Elle doit également passer par une clarification des responsabilités et des relations entre les niveaux politiques et administratifs de l'Etat, sans laquelle l'efficacité de l'Etat ne saurait significativement progresser.

- 2 - L'Etat doit se doter des moyens nécessaires à l'évaluation de sa propre efficacité. La réforme budgétaire qui vient d'être adoptée (loi organique du 1^{er} août 2001 refondant l'ordonnance de 1959) va dans ce sens. Il faut maintenant mettre en place concrètement les dispositifs permettant d'assurer et de contrôler l'utilisation efficace des ressources de l'Etat, y compris par des comparaisons avec les autres pays analogues au nôtre. Il conviendrait notamment de définir des indicateurs d'efficacité et de suivre leur convergence vers les objectifs définis au niveau politique.
- 3 - Par ailleurs, depuis maintenant près de 10 ans d'existence, le G16 n'a cessé d'alerter les pouvoirs publics et l'opinion - à travers les médias - sur la dégradation continue de la situation matérielle et morale de la haute fonction publique. Même si, depuis 1999, quelques mesures ont été prises en sa faveur, celles-ci restent trop limitées, trop ponctuelles, souvent inadaptées et sans commune mesure avec ce qui a été fait dans la plupart des autres pays industrialisés. Elles sont loin de répondre à la nécessité d'accorder aux cadres supérieurs de l'Etat une situation qui ne soit pas trop décalée par rapport à celle de leurs homologues dans d'autres secteurs d'activité ou celle des hauts fonctionnaires d'autres pays. Elles ne permettent pas non plus de rétablir une hiérarchie salariale convenable entre l'encadrement supérieur et l'encadrement intermédiaire, qui a bénéficié

de revalorisations importantes. Enfin, elles ne traitent pas du problème des retraites des hauts fonctionnaires, qui sont injustement basses.

- 4 - Les hauts fonctionnaires ont conscience que la modernisation de l'Etat les concerne au premier chef. Ils sont prêts à de profondes remises en cause des conditions dans lesquelles ils exercent leurs métiers. Le nouveau contexte place souvent l'Etat, et les place eux-mêmes, dans une situation de compétition, voire de concurrence ; ils ne peuvent s'isoler du reste de la société. Cela implique des réformes radicales du mode de fonctionnement et de gestion de l'encadrement supérieur. L'Etat est souvent considéré comme un mauvais gestionnaire de sa ressource dirigeante ; cela doit changer. Les carrières des hauts fonctionnaires devraient être gérées de façon plus dynamique, plus ouverte ; les compétences et l'efficacité de chacun devraient être mieux évaluées, mieux utilisées, et mieux récompensées ; la contractualisation devrait être développée. Une réflexion sur le statut de la haute fonction publique et sur les conditions de son application ne doit pas être exclue, pour permettre notamment plus de souplesse et plus d'ouverture en direction des autres secteurs d'activité, tout en sauvegardant son indépendance et son professionnalisme.
- 5 - L'encadrement supérieur de l'Etat n'a pas pour rôle de se substituer aux décideurs politiques ; mais, par sa compétence et par son engagement, il constitue une puissante force de réflexion et de proposition qui est à la disposition de ces décideurs pour contribuer, auprès d'eux, à nourrir le débat démocratique en proposant des pistes de travail dans les différents secteurs d'intervention de l'Etat afin d'aider à fixer les options politiques correspondantes.
- 6 - Au moment où notre pays aborde des échéances majeures, le G16 souhaite que les responsables politiques soient bien informés des problèmes qui se posent et du rôle clé de l'encadrement supérieur dans la mise en place d'un Etat dynamique et répondant mieux aux aspirations des citoyens. Ils souhaitent aussi que ces responsables soient pleinement conscients qu'il convient, comme le font la plupart de nos voisins, de donner à l'encadrement supérieur la place qui lui revient et de lui accorder la reconnaissance correspondant à sa compétence et à son implication au service de l'Etat.

A défaut, la crise morale actuelle perdurera, entraînant un découragement des fonctionnaires en place et une désaffection irréversible des jeunes cadres vis-à-vis du service de l'Etat, qui privera rapidement celui-ci des compétences dont il a de plus en plus besoin dans un environnement dont la complexité ne cesse de s'accroître.

L'encadrement supérieur de l'Etat : pour une dynamique de modernisation

Nos demandes

Rétablir pour l'encadrement supérieur de l'Etat une situation conforme à son rôle dans une nation moderne :

- Des conditions matérielles compétitives avec les autres secteurs d'activité : rémunérations et retraites.
- Une gestion des ressources humaines renouvelée.
- Une mobilité professionnelle public / privé améliorée.
- Des rapports entre le politique et l'administratif clarifiés.

Notre contribution

Moderniser le management et l'organisation des services publics. La haute fonction publique est prête à relever le défi et à repenser ses propres méthodes de travail :

- Une pratique statutaire plus ouverte, plus exigeante et plus motivante
- Un management par objectifs avec évaluation des performances.
- Une contribution aux refontes structurelles, notamment liées à la territorialité.

Une force de proposition

L'encadrement supérieur contribue à nourrir le débat démocratique dans chacun des secteurs d'intervention de l'Etat, il propose des pistes de travail et aide les responsables politiques à fixer les options :

- sécurité
- santé
- éducation et recherche
- aménagement du territoire
- équipement
- développement économique
- environnement
- cohésion sociale
- culture
- droit et société
- fiscalité et gestion des finances publiques
- e-administration
- etc.

FICHES THEMATIQUES

La rémunération des hauts fonctionnaires ne peut plus rester un sujet tabou**Résumé :**

Parce qu'aucune véritable réforme n'a été faite depuis 30 ans, **la rémunération des hauts fonctionnaires français (A+) se trouve aujourd'hui complètement décalée du triple point de vue :**

- **des rémunérations des fonctionnaires de catégorie A** : l'écrasement de la hiérarchie salariale atteint aujourd'hui un niveau tel qu'il décourage la promotion interne, pourtant hautement souhaitable dans le cadre d'une gestion dynamique des ressources humaines.
- **des rémunérations des hauts fonctionnaires des autres pays de l'OCDE** : en 1990, la rémunération des plus hauts fonctionnaires français se situait au 9^{ème} rang sur 11 pays, derrière celle de leurs homologues irlandais. Avec la récente réforme de la rémunération des hauts fonctionnaires britanniques, ces derniers devraient bientôt voir leur salaire atteindre près du triple de celui de leurs homologues français
- des rémunérations auxquelles peuvent aujourd'hui prétendre les hauts fonctionnaires qui partent dans le **secteur privé** ou qui choisissent de débiter directement leur carrière en entreprise. **L'écart salarial public/privé atteint aujourd'hui en moyenne un rapport de 1 à 2,5-3 pour les cadres supérieurs et dirigeants.**

Il s'ensuit une démobilité des hauts fonctionnaires en place, une attractivité de plus en plus forte du secteur privé, et surtout un nombre croissant de jeunes gens et de jeunes filles qui choisissent désormais délibérément de ne pas entrer dans la haute fonction publique.

Si rien n'est fait rapidement pour améliorer la condition matérielle des hauts fonctionnaires, la Nation risque donc de se retrouver d'ici quelques années (sans avoir réellement pris conscience du problème) avec un Etat dont les dirigeants ne seront plus à la hauteur des défis à affronter. Cela précisément au moment où l'opinion publique redécouvre la nécessité d'avoir un Etat fort, bien structuré, efficace et capable de s'adapter.

Contrairement à une idée tenace dans l'opinion publique - mais a-t-on sérieusement fait les efforts d'explication nécessaires ? -, cela fait longtemps que les hauts fonctionnaires français ne sont plus convenablement payés, c'est-à-dire que leur rémunération ne correspond plus du tout à leur niveau de responsabilité, de formation, de sélection, d'expertise, ni aux offres de service qui peuvent leur être faites par le secteur privé.

Pour fixer les idées, la rémunération annuelle d'un directeur d'administration centrale, c'est-à-dire d'un collaborateur direct du ministre, peut s'échelonner en moyenne aujourd'hui, primes comprises, de 84 à 106 000 € (550 à 700 000 F), et celle d'un sous-directeur de 55 à 82 000 € (360 à 540 000 F) ; un Conseiller d'Etat ou un ingénieur général

d'un grand corps technique de l'Etat peuvent au mieux espérer atteindre 91 000 € (600 000 F) en fin de carrière (primes également comprises).

Ces chiffres doivent évidemment être appréciés en **valeur relative**¹, autrement dit en termes de hiérarchie salariale en fonction du niveau de compétences et des responsabilités exercées, comme c'est par exemple le cas pour les rémunérations du secteur privé sans que l'opinion publique n'y trouve à redire.

Trois principaux éléments de comparaison doivent à cet égard être apportés en termes :

- d'écrasement de la hiérarchie salariale au sein de la fonction publique française ;
- de comparaisons internationales des rémunérations des hauts fonctionnaires, très défavorables aux hauts fonctionnaires français ;
- d'écart croissant et désormais insupportable entre les rémunérations des cadres supérieurs et dirigeants du secteur privé et celles de leurs homologues du secteur public.

1. L'écrasement de la hiérarchie salariale dans la fonction publique pose depuis plusieurs années un problème majeur et qui va croissant

Depuis une trentaine d'années, les gouvernements successifs ont eu à cœur de revaloriser les bas salaires, ce dont on ne peut que se réjouir au nom du légitime progrès social, mais de contenir, quand cela n'a pas été de diminuer comme au début des années 1980, les rémunérations les plus élevées. *C'est ainsi que la hiérarchie salariale fixée de 1 à 8 (hors emplois rémunérés hors échelle) lors de l'adoption de la grille de la fonction publique en 1948 est passée aujourd'hui à environ de 1 à 3 (correspondant à une plage d'indices majorés allant en pratique de 261 à 820)*².

Bien entendu, personne n'ignore que des **mesures correctrices** sont régulièrement prises pour contrebalancer cet écrasement de la hiérarchie salariale et le rendre plus supportable par les intéressés : **attribution de « primes »** et, plus récemment, (dans le cadre du mécanisme de la Nouvelle Bonification Indiciaire mise en place 1991) attribution parcimonieuse et très restrictive de points d'indice supplémentaires à certains hauts fonctionnaires.

Les « primes » ont en outre le défaut réhhibitoire de ne pas être prises en compte pour le calcul de la retraite, ce qui entraîne une perte dramatique de pouvoir d'achat au moment du départ à la retraite, spécialement pour les hauts fonctionnaires dont les primes atteignent souvent de 50 à 80 % de leur traitement indiciaire. Est-il d'ailleurs encore normal de parler de « primes » quand on atteint de tels niveaux relatifs et qu'en pratique les « primes » constituent pour une très large part des compléments de salaire déguisés ?

¹ Au regard de la moyenne des salaires français, ce sont évidemment des rémunérations plutôt confortables, mais cette comparaison n'a évidemment pas de sens. De même que n'aurait pas plus de sens la comparaison avec les revenus des footballeurs de dimension internationale : la comparaison doit se faire entre des postes et des métiers comparables pouvant être occupés par le même type de personnes qui ont donc la possibilité de choisir (et qui font d'ailleurs le choix) entre différentes carrières, notamment publiques ou privées, au sein de cette même catégorie.

² Aujourd'hui, très concrètement, la rémunération indiciaire de l'ensemble des fonctionnaires, y compris ceux classés hors échelle, s'étage de l'indice majoré 261 (pour les moins bien payés d'entre eux) à l'indice majoré 1 500 pour la quinzaine de plus hauts fonctionnaires placés au sommet (hors échelle G), soit une hiérarchie salariale des traitements indiciaires sur l'ensemble de la fonction publique de 1 à moins de 6.

A l'évidence, ces mesures prises au coup par coup et sans véritable ligne directrice, ne constituent donc pas la réponse appropriée au problème de la rémunération des hauts fonctionnaires. Elles sont en outre souvent adoptées de manière confidentielle et opaque, presque clandestine comme si l'on en avait peur, et conduisent à un empilement de plusieurs petites rémunérations auxquelles plus personne ne comprend rien, ce qui, à juste titre, jette le trouble dans l'opinion publique³.

Le rapport public que la Cour des Comptes a consacré en 1999 à la fonction publique de l'Etat a d'ailleurs dénoncé l'opacité et, dans bien des cas, le manque de base légale des multiples régimes indemnitaires ; suite à ce rapport, leur refondation juridique a donc été entreprise.

Les accords DURAFOUR de 1991 ont également contribué à pénaliser de nouveau la haute fonction publique puisqu'ils ont conduit à accorder des revalorisations indiciaires catégorielles à un très grand nombre de fonctionnaires sauf ... aux hauts fonctionnaires ! Un chiffre permet d'en illustrer les conséquences : *la hiérarchie salariale (primes comprises) entre un ingénieur général d'un corps technique supérieur en fin de carrière et un ingénieur divisionnaire des Travaux⁴ également en fin de carrière est passée de 1,5 à 1 à moins de 1,3 à 1 après les accords Durafour.*

Au fil du temps, cet écrasement de la hiérarchie salariale conduit inévitablement quoique très progressivement, à plusieurs effets pervers et porteurs de graves menaces pour l'avenir de l'encadrement supérieur de la fonction publique :

- **les hauts fonctionnaires, grands oubliés des gouvernements successifs depuis une trentaine d'années, finissent inévitablement par y voir un signe de désintérêt voire de mépris à leur égard** ; leur moral, leur enthousiasme et leur dynamisme s'en ressentent de plus en plus, y compris pour les plus motivés et les plus désintéressés d'entre eux. Plus grave encore, cela conduit depuis quelques années, même si la rémunération n'est pas seule en cause, de nombreux jeunes de talents issus de nos grandes écoles et de nos universités à choisir délibérément de ne pas entrer dans la haute fonction publique.
- **la promotion interne se tarit dramatiquement depuis quelques années, faute de candidats** alors qu'elle doit permettre, dans le cadre d'une gestion dynamique des ressources humaines, aux meilleurs agents des corps de catégorie A d'accéder aux corps de catégorie A+ : les meilleurs éléments des corps A ne voient en effet plus l'intérêt d'accéder, au prix d'un concours difficile et d'importants sacrifices dans leur vie personnelle, à un corps A+ leur donnant vocation à exercer des responsabilités beaucoup plus élevées, souvent assorties d'une mobilité géographique, sans que leur rémunération n'augmente réellement pour autant.

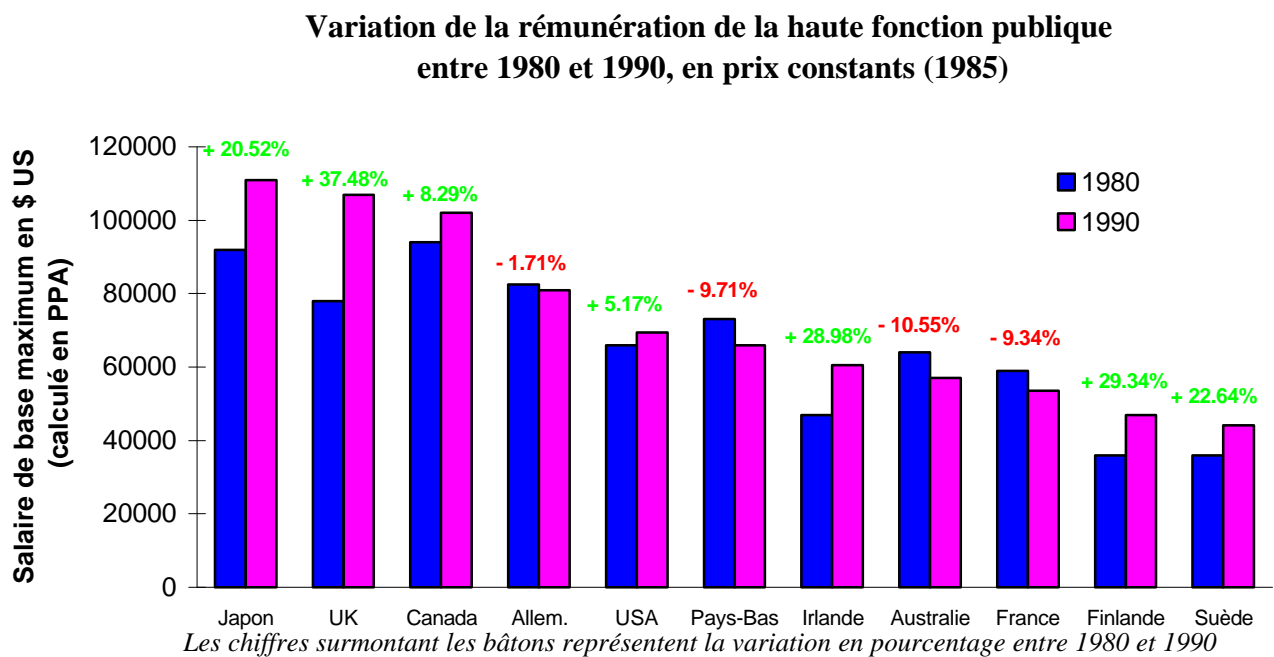
³ Les primes versées à partir de fonds spéciaux aux collaborateurs des cabinets ministériels, dans la plus parfaite opacité, relève de cette politique de petites mesures faciles et qui se veulent discrètes, mais qui finit, comme on l'a vu récemment, par atteindre ses limites et par se retourner contre ses concepteurs. Depuis janvier 2002, ces pratiques ont été régularisées et clarifiées.

⁴ Les ingénieurs des Travaux sont généralement placés sous l'autorité des ingénieurs des corps techniques supérieurs. Les meilleurs ingénieurs des Travaux ont vocation à devenir membres des corps techniques supérieurs par promotion interne (filière du concours interne ou de l'examen professionnel).

2. Les hauts fonctionnaires français sont parmi les plus mal rémunérés des hauts fonctionnaires des pays de l'OCDE

L'OCDE a réalisé en 1994 une étude comparative des rémunérations des hauts fonctionnaires dans 11 pays de l'OCDE. Cette étude compare l'évolution du pouvoir d'achat des hauts fonctionnaires entre 1980 et 1990 (exprimée en prix constants 1985 et en parité de pouvoir d'achat).

A cet égard, le graphique suivant donne l'évolution de la rémunération correspondant au grade ou à la catégorie la plus élevée de l'encadrement supérieur de l'Etat (toutes primes et indemnités comprises).



Point n'est besoin de longs commentaires pour remarquer que :

- a. **En 1990, la rémunération des plus hauts fonctionnaires français se situait au 9^{ème} rang sur 11 pays⁵**, derrière par exemple celle de leurs homologues irlandais ;
- b. Les hauts fonctionnaires français ont perdu près de 10 % de leur pouvoir d'achat entre 1980 et 1990⁶ alors que ceux des deux pays derrière la France ont gagné en 10 ans respectivement 23 % et 30 % de pouvoir d'achat.

Certes, ces chiffres commencent à dater un peu et l'on peut regretter que l'OCDE n'ait pas actualisé son étude. Toutefois, rien ne permet de penser que la France ait pu rattraper son retard dans la décennie 1990, bien au contraire (voir plus haut), puisque, à la différence de la plupart des autres pays, aucune mesure spécifique n'a été prise en direction de la haute fonction publique.

On pourra cependant noter, à titre de comparaison plus récente, que le Royaume-Uni, dans le cadre de la réforme de sa fonction publique, a créé en 1996 une sorte de statut spécifique

⁵ Alors qu'elle était encore au 7^{ème} rang en 1980.

⁶ Et de 15 à 20 % (toutes primes comprises) suivant les corps et les niveaux de grade entre 1983 et 1995 comme l'a montré une étude publiée en avril 1998 par le *Groupe des Associations de la Haute Fonction Publique*.

pour les 3 000 à 3 500 hauts fonctionnaires réunis désormais au sein du « Senior Civil Service ». L'idée qui a sous-tendu cette réforme était de constituer un « corps » de hauts fonctionnaires gérés de manière interministérielle avec un statut harmonisé⁷, et de les rémunérer suffisamment pour attirer et retenir les meilleurs, reconnaissant ainsi la nécessité pour l'Etat de disposer d'un encadrement supérieur de grande qualité et motivé.

A cet égard, le Gouvernement britannique vient de décider (février 2002)⁸ une réévaluation substantielle de la grille de rémunération des hauts fonctionnaires pour leur offrir des salaires qui soutiennent la comparaison avec ceux du secteur privé. La nouvelle grille (*voir en annexe à la présente fiche*) s'appliquera à tous les hauts fonctionnaires (hors secrétaires permanents des ministères dont le traitement est fixé au cas par cas) à partir du 1^{er} avril 2002. Elle instaure 4 tranches de salaire (contre 9 auparavant) dont la plus élevée s'étage **de 175 000 à 303 000 € par an** (1,15 à 2 millions de F)⁹. Si l'on admet que les directeurs d'administration centrale relèvent de la catégorie la plus élevée, **leur traitement pourra bientôt atteindre près du triple de celui de leurs homologues français.**

3. L'écart de rémunérations entre le privé et le public s'accroît dangereusement et dissuade les meilleurs de poursuivre, voire d'entamer, une carrière au service de l'Etat

Depuis quelques années, plusieurs corps du *Groupe des Associations de la Haute Fonction Publique*, ont pris l'habitude de réaliser des enquêtes précises sur les rémunérations de leurs membres exerçant aussi bien dans l'administration que dans le secteur privé.

Ces enquêtes font apparaître des écarts de rémunérations entre l'administration et le secteur privé qui, en moyenne, atteignent désormais de 1 à 2,5-3 (*voir à titre d'illustration en annexe à la présente fiche les dernières enquêtes réalisées par le corps des Mines et celui des Ponts-et-Chaussées*).

Certains pourront regretter que les rémunérations dans le secteur privé atteignent désormais de tels niveaux. Mais il s'agit d'un phénomène qui reflète l'état du marché des cadres supérieurs et dirigeants du secteur privé dans un contexte d'internationalisation et de mondialisation des entreprises. On ne peut que l'accepter comme une donnée ; c'est d'ailleurs ce que font de plus en plus les hauts fonctionnaires lorsqu'ils se posent la question de savoir s'ils doivent poursuivre leur carrière dans l'administration ou répondre aux offres qui leur sont faites par le secteur privé. Il ne faudrait cependant pas conclure hâtivement que nous demandons l'alignement systématique des rémunérations des cadres supérieurs et dirigeants du public sur celles de leurs homologues du privé. Cela n'a jamais été le cas, car les métiers et les vocations ne sont pas totalement identiques ; en particulier, nombreux sont ceux qui sont prêts à accepter une rémunération plus faible compensée par les satisfactions qu'ils trouvent à servir l'Etat et l'intérêt général.

Mais, lorsque l'écart devient trop important comme c'est le cas aujourd'hui, cela conduit inmanquablement à la fuite des cerveaux et, pire, au désintérêt des jeunes pour le service de l'Etat. Ce qu'il faut, c'est donc revenir à un écart acceptable permettant de maintenir un juste équilibre. C'est d'ailleurs avec cette idée, que, fort pragmatiquement, le Gouvernement britannique est en train de revaloriser la rémunération de ses hauts

⁷ Les Etats-Unis et le Canada ont également récemment harmonisé les statuts de leurs hauts fonctionnaires en créant au sein de leur fonction publique l'équivalent du SCS britannique.

⁸ Voir par exemple : <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/scs/index.htm>

⁹ Sur la base de 1 £ = 1,64 € = 10,758FRF

fonctionnaires (voir ci-dessus) afin de garder un encadrement supérieur de qualité en lui offrant des conditions matérielles compétitives avec celles offertes par le secteur privé.

4. CONCLUSION

Parce que rien n'a été fait depuis 30 ans et surtout pendant la dernière décennie au cours de laquelle on a assisté à une mutation profonde et rapide de l'environnement économique et international, **la rémunération des hauts fonctionnaires français se trouve aujourd'hui complètement inadaptée.**

Cela se traduit par une attractivité de plus en plus forte du secteur privé par rapport au secteur public et, phénomène plus récent mais au fond encore plus grave, par un nombre croissant de jeunes gens et de jeunes filles parmi les plus talentueux qui font désormais le choix délibéré de ne pas entrer au service de l'Etat¹⁰. Il s'ensuit une considérable perte de vitalité de la haute fonction publique.

Aujourd'hui, l'opinion publique redécouvre la nécessité d'avoir un Etat bien structuré et efficace pour assurer la cohésion sociale et la défense des intérêts de notre pays. Mais paradoxalement, si rien n'est fait très rapidement, la Nation risque de se retrouver d'ici quelques années (sans avoir réellement pris conscience du problème), au pire avec un Etat sans tête, au mieux avec un Etat dont les dirigeants ne seront plus à la hauteur des défis à affronter.

La plupart des grands pays de l'OCDE, même les plus libéraux d'entre eux, reconnaissent la nécessité d'avoir un Etat efficace, adapté aux exigences du moment, mobile et bien organisé, c'est-à-dire piloté par un encadrement supérieur de grande qualité, motivé, imaginatif et dynamique. Ils ont bien compris et fait comprendre à leur opinion publique ainsi qu'aux autres agents de leurs fonctions publiques, que cela supposait de respecter et de rémunérer convenablement les hauts fonctionnaires. Tout simplement, parce que le service de l'Etat ne peut plus reposer aujourd'hui sur des personnes totalement désintéressées ou jouissant de fortunes personnelles et parce que la concurrence avec le secteur privé se fait de plus en plus vive¹¹.

Le moment n'est-il pas venu d'en faire autant en France et de faire confiance à l'opinion publique qui, comme celles des pays voisins, ne devrait avoir aucun mal, pour autant qu'on lui présente le problème dans la transparence et de manière dépassionnée, à comprendre que l'on ne pourra pas durablement conserver un encadrement supérieur de l'Etat de qualité sans revaloriser significativement les rémunérations des hauts fonctionnaires. L'opinion publique a su le comprendre pour les rémunérations du secteur privé. Serait-elle inévitablement condamnée à rester complètement fermée lorsqu'il s'agit de celles du secteur public ?

¹⁰ Sans compter les cas de plus en plus fréquents de démission en cours de scolarité ou après le premier poste (lui-même souvent écourté), malgré l'obligation de remboursement des frais d'études.

¹¹ Il était également possible autrefois, lorsque l'Etat était directement impliqué dans la vie économique, d'offrir aux meilleurs hauts fonctionnaires une deuxième carrière en entreprise avec des rémunérations qui pouvaient compenser la faiblesse de leur traitement dans l'administration. C'est de moins en moins possible aujourd'hui avec la privatisation de l'économie et l'instauration de règles déontologiques qui encadrent plus étroitement le passage du public au privé. Cette même exigence déontologique conduit également à un respect beaucoup plus strict des règles de cumul des emplois et des rémunérations. Raison de plus pour remettre à niveau les rémunérations des hauts fonctionnaires dans l'administration.

Le nouveau régime de rémunérations des hauts fonctionnaires britanniques

Le gouvernement de Tony Blair vient de décider (28 février 2002) la mise en place du **nouveau système de rémunération des hauts fonctionnaires britanniques** (environ 3 300 hauts fonctionnaires - 1 % de la fonction publique d'Etat - regroupés depuis le 1^{er} avril 1996 au sein d'un « corps » unique le *Senior Civil Service - SCS*).

Ce nouveau système de rémunérations reprend les recommandations du *Senior Salaries Review Body (SSRB)*, notamment celles de son 24^{ème} rapport sur les salaires des hauts fonctionnaires tout récemment rendu public¹². Le nouveau système qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2002, remplace l'ancienne grille de salaires à 9 tranches par une **nouvelle grille de salaires à 4 tranches** dont le tableau ci-après donne les valeurs minimum et maximum (en augmentation substantielle par rapport aux anciennes tranches). Cette grille s'applique à tous les hauts fonctionnaires hors secrétaires permanents de ministères dont les rémunérations sont fixées au cas par cas.

Nouvelles tranches de salaires annuels à compter du 1^{er} avril 2002

| Tranches de salaire | Minimum | | Maximum | |
|---------------------|---------|-------------------|---------|-----------|
| | £ | (€) ¹³ | £ | (€) |
| 1 | 51 250 | (84 000) | 107 625 | (176 500) |
| 1A | 59 450 | (97 500) | 117 875 | (193 000) |
| 2 | 70 725 | (116 000) | 148 625 | (244 000) |
| 3 | 87 125 | (143 000) | 184 500 | (303 000) |

Au salaire de base, s'ajoutent des primes qui peuvent aller de 0 % (pour les moins bons) à 10 % pour les meilleurs (25 % de la population des HF en cible), la moitié des hauts fonctionnaires environ devant bénéficier d'un bonus de 5 %. Ces primes (bonus) seront versées en fonction de la réalisation des objectifs fixés à court terme (sur l'année). La réalisation des objectifs fixés sur le plus long terme sera, quant à elle, sanctionnée par une croissance plus ou moins rapide du salaire de base. Par ailleurs, des bonifications sont prévues pour les fonctionnaires en poste à Londres afin de tenir compte d'un coût de la vie supérieur au reste du pays.

Les recommandations salariales du SSRB ont été faites avec l'idée simple **d'offrir aux hauts fonctionnaires des salaires qui soutiennent la concurrence avec ceux du secteur privé** pour des niveaux de formation et de responsabilité comparables. Il s'agit, très pragmatiquement, de continuer d'attirer et de retenir dans la fonction publique britannique des hauts fonctionnaires de qualité dont le gouvernement estime avoir besoin puisqu'il a repris à son compte les conclusions du SSRB.

¹² *The SSRB 24th Annual Report on Senior Salaries* est téléchargeable à l'adresse : <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/scs/index.htm>

¹³ Sur la base de 1 £ = 1,64 €

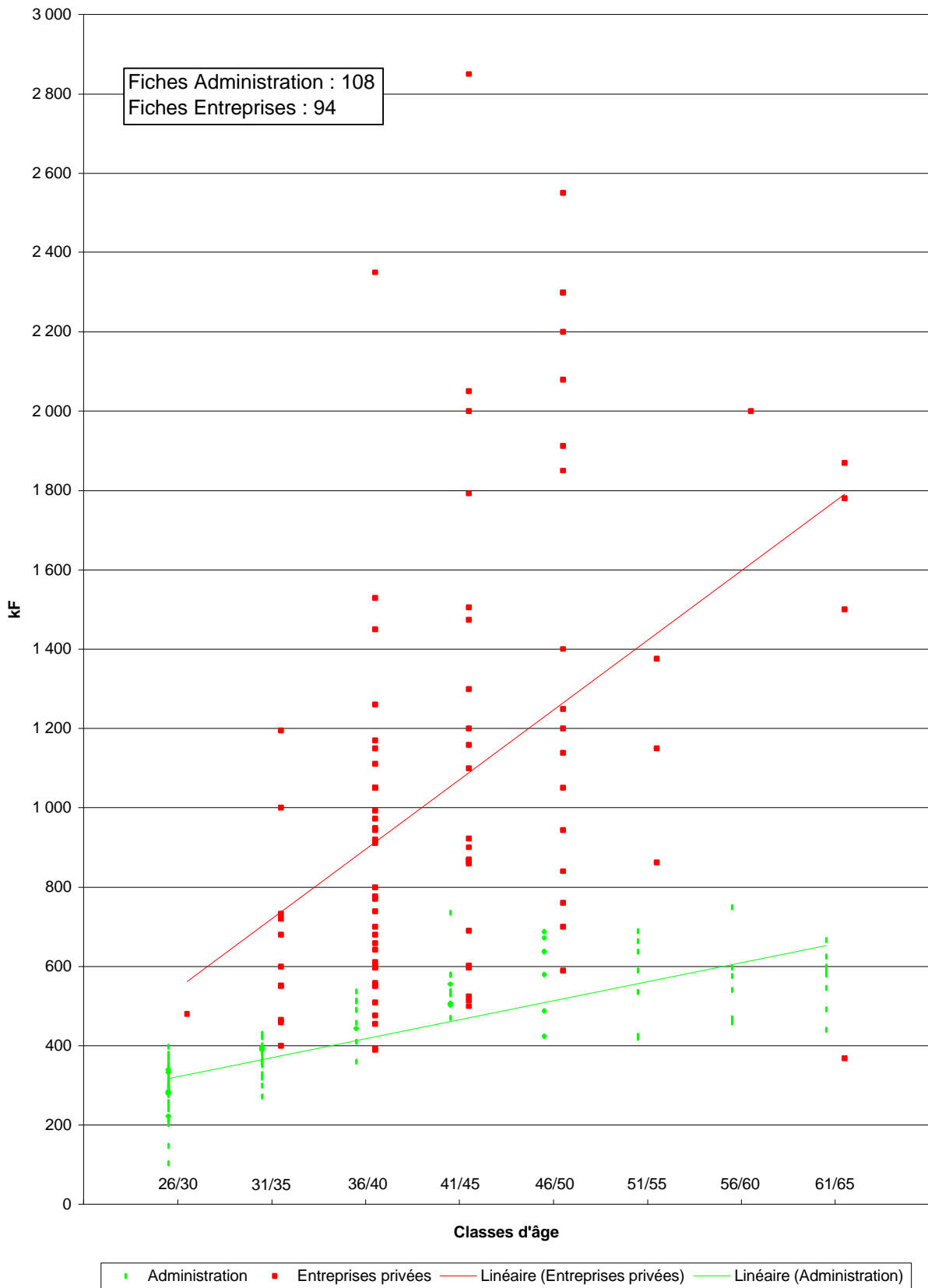
Les niveaux de rémunérations proposés par le SSRB ont été déterminés en tenant compte des différents éléments de rémunération du secteur privé : les consultants utilisés par le SSRB¹⁴ ont pris en compte les bonus annuels, les voitures de fonction, les assurances santé, etc. ainsi que les rémunérations de plus long terme comme les « stock options ». Ils sont cependant partis de l'hypothèse que les rémunérations de plus long terme, propres au secteur privé, pouvaient être la contrepartie d'avantages du secteur public moins tangibles, mais néanmoins appréciables, parmi lesquels la sécurité de l'emploi, sans doute considérée comme le plus important. Pour déterminer la valeur nette des autres composante de la rémunération du secteur privé, ils ont également tenu compte du fait que pour les hauts fonctionnaires, presque toute la rémunération est « consolidée » dans le salaire de base, ce qui est plus avantageux, notamment en termes de retraite. Ils ont donc appliqué des facteurs de réduction pour obtenir une valeur équivalente nette pour le traitement public (*voir notamment le rapport du SSRB p. 10*).

¹⁴ Cabinet « Towers Perrin »

Ingénieurs du corps des Mines - Enquête sur les rémunérations de l'année 1998

Répartition des rémunérations nettes imposables : Public / Privé

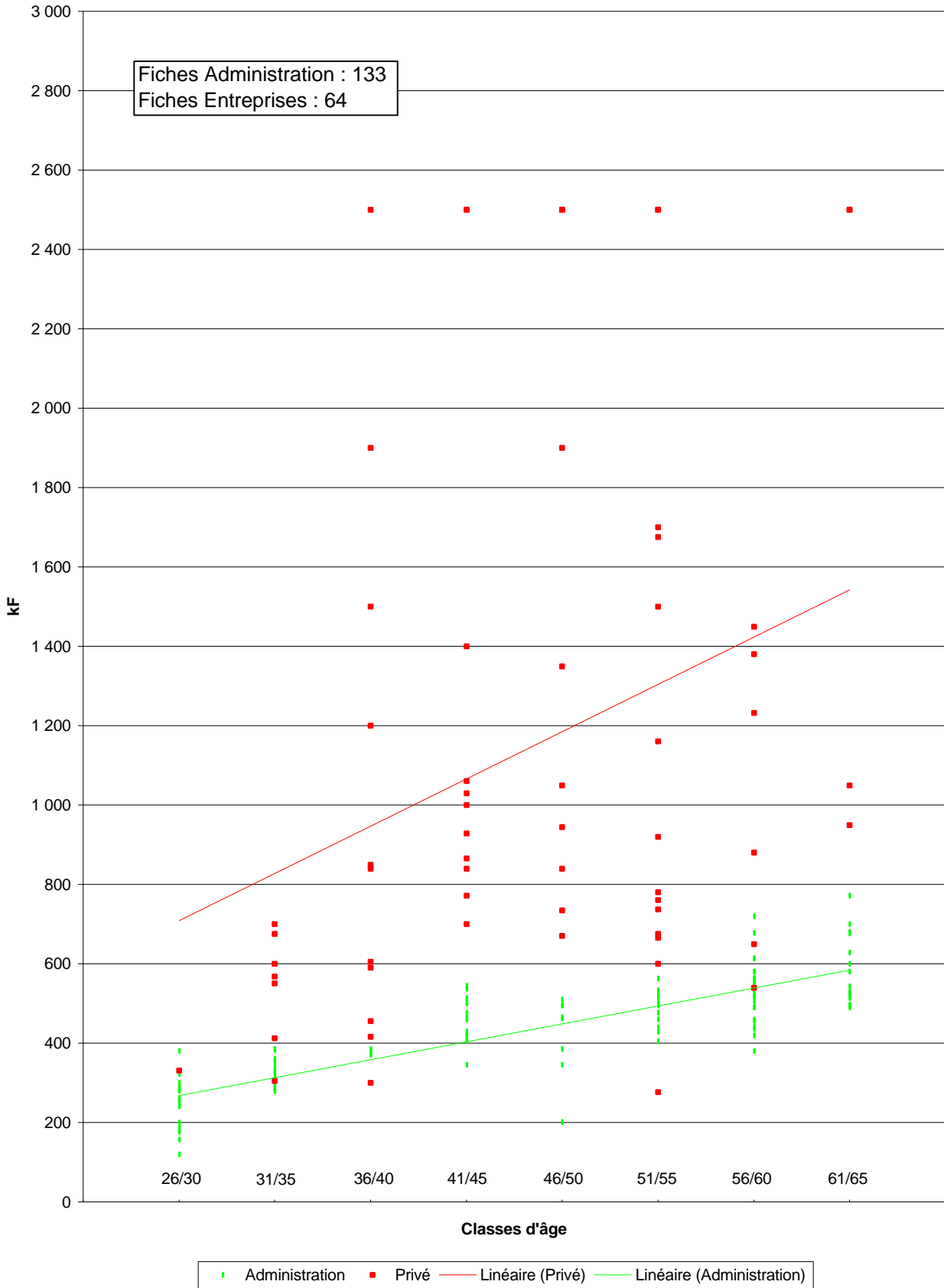
Nota : pour les entreprises, 5 fiches dépassant 3 000 kF ont été retirées



Ingénieurs du corps des Ponts et Chaussées - Enquête sur les rémunérations de l'année 2000

Répartition des rémunérations Etat/Privé (X et ENS)

Nota : pour les entreprises, 8 fiches dépassant 2 500 kF ont été écartées à ce montant.



Propositions pour le régime des retraites dans la fonction publique

1. L'effet néfaste des « primes » sur la retraite des fonctionnaires

Les rémunérations des fonctionnaires sont constituées d'une partie « indiciaire », fixée strictement en fonction du grade (ou de l'emploi) et de l'échelon des intéressés et d'une partie « indemnitaire » qui tient compte de différents éléments tels que le ministère et le service employeur, le corps auquel appartient le fonctionnaire, sa compétence, le niveau de ses responsabilités, sa manière personnelle de servir, etc.

Cette partie indemnitaire représente pour certains corps de fonctionnaires, parmi lesquels ceux de la haute fonction publique, jusqu'à 50 %, voire jusqu'à 100 %, de la rémunération indiciaire. Elle ne constitue cependant en aucun cas un « avantage », encore moins un privilège ; c'est un élément normal et parfaitement justifié de la rémunération. Il suffit pour s'en convaincre de constater l'insuffisance de la seule rémunération indiciaire des hauts fonctionnaires au regard de leurs responsabilités et en comparaison avec les rémunérations accordées pour des responsabilités correspondantes dans les autres secteurs économiques (*voir fiche sur les rémunérations*). La proportion excessive que représente dans les rémunérations la partie indemnitaire résulte avant tout de méthodes anormales pratiquées par l'Etat-employeur depuis plusieurs décennies : d'une part en refusant toute véritable réforme de la « grille indiciaire » (instaurée en 1948 dans un marché du travail et un contexte concurrentiel radicalement différents de ceux d'aujourd'hui) qui permettrait d'accorder aux hauts fonctionnaires une rémunération indiciaire cohérente avec leurs compétences et leurs responsabilités, d'autre part en écartant ces hauts fonctionnaires, et eux seuls, du bénéfice des revalorisations appliquées à l'ensemble de la fonction publique.

Pour compenser - très partiellement d'ailleurs - les effets néfastes de ces pratiques, l'Etat a accordé aux hauts fonctionnaires des indemnités d'un niveau croissant ; celles-ci ne constituent donc rien d'autre qu'une partie de leur rémunération normale. Maintenant, alors que le niveau moyen des régimes indemnitaires des fonctionnaires dans leur ensemble s'est globalement, mais légèrement, accru pour atteindre 17 % de la masse salariale indiciaire, pour les hauts fonctionnaires pris isolément, il s'est accru de façon beaucoup plus importante et dépasse généralement 50 %, pouvant aller jusqu'à 100 % voire plus.

Cette façon de procéder est particulièrement désavantageuse et injuste car les indemnités sont exclues de tout régime de retraite, ce qui serait bien entendu interdit à n'importe quel autre employeur. Il en résulte un niveau de retraite scandaleusement bas, puisque pour les hauts fonctionnaires le passage de la vie active à la retraite conduit à une division par deux, au moins, de leur revenu : alors que pour la moyenne des fonctionnaires (17 % de primes), le taux de remplacement à la retraite est de 64 %, pour un haut fonctionnaire, ce taux de remplacement va tomber en pratique entre 37 % et moins de 50 %.

2. Aménager le régime des retraites de la fonction publique pour le rapprocher de celui du secteur privé.

Tout le monde s'accorde pour constater que les régimes de retraite du public et du privé devront être rapidement réformés, tout simplement en raison de l'évolution démographique. Dans ce contexte, **il ne sera pas possible de maintenir les importantes disparités actuelles entre les régimes publics et privés**, en particulier :

- pour la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein : 40 ans pour les salariés du privé / 37,5 ans pour ceux du public ;
- pour l'assiette du calcul des droits à retraite : totalité de la rémunération pour les salariés du privé / traitement indiciaire seul pour ceux du public ;
- pour les taux de cotisation des salariés : de 8,25 % à 9,05 % (suivant le niveau du salaire) pour les salariés du secteur privé et 7,85 % pour les salariés du secteur public.

Par ailleurs, les évolutions à mettre en œuvre devront tenir compte d'un double impératif :

- aboutir à une équité de traitement entre les salariés du privé et ceux du public,
- faire progressivement évoluer le système à partir des situations existantes : il nous semble en effet que remettre brutalement en question le code des pensions auquel la très grande majorité des fonctionnaires reste très attachée, se heurterait à une forte hostilité et pourrait compromettre toute réforme du régime public.

Dans ces conditions, nous proposons :

- **pour la partie indiciaire du traitement** : maintien du régime du code des pensions, en allongeant toutefois progressivement la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein jusqu'à la même durée que pour les salariés du secteur privé, soit 40 ans aujourd'hui.
- **pour la partie indemnitaire de la rémunération**, instauration pour tous les fonctionnaires, en contrepartie de l'allongement de la durée des cotisations, d'un régime complémentaire obligatoire, analogue dans ses modalités à celui des régimes complémentaires obligatoires du secteur privé :
 - * mêmes taux de cotisation tant pour les salariés publics et pour l'employeur (en l'occurrence ici l'employeur public – Etat ou collectivités territoriales) que pour les salariés et les employeurs du privé ;
 - * droit à pension calculé en fonction des sommes effectivement cotisées tout au long de la carrière et non pas par référence à un indice hiérarchique comme pour la pension basée sur la partie indiciaire du traitement.
- de prévoir des mesures transitoires pour les fonctionnaires en cours de carrière (possibilité de racheter des points par exemple) et d'examiner les conditions d'un rattrapage pour les fonctionnaires déjà retraités.

La mise en œuvre de ces propositions doit permettre, sans bouleversement majeur, de rapprocher progressivement les régimes de retraite public et privé sur les trois paramètres principaux que sont la durée des cotisations, leurs taux et l'assiette de calcul des retraites. L'allongement de la durée des cotisations dans le public, donc de la durée d'activité des fonctionnaires, entraînera un allègement de charges pour l'Etat (et les collectivités territoriales) dont une partie devra évidemment être consacrée à la « cotisation employeur » pour abonder le nouveau régime de retraite complémentaire obligatoire sur la partie indemnitaire.

Le « régime PREFON » : une réponse insuffisante et inadaptée

On avance fréquemment que le « régime PREFON » constitue un avantage consenti aux fonctionnaires (et à de nombreuses personnes qui, par assimilation, en bénéficient également) leur permettant de se constituer une retraite complémentaire individuelle dans des conditions intéressantes.

En effet, en partie pour atténuer l'absence de prise en compte des primes dans l'assiette des retraites, le gouvernement a favorisé en 1967 l'instauration d'un régime de retraite complémentaire facultatif, basé sur le principe de la capitalisation, dit régime PREFON : en contrepartie d'une cotisation volontaire versée pendant sa période d'activité, le fonctionnaire retraité perçoit un complément de retraite.

Si ce système a des effets positifs, on ne peut cependant pas considérer qu'il répond correctement à la non prise en compte des primes dans l'assiette des retraites des fonctionnaires, loin s'en faut :

- il s'agit d'une **épargne volontaire**, comparable à l'épargne retraite volontaire des salariés du secteur privé qui, pour eux, vient en complément des régimes obligatoires : régime de base de la sécurité sociale et régimes complémentaires ARRCO/AGIRC.
- s'il y a bien défiscalisation des sommes investies dans le régime PREFON, le complément de retraite perçu est, lui, soumis normalement à l'impôt ; il s'agit donc en réalité d'un **simple différé de fiscalisation**.
- et surtout, seul le fonctionnaire salarié contribue au régime PREFON : **il n'y a pas d'abondement de l'Etat employeur** comme c'est bien entendu le cas pour les régimes obligatoires de retraites des salariés du public ou du privé. Rappelons que pour 1 € versé par un salarié du privé au titre des régimes de retraite obligatoires l'employeur versera plus de 2 €.

Dans ces conditions, l'avantage réel du régime PREFON est douteux. Pour donner un ordre de grandeur, un fonctionnaire qui percevrait par exemple 1 500 € (10 000 F) de primes par mois et qui voudrait, à travers un régime du type PREFON, bénéficier d'un complément de retraite de 50 % de ce montant, soit 750 € (5 000 F) par mois avec possibilité de réversion, devrait avoir accumulé (chiffres PREFON 2002) environ 140 000 points PREFON représentant une cotisation totale de 160 000 € (1 100 000 F) ; réparti sur la période d'activité, ceci représente une cotisation d'environ 25 % de ses primes soit trois fois plus qu'un salarié du privé (environ 8 % pour les régimes ARRCO/AGIRC). Même avec une défiscalisation des cotisations – et indépendamment des plafonds de cotisation imposés par PREFON – beaucoup hésitent à le faire !

On constate d'ailleurs que malgré ses avantages annoncés, le régime PREFON qui a une clientèle potentielle de près de 10 millions de Français (fonctionnaires, anciens fonctionnaires et conjoints) n'a environ que 200 000 cotisants (2 %).

Mettre en place une gestion moderne des carrières des hauts fonctionnaires

L'Etat a mis en place un système très efficace pour pouvoir recruter ses cadres supérieurs parmi les jeunes les plus talentueux de chaque génération. Mais, paradoxalement, il ne sait pas ensuite utiliser convenablement ce formidable capital humain dont il a pourtant de plus en plus besoin avec la complexification croissante de l'action administrative. Cela constitue dans certains cas de véritables gâchis à l'origine de bien des démotivations.

Les hauts fonctionnaires constatent que l'Etat n'a pas encore abouti aux changements indispensables dans la gestion de ses ressources humaines : il ne s'est toujours pas donné les moyens d'instituer une gestion prévisionnelle des corps, des effectifs, des carrières, des profils et des compétences ; il n'a même pas développé pour ses cadres supérieurs de véritables outils de formation professionnelle, pourtant de plus en plus nécessaires avec l'évolution rapide et permanente des modes d'intervention de l'Etat.

Dès lors, les hauts fonctionnaires craignent, même si la question de la gestion des carrières n'est pas seule en cause, que l'Etat ne soit plus assez attractif pour renouveler ses hauts fonctionnaires ; en témoignent notamment les interrogations de plus en plus fréquentes venant des jeunes diplômés des grandes écoles parmi lesquelles l'Etat recrute ses futurs hauts fonctionnaires.

Fort de ce constat, les hauts fonctionnaires sont conduits à formuler les propositions suivantes :

1. La gestion des carrières doit être professionnalisée, participative et personnalisée

- **Instituer la notion de profil des postes** actuellement quasi absente dans la gestion des ressources dirigeantes de l'Etat. Tous les postes auxquels les hauts fonctionnaires peuvent prétendre devraient être réellement profilés. Les postes à profil particulier doivent en outre être récompensés par des statuts d'emplois ou des échelons fonctionnels compensant les sujétions ou les technicités particulières qui sont requises pour les occuper.
- **Contractualiser les relations de travail par la définition d'objectifs et l'attribution de moyens** : actuellement le management des services repose encore trop sur un principe d'obéissance de type militaire entre un supérieur et son subordonné, ce qui n'est plus, ni un mode de gestion moderne, ni un gage d'efficacité de l'action administrative.

Il conviendrait donc de remplacer ce mode de management par la définition précise et contradictoire d'objectifs assignés au haut fonctionnaire et au service qu'il dirige, assortis des moyens dont il pourra disposer pour les atteindre. Ainsi pourra-t-on en particulier, à la fois réduire la part d'arbitraire et de convention dans l'évaluation des hauts fonctionnaires, et augmenter leur motivation et donc leur productivité.

- **Réduire l'anonymat dans la gestion des hauts fonctionnaires en créant ou en confortant des cellules de gestion adaptées** : trop de hauts fonctionnaires se trouvent encore aujourd'hui confrontés à un mur d'anonymat lorsqu'ils veulent faire part à leur administration d'une difficulté ou d'un souci personnel, voire tout simplement d'un souhait d'évolution de carrière. Il conviendrait donc de généraliser, au niveau des administrations ou des corps de hauts fonctionnaires, des cellules d'appui à la gestion et au suivi des carrières. Ces cellules devraient également permettre, en marge de la hiérarchie administrative, l'expression confidentielle et à cœur ouvert des hauts fonctionnaires.
- **Reconnaître aux hauts fonctionnaires le droit à la formation continue et aux bilans de compétence** : trop souvent aujourd'hui les hauts fonctionnaires sont affectés à un poste dans l'urgence et sans préparation, ce qui nuit considérablement à leur efficacité. Dans une évolution de carrière programmée, **il doit donc devenir naturel de pouvoir suivre des formations adaptées et personnalisées avant la prise d'un nouveau poste**, en particulier si ce dernier nécessite l'acquisition de nouvelles techniques ou de nouveaux comportements ; cela sera d'ailleurs d'autant plus nécessaire que l'action administrative exige aujourd'hui de plus en plus professionnalisme et technicité.

2. Il faut favoriser la mobilité et l'interministérialité des carrières

L'Etat doit désormais prendre véritablement conscience qu'il est vital pour lui de valoriser au mieux les ressources humaines dont il dispose ; il doit consacrer à ses hauts fonctionnaires toute la considération et toute l'attention qu'ils méritent, comme le font les entreprises avec leurs cadres supérieurs et dirigeants. Pour ce faire, l'Etat doit se donner les moyens d'utiliser ses hauts fonctionnaires en tirant le meilleur parti de leurs compétences et en favorisant la mobilité et l'interministérialité des carrières pour trouver la meilleure adéquation entre les postes à pourvoir et les profils dont il dispose.

Cela suppose cependant de faire évoluer la gestion des ressources humaines dans deux directions :

- **Supprimer les dernières restrictions statutaires qui demeurent, notamment pour l'accès aux emplois de responsabilité** : tous les membres des corps de hauts fonctionnaires, dont le recrutement est en partie assuré par l'Ecole Polytechnique et l'Ecole Nationale d'Administration, ont vocation à accéder aux emplois de haute responsabilité, notamment aux emplois de direction, en fonction de leurs compétences et de leurs profils de carrière.
- **Se donner les moyens de faire circuler l'information afin de permettre l'adéquation entre les postes à pourvoir et les profils de hauts fonctionnaires** : au-delà de la constitution de cellules de gestion personnalisée des hauts fonctionnaires au niveau de chaque corps ou de chaque ministère (voir point 1.), il est proposé de **créer une cellule interministérielle placée auprès du Premier ministre¹⁵ pour assurer la coordination des différentes cellules de gestion.**

¹⁵ Nous demandons que cette cellule soit placée auprès du Premier ministre et non auprès du ministre de la fonction publique afin d'affirmer la volonté politique d'une véritable gestion interministérielle des carrières et d'éviter de tomber dans le travers dénoncé aujourd'hui, d'une gestion des carrières des hauts fonctionnaires trop administrative et trop anonyme. La constitution de cette cellule pourrait se faire à l'image de celle mise en place auprès du Premier ministre britannique dans le cadre de la réforme de la

Cette cellule devra concevoir son rôle comme celui d'un animateur du réseau constitué par les cellules de gestion. Elle devra pouvoir accéder aux profils des différents hauts fonctionnaires et centraliser toutes les demandes de postes de direction à pourvoir, y compris ceux de directeurs d'administration centrale. Elle devra en définitive, avec l'appui des cellules de gestion par corps ou par ministère, favoriser un suivi personnalisé des expériences et des compétences des quelque 6 000 hauts fonctionnaires pour tendre vers la meilleure adéquation des profils aux emplois à pourvoir, permettant de dépasser les clivages pouvant résulter de la diversité des administrations et des corps.

Elle devra, pour ce faire, s'assurer d'un vrai professionnalisme dans la gestion des ressources humaines, analogue à celui dont bénéficient les grands groupes privés. Nous estimons à cet égard que cette cellule ne devra pas être uniquement composée de fonctionnaires, mais s'adjoindre également les compétences de professionnels de la gestion des cadres dirigeants recrutés en dehors de l'administration.

Nous proposons également que cette cellule remette chaque année un rapport sur son action au Premier ministre et que ce rapport soit rendu public.

Par ailleurs, il conviendrait sans doute d'utiliser davantage les possibilités du statut général des fonctionnaires (détachement, mise à disposition, etc.) sous des formes qui valorisent l'expérience acquise hors de son administration d'origine, tant pour le haut fonctionnaire que pour son administration. La contractualisation de la relation entre l'administration « cédante » et l'administration « prenante », voire la mise à disposition croisée de deux hauts fonctionnaires pour une durée limitée, seraient deux outils à utiliser dans ce but. Le retour dans l'administration d'origine sur un poste qui tienne compte des compétences nouvelles du haut fonctionnaire devrait être prévu dès le départ. L'ouverture de l'administration au secteur privé ou à l'international doit être plus grande dans les deux sens.

3. La gestion des carrières doit être plus européenne et internationale

L'Etat doit désormais considérer que les questions européennes ne relèvent plus des affaires étrangères et qu'un marché unique du service public en Europe est en voie de constitution. Il doit donc adapter ses structures et ses méthodes de travail à cette réalité (*cf. fiche « Moderniser le management de l'Etat et de son administration »*).

Parallèlement à ces réformes de structures, il faut impérativement développer la dimension internationale dans les carrières des hauts fonctionnaires. Il convient en particulier de faciliter au maximum le passage dans les instances internationales comme dans les administrations étrangères ou européennes et d'accueillir au sein de l'administration nationale davantage de fonctionnaires européens. Il convient aussi d'accorder une attention spéciale aux conditions de retour : actuellement l'expérience internationale n'est pratiquement pas valorisée alors qu'elle devrait au contraire ouvrir aux fonctionnaires concernés des perspectives de carrière plus riches.

Enfin, l'internationalisation étant une donnée incontournable, y compris en ce qui concerne la gestion des ressources dirigeantes, l'administration nationale ne peut se dispenser d'observer ce qui se fait à ce propos dans les autres pays et le cas échéant de s'en inspirer.

haute fonction publique au Royaume-Uni et qui a abouti à la création en 1996 du « Senior Civil Service » pour regrouper l'ensemble des hauts fonctionnaires et favoriser l'interministérialité de leurs carrières.

4. Il faut intégrer les nouvelles données techniques ou sociales : TIC , ARTT, ...

L'organisation du travail dans l'administration doit être repensée à l'occasion de la mise en place de l'aménagement-réduction du temps de travail et pour intégrer le développement accéléré des technologies de l'information et de la communication. C'est une formidable occasion de faire bouger les choses, mais ce peut être aussi une formidable menace si rien n'est fait ou si ces évolutions sont mal gérées. Les hauts fonctionnaires ne veulent pas être les victimes de ces nouvelles conditions de travail, mais au contraire les utiliser pleinement pour améliorer leur efficacité et celles des services qu'ils dirigent, tout en ayant la possibilité de mieux gérer leur propre temps de travail, qui est devenu excessif.

L'organisation et le fonctionnement des services doivent donc être repensés sans a priori et évoluer d'une organisation hiérarchique presque exclusivement pyramidale vers une organisation fonctionnant plus en réseaux articulés à partir d'entités chargées de développer des projets.

Les technologies de l'information et des communications doivent également permettre le développement de nouveaux comportements : télétravail, téléconférences, etc. ; le développement d'intranets permettant le travail participatif et l'accès à des banques de données d'informations communes, doit également faire partie des priorités. Ce sont là des voies de progrès qu'il faut encourager.

PROPOSITIONS POUR MODERNISER LA GESTION DES CARRIERES DES HAUTS FONCTIONNAIRES

- Instituer la notion de profil de postes de hauts fonctionnaires afin de pouvoir les pourvoir sur des critères de compétences adaptés.
- Contractualiser, pour les hauts fonctionnaires, les relations de travail par la définition d'objectifs à atteindre et l'attribution des moyens correspondants.
- Instaurer systématiquement, au niveau de chaque corps ou de chaque administration, des cellules pour le suivi et la gestion personnalisés des carrières des hauts fonctionnaires.
- Mettre en place pour les hauts fonctionnaires, une véritable formation continue personnalisée pour leur permettre d'acquérir les connaissances et les comportements dont ils auront inmanquablement besoin au cours du déroulement de leur carrière.
- Constituer auprès du Premier ministre une cellule de coordination et d'animation du réseau constitué par les cellules de gestion et de suivi des carrières. Cette cellule remettra chaque année au Premier ministre un rapport qui sera rendu public.
- Profiter de la mise en place de l'ARTT et de l'utilisation accrue des TIC dans les administrations pour revoir l'organisation du travail. Celle-ci devra faire une plus grande place au travail en réseau, s'appuyer plus sur les intranets et recourir plus largement au travail participatif et au télétravail
- Favoriser l'internationalisation des carrières et mieux valoriser l'expérience internationale de l'encadrement.

Mobilité professionnelle et déontologie

La haute fonction publique ne doit pas être un monde clos. Tout le monde reconnaît qu'il faut stimuler la mobilité professionnelle entre les différents secteurs d'activité et que la possibilité pour les fonctionnaires de diversifier leurs expériences professionnelles vers les secteurs parapublic et privé est profitable à l'Etat lui-même. Pour autant, rien n'est fait en ce sens, au contraire.

Réciproquement, la haute administration gagnerait dans certains cas à pouvoir bénéficier plus aisément de la collaboration de responsables issus du monde de l'entreprise.

1. Des règles déontologiques qui ne sont plus adaptées

Indépendamment de la question des écarts de rémunération, ces échanges sont en effet soumis à des règles déontologiques qui, parfois, réduisent artificiellement la mobilité professionnelle. Il ne s'agit évidemment pas de remettre en cause l'existence nécessaire de règles déontologiques, mais celles-ci doivent être cohérentes avec le contexte économique et social d'un monde en évolution rapide ; de même elles ne doivent pas être trop différentes de celles appliquées dans les pays comparables au nôtre.

Lorsqu'elles existent, il convient donc de supprimer les barrières artificielles : ainsi, le délai de 5 ans pris depuis 1919 comme référence pour l'examen des demandes de départ vers le secteur concurrentiel est trop long car mal adapté aux conditions d'un monde moderne ; la France est d'ailleurs le seul pays à appliquer un délai supérieur à 2 ans. De même la « qualification du lien » entre un fonctionnaire qui souhaite quitter l'administration et l'organisme qui souhaite l'accueillir devrait être redéfinie avec plus de souplesse et de réalisme.

Il faut à ce propos noter que les règles actuelles ne concernent que les mouvements allant du secteur public vers le secteur concurrentiel, alors que l'on devrait avoir des règles analogues pour les mouvements effectués dans l'autre sens qui posent les mêmes problèmes déontologiques.

Les textes législatifs et réglementaires applicables devraient donc faire l'objet d'un « toilettage », et l'on peut regretter que les seules adaptations qui ont été faites récemment se traduisent uniquement par un surcroît des contrôles sans qu'aient été symétriquement décidés des assouplissements pourtant nécessaires.

2. Stimuler la mobilité professionnelle

Une gestion des ressources humaines plus dynamique et plus ouverte permettrait de stimuler et de diversifier la mobilité professionnelle vers d'autres milieux publics ou privés et vers l'international. Les hauts fonctionnaires ont vocation à servir l'intérêt général non pas au seul service de l'Etat, mais au service de la Nation dans son ensemble, sous des statuts professionnels diversifiés.

C'est là l'intérêt même de l'administration – donc de l'Etat ; toutefois, celui-ci valorise mal cette diversification des expériences et, très souvent, il ne sait pas proposer à ses fonctionnaires les conditions d'un retour fructueux. Il conviendrait que soient mis à l'étude les moyens de corriger cette importante lacune ; un de ces moyens pourrait être de conserver un contact plus étroit et plus permanent avec les fonctionnaires en situation de mobilité.

Dans le même ordre d'idées, il est reconnu que la mobilité dans des fonctions internationales devrait être facilitée au maximum, en particulier en direction des organismes internationaux. Cette question importante devrait également faire l'objet d'une étude approfondie.

Les évolutions proposées à propos de la pratique de la mobilité professionnelle contribueraient sans aucun doute à accroître l'attractivité de la haute fonction publique et, par là, à limiter les départs des jeunes hauts fonctionnaires, qui sont de plus en plus nombreux à quitter précocement l'administration avec l'idée de ne jamais y revenir.

**PROPOSITIONS POUR FAVORISER
LA MOBILITE PROFESSIONNELLE PUBLIC-PRIVE**

- Revoir les règles déontologiques applicables à la mobilité des fonctionnaires vers le secteur concurrentiel sur la base des règles et des pratiques des autres pays de l'OCDE. En particulier l'actuel délai de 5 ans ne devrait pas dépasser 2 ans, la Commission disposant d'un pouvoir d'appréciation à l'intérieur de ce délai. Les cas d'incompatibilité devraient être revus et précisés afin de les harmoniser avec ceux des autres pays comparables, aussi bien en droit qu'en pratique.
- Symétriquement, des règles déontologiques équivalentes doivent être instaurées pour encadrer les passages du secteur privé vers l'administration.
- La mobilité professionnelle des fonctionnaires, en particulier vers l'international, doit être encouragée : il convient notamment de mettre en place les mécanismes permettant à un fonctionnaire en mobilité de ne pas perdre le contact avec son administration de rattachement et à cette dernière de lui offrir à son retour un poste valorisant l'expérience acquise.

Rétablir un partage des rôles plus efficace entre le pouvoir politique et l'administration

On assiste depuis quelques décennies à un brouillage de la relation entre le pouvoir politique et l'administration. Cela se traduit notamment par un poids croissant des cabinets ministériels au détriment de celui des services d'administration centrale dont les directeurs perdent progressivement l'autorité et la légitimité qu'ils avaient autrefois. Cela se traduit également par une politisation excessive des nominations avec comme corollaire une accélération du taux de rotation des directeurs, préjudiciable à la continuité de l'action de l'Etat.

➤ **L'efficacité de l'Etat passe donc inévitablement par une redéfinition des rôles du pouvoir politique et de l'administration :**

- **au pouvoir politique**, la vision stratégique et la définition du cap et des objectifs à atteindre ;
- **à l'action administrative**, le rôle de proposition et d'aide à la décision politique, puis la mise en œuvre des décisions arrêtées par le pouvoir politique et la gestion de l'Etat au quotidien.

Faute de revenir à cette clarification des rôles, on est condamné à faire perdurer un fonctionnement bancal de l'Etat au sein duquel les responsabilités sont diluées et mal définies et qui expose inutilement les hommes politiques aux pressions de toutes sortes (syndicats, lobbies, etc.) faute d'avoir préservé le rempart préalable que doit constituer l'appareil administratif.

Lorsqu'un ministre choisit par exemple de discuter directement avec les syndicats d'un problème à chaud, l'expérience prouve qu'il court le risque de se mettre en position d'infériorité et de s'exposer inutilement : il sera alors soumis aux pressions syndicales et donc naturellement poussé à satisfaire à l'excès les revendications des fonctionnaires au détriment de l'intérêt général.

1. La composition et le fonctionnement actuels des cabinets ministériels sont très critiquables et entraînent des dysfonctionnements de l'appareil de l'Etat

- **Les cabinets sont trop nombreux** : cela entraîne une immixtion anormalement forte de l'échelon politique dans des décisions qui ne devraient relever que du niveau administratif. Ce mélange des genres, au mieux nuit à la lisibilité de l'action de l'Etat, au pire peut parfois l'entraver complètement.
- **Les membres de cabinet, du fait de leur mode de recrutement et de leur profil, tendent trop souvent à dupliquer l'administration au lieu de s'en tenir à un rôle d'orientation politique**: pour un ministre, la tentation est forte en effet, et cela explique largement la dérive qui est dénoncée aujourd'hui, de se reposer sur un cabinet composé de collaborateurs qu'il peut choisir lui-même plutôt que sur l'administration qu'il découvre à son arrivée ; d'autant que généralement mise en place par son ou ses

prédécesseurs (de surcroît, pas nécessairement de la même sensibilité politique), il peut être tenté de la suspecter de manquer de loyauté.

Cela conduit à plusieurs effets pervers :

- parce que c'est relativement facile, les ministres sont amenés à nommer un **nombre excessif de fonctionnaires à leur cabinet** qui tendent à **reconstituer une administration parallèle** en faisant ou refaisant le travail des administrations ; cela conduit à une confusion des rôles et des responsabilités tant pour l'élaboration que pour la mise en œuvre des politiques publiques.
 - **on affaiblit la responsabilité des directeurs d'administration centrale et de leurs équipes** en les faisant souvent « marquer » par un jeune haut fonctionnaire issu de leurs propres services qui, dans son poste en cabinet, se verra immédiatement et sans préparation confier plus de « pouvoir » que ses anciens ou futurs supérieurs hiérarchiques.
 - dans une telle configuration, l'opinion publique a beau jeu de dire que **le pays est dirigé par des technocrates**, d'autant que les ministres, ayant en général des attaches électives locales et/ou nationales qui leur demandent temps et attention, ne peuvent pas toujours se consacrer à temps plein à la direction de leur ministère.
 - ce mélange des genres entraîne **un accroissement considérable et souvent inutile du travail des administrations**, trop souvent sollicitées aujourd'hui par des commandes en « fausse urgence » de la part des cabinets. Ces commandes sont en outre le plus souvent liées à une immixtion du cabinet dans les responsabilités normales des administrations quand elles ne résultent pas d'un défaut d'anticipation.
- **Cette organisation compromet le bon fonctionnement de l'Etat.**
 - Les relations directes entre les membres de cabinet et les services (souvent au niveau chef de bureau, parfois en dessous) créent des **circuits parallèles qui « court-circuitent » la hiérarchie**. Des décisions peuvent ainsi être prises sans intervention de la hiérarchie (sous-directeur, chef de service et directeur) qui n'est même pas toujours mise au courant en temps utile.
 - Ce mode de fonctionnement pose des questions de responsabilités : qui est responsable ? Le conseiller, qui théoriquement n'a pas de pouvoir de signature, ou les services ? Que se passe-t-il lorsque les conséquences de cette décision sont attaquées en justice ?
 - Ce type d'organisation conduit en outre à **exposer inutilement le ministre** à l'occasion de nombreux dossiers dont la mise en œuvre devrait (dans une répartition normale des pouvoirs politique et administratif) rester de la responsabilité quotidienne de son administration. Mais une fois que le dossier est monté au niveau politique, il est souvent trop tard...

2. Restaurer le rôle et l'autorité des directeurs d'administration centrale et faciliter le travail interdirectionnel

Pour redonner à l'Etat son efficacité, il est impératif de rétablir le partage normal des rôles entre l'autorité politique et l'action administrative.

- Cela doit avoir pour première conséquence de **rétablir l'autorité des directeurs d'administration centrale sur leurs services et de les laisser piloter directement au quotidien le domaine dont ils ont la charge dans le cadre d'une contractualisation réelle entre le pouvoir politique et l'administration**. Mais ne nous y trompons pas : il s'agit de passer à une **culture de pilotage par les résultats** au lieu de l'actuelle culture de pilotage par la mise en place de moyens. Cette nouvelle forme de pilotage suppose de donner des marges de manœuvre suffisantes aux directeurs ; la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances devrait toutefois plus facilement le permettre.
- Il convient également que, comme dans le cas d'une entreprise, **ce soit le ministre lui-même qui oriente et pilote directement l'action de ses directeurs**, sans déléguer cette fonction à son cabinet. D'autant que si l'on redonne effectivement aux directeurs la responsabilité de la marche quotidienne de l'administration, il ne s'agira plus de donner des instructions au quotidien mais de fixer les orientations stratégiques. Avec le rétablissement d'un pilotage direct par le seul pouvoir politique légitime, la critique d'un Etat dirigé par les technocrates tombera d'elle-même.
- **Les nominations de directeurs d'administration centrale ne doivent plus répondre à des préoccupations politiques mais se faire dans la transparence et s'appuyer d'abord sur des critères de professionnalisme et de confiance.**

Bien évidemment, le corollaire de la nomination des directeurs suivants des critères professionnels et non politiques doit être leur **totale loyauté envers leurs différents ministres** quelle que soit leur sensibilité politique. Il importe en effet que les postes à la discrétion du gouvernement soient occupés par des cadres pouvant se prévaloir de la confiance du gouvernement. Cela ne devrait pas poser de problème dès lors que l'on rétablit le cercle vertueux que nous préconisons ; dans une démocratie apaisée comme la nôtre où les alternances se font désormais sans séisme, il n'y a aucune raison pour qu'un directeur nommé sur des critères professionnels et non politiques ne puisse pas être totalement loyal au pouvoir politique du moment.

Dans un autre ordre d'idées, l'on constate que **les directions d'administration centrale sont encore très généralement organisées suivant une logique d'intégration verticale** qui laisse peu de place aux coordinations horizontales et interdirectionnelles, ni souvent même au dialogue entre directions. Cela explique également que de nombreuses affaires remontent systématiquement au cabinet du ministre, faute d'avoir pu trouver un terrain d'accord entre les directions, ce qui justifie, mais de manière pernicieuse, des cabinets pléthoriques qui se retrouvent *volens nolens* impliqués au-delà du souhaitable dans la vie administrative.

Pour corriger ce travers et éviter aux cabinets d'être obligés de s'impliquer en permanence dans l'action administrative, il conviendrait d'instaurer une nouvelle organisation administrative permettant une véritable coordination des directions, et pour cela :

- mettre en place dans les administrations centrales une **organisation plus matricielle et permettant le travail en réseau** ; on rappelle d'ailleurs que cette méthode de travail se développe rapidement dans la plupart des organisations, notamment celles du secteur privé, en raison notamment des nouvelles fonctionnalités offertes par les TIC et des nouveaux modes de management visant à mieux responsabiliser les intervenants, à tous les niveaux de responsabilité ;
- travailler plus fréquemment autour de **projets trans-directionnels** qui permettront naturellement aux directions de collaborer plus étroitement entre elles. La création récente des postes de **directeurs de projet** va dans le bon sens ; encore faut-il qu'ils soient placés dans une position où leur légitimité, leur autorité et leurs moyens soient suffisants face aux directeurs d'administration centrale, sans quoi les pratiques ne pourront pas changer.
- mettre en place au sein de chaque ministère (de même qu'il existe le secrétariat général du gouvernement auprès du Premier ministre) un **secrétariat général chargé de la coordination de l'action administrative des différentes directions** pour faire en sorte que les sujets qui sont du ressort de l'action administrative ne remontent plus au cabinet.

Le secrétariat général pourrait également assurer la coordination des interventions au plan européen en liaison avec le secrétariat général du gouvernement.

PROPOSITIONS POUR AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DE L'ETAT ET DES ADMINISTRATIONS

- Rétablir le partage des rôles traditionnels entre le pouvoir politique et l'administration.
- Limiter au strict nécessaire les membres d'un cabinet ministériel qui ne devraient plus être composés que de « politiques » chargés de conseiller le ministre et non de suivre l'action quotidienne des directeurs d'administration centrale et de leurs services. Corrélativement, il faut réaffirmer le principe que les directeurs d'administration centrale sont placés sous la seule autorité du ministre.
- Il convient à cet égard d'élaborer un statut pour les collaborateurs des ministres en créant des postes de contractuels correspondants sur le budget du ministère considéré. Cela permettra de sortir de l'ambiguïté actuelle souvent soulignée par les relais d'opinion, d'éviter la facilité consistant à nommer des fonctionnaires mis à disposition par leur administration et, au total, de permettre la nomination de vrais collaborateurs politiques dès la constitution d'un nouveau gouvernement.
- Les directeurs d'administration centrale doivent pouvoir bénéficier de beaucoup plus d'autonomie dans le cadre d'une contractualisation réelle avec des objectifs précis fixés par le ministre et le gouvernement, comprenant un calendrier et des outils d'évaluation, et assortis, le cas échéant, de sanctions financières positives ou négatives.
- Il convient également de rétablir le principe que les nominations des directeurs d'administration centrale doivent se faire dans la transparence et suivant des critères de professionnalisme et de confiance, et non des critères politiques.
- Revoir l'organisation traditionnelle des directions d'administration centrale vers une organisation plus matricielle permettant le travail en réseau.
- Créer dans chaque ministère un secrétariat général chargé d'assurer le suivi et la coordination de l'action administrative afin de soulager l'échelon politique (ministre et cabinet) de tâches qui ne sont pas de son ressort.

La haute fonction publique et son statut

L'Etat, et par conséquent son administration, se trouve de plus en plus fréquemment placé dans des situations compétitives, voire concurrentielles, que ce soit au niveau national – il n'a plus le monopole du service public - ou au niveau international - pour l'enseignement supérieur, pour la science, pour la culture, pour la finance et pour les entreprises, pour les individus eux-mêmes parfois, la concurrence entre les Etats est un fait. Dans un avenir proche l'Etat, va en outre se trouver confronté à de nouvelles exigences et à de nouveaux défis face auxquels il ne pourra se dispenser d'être plus dynamique, plus efficace, plus compétitif.

Dans cette situation, et même si ses objectifs ne sont évidemment pas assimilables à ceux des entreprises privées, l'Etat doit tenir compte des enseignements tirés de l'expérience des entreprises en matière de fonctionnement, de management et de contrôle de performance. Il doit d'autant plus en tenir compte que pour les jeunes cadres sortant aujourd'hui de nos meilleures grandes écoles, le service de l'Etat ne va plus de soi et peut entrer directement en concurrence avec une carrière en entreprise.

Une telle prise en compte passe de toute évidence par la mise en place d'une nouvelle politique de gestion des ressources humaines, spécialement pour l'encadrement supérieur, élément clé du changement (comme l'ont montré les exemples de différents pays). Or les structures de gestion du personnel de l'Etat - plus généralement des trois fonctions publiques - sont étroitement encadrées par un statut général et des dispositions en matière déontologique qui ont été mis en place à une époque depuis laquelle le contexte économique et social, national et international, a été bouleversé. Certes le statut garantit l'indépendance de la fonction publique et son professionnalisme ainsi que l'égalité des chances des citoyens, acquis essentiels qu'il convient de ne pas remettre en cause ; mais les pratiques qui se sont mises en place au fil des années comportent de nombreuses rigidités difficilement compatibles avec le contexte moderne ; elles sont en particulier mal adaptées à une gestion performante des compétences, que requiert pourtant l'exercice de responsabilités de haut niveau au sein de l'administration.

Ces rigidités ne facilitent pas la mobilité ou la diversité des carrières, elles limitent les communications entre le secteur public et le secteur concurrentiel - et même au sein du secteur public - et permettent difficilement de récompenser comme il convient, et comme c'est possible partout ailleurs, l'engagement, le dynamisme et la performance. D'une façon générale, les pratiques de gestion qui se sont instaurées à partir des dispositions générales du statut sont peu compatibles avec une gestion contractualisée des missions confiées aux cadres supérieurs, pourtant reconnue comme pertinente dans un contexte compétitif.

Nous pensons qu'une réflexion sans tabous doit être engagée sur la gestion de l'encadrement supérieur de l'Etat. Il s'agirait de définir quelles adaptations doivent être apportées, dans le contexte du statut général, aux pratiques de gestion qui lui sont associées, sans exclure la possibilité d'élaborer un statut spécifique, plus souple, plus ouvert, plus motivant, mais aussi plus exigeant.

Moderniser le management de l'Etat et de son administration

Alors que la société dans son ensemble est soumise à de profondes et rapides mutations, alors que les entreprises du secteur privé ont dû faire face et s'adapter à un contexte de plus en plus exigeant et concurrentiel tant au niveau national qu'international, les services de l'Etat n'ont pas su répondre avec la même célérité à ces évolutions. Ils doivent désormais progresser à un rythme plus rapide, notamment en terme de management, de qualité de service et de performance. Les hauts fonctionnaires souhaitent vivement que de telles réformes soient activement menées ; ils sont prêts à proposer des initiatives en ce sens et à s'impliquer dans leur mise en œuvre.

1. Le management par objectifs et l'évaluation des performances

La mise en œuvre de la refonte de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances

Une grande faiblesse des méthodes de travail de l'Etat et de son administration est de ne pas procéder à une fixation claire des objectifs à atteindre. Les procédures budgétaires reposent avant tout sur une logique de moyens avec une description détaillée des affectations budgétaires et un contrôle a priori de l'usage de ces moyens. L'énergie des ordonnateurs est en grande partie consacrée à régler des problèmes d'engagement de dépenses. L'intelligence d'une gestion globale en vue d'atteindre un objectif donné échappe souvent aux responsables.

La refonte de l'ordonnance de 1959 par la loi organique du 1^{er} août 2001 est de ce point de vue un grand progrès, car l'accent est désormais mis sur les buts à atteindre et non plus sur les moyens mis en place. Une souplesse beaucoup plus grande est accordée aux ordonnateurs dans les engagements de dépenses, des transferts de crédit étant possibles d'un chapitre à l'autre. Le jugement de l'efficacité du service repose essentiellement sur l'obtention des résultats attendus. Certes, ce n'est qu'en 2006 que les nouvelles dispositions donneront leur plein effet ; mais l'orientation générale est la bonne.

On peut toutefois observer que si la mise en œuvre de la refonte de l'ordonnance de 1959 est une condition nécessaire pour réussir la modernisation de l'Etat, elle n'est pas suffisante.

Les contrats d'objectifs

L'activité des pouvoirs publics et de leurs services devrait, comme dans la plupart des autres pays, reposer sur la fixation d'objectifs clairs avec des échéances à respecter et également des niveaux de performance et de qualité de service à atteindre.

L'Etat et les régions ont déjà pris l'habitude de signer des contrats d'objectifs, qui se révèlent être des outils efficaces de programmation et de gestion. L'établissement de ces

contrats donne lieu à des discussions intenses sur les buts à atteindre et sur les moyens financiers, techniques et humains à déployer pour les concrétiser.

Dans le même esprit, il conviendrait que chaque directeur d'administration centrale établisse périodiquement avec son ministre l'équivalent d'un contrat d'objectifs. Cela permettrait, entre autres, d'éviter que les cabinets, par une gestion quotidienne trop directe, ne se substituent aux directeurs et ne leur retirent dans la pratique une grande part de leurs responsabilités, créant frustrations et démobilisation. Le corollaire serait de donner suffisamment de marges de manœuvre, y compris financières, aux directeurs et à leurs équipes pour leur permettre de mener à bien dans la durée leurs missions.

De la même façon, il conviendrait également que les directeurs des services déconcentrés signent périodiquement avec leur ministre des contrats d'objectifs cohérents avec les contrats signés par l'Etat et les régions.

Il devrait en être de même entre les directeurs généraux d'établissements publics et leurs ministres de tutelle.

Cette pratique, qui commence à se développer, devrait se généraliser et est à encourager vivement ; elle permet en effet plus de souplesse dans la gestion quotidienne et plus de clarté dans les objectifs à atteindre.

Bien entendu, l'exécution des contrats d'objectifs devrait de plus faire l'objet de comptes rendus réguliers au Parlement et donner lieu à des débats d'orientation approfondis.

L'évaluation a posteriori

L'administration ne progressera réellement que lorsqu'elle considèrera comme naturelles les procédures d'évaluation de ses activités. Il faut que les contrats d'objectifs, quelle que soit leur nature, comportent des indicateurs quantitatifs d'évaluation des résultats obtenus et soient assortis d'un calendrier d'exécution. Ces indicateurs devront comporter des évaluations sur les services rendus tels que le progrès économique ou environnemental induit, le nombre d'emplois directs ou indirects créés, etc. Ils devront aussi, de façon très concrète, permettre d'apprécier par exemple la qualité de l'accueil du public au guichet ou au téléphone. Ils devront permettre également d'évaluer la qualité des informations données aux usagers. Le développement des nouvelles techniques de communication devrait être mis à profit pour traiter à distance tous les problèmes qui peuvent l'être. La mise en place de guichets uniques pour aborder les problèmes administratifs concernant plusieurs administrations devrait être enfin généralisée.

Les corps d'inspection générale ou de contrôle, souvent insuffisamment ou mal utilisés aujourd'hui, pourraient aussi jouer un rôle important dans l'évaluation *a posteriori* des résultats obtenus par les services de l'Etat au sein de chaque ministère.

2. Les refontes structurelles

Les refontes structurelles liées à l'intégration de la politique européenne

Héritage des débuts de la construction de l'Union, la politique européenne est aujourd'hui conduite par le ministre des affaires étrangères et par le secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération européenne (SGCI), qui assure la

coordination et la définition de la position du gouvernement français vis-à-vis de l'ensemble des instances européennes. En fait, aujourd'hui, les affaires européennes concernent dans leur vie quotidienne l'ensemble des services de chaque ministère. La plupart des directeurs d'administration centrale consacrent une part importante de leur temps à assurer les liaisons avec Bruxelles dans les domaines relevant de leurs compétences.

Pour tenir compte de ces évolutions, il conviendrait d'actualiser l'organisation globale sur laquelle est fondée la coordination de la politique européenne. Le ministère des Affaires étrangères pourrait être déchargé de cette fonction - dans laquelle son rôle tend dans la pratique à s'effacer de plus en plus - consolidant ainsi la responsabilité de chaque ministère, sous l'autorité des services du Premier ministre, et notamment du SGCI dont le positionnement comme les méthodes de travail pourraient être repensées. Il conviendrait en particulier que le SGCI crée un réseau d'animation qui ne soit pas limité aux seules cellules ministérielles spécifiquement chargées des questions européennes, mais intègre l'ensemble des responsables ministériels impliqués dans des actions de portée européenne.

Il faut également veiller à ce que les conditions d'élaboration du droit européen ne perturbent pas à l'excès les conditions de fonctionnement des services des Etats membres. La multiplicité des domaines dans lesquels la commission européenne est susceptible d'intervenir est très grande ; le principe de subsidiarité devrait être respecté avec plus de soin. On peut ainsi relever que certaines normes ou directives fixées au niveau européen n'ont pas d'équivalent au niveau fédéral des Etats-Unis...

Les refontes liées aux activités des administrations centrales

Les administrations centrales ont conservé une tradition de fonctionnement vertical laissant une modeste place aux coordinations horizontales et au fonctionnement en réseau. Au sein d'un même ministère, la cohérence est assurée par le cabinet du ministre qui de ce fait est traditionnellement surdimensionné. De trop nombreux problèmes remontent à son niveau, ce qui l'empêche souvent de se consacrer pleinement au traitement des options stratégiques qui relèvent de ses compétences. Pour assurer une meilleure coordination et une coopération plus dynamique des services centraux, il conviendrait d'une part de mettre en place une organisation croisant responsabilités fonctionnelles et responsabilités verticales et de développer le travail en réseau, d'autre part de mettre en place au sein de chaque ministère un secrétariat général chargé notamment de ces missions. Ce secrétariat général pourrait en outre assurer la coordination des interventions au plan national et au plan européen en liaison avec le secrétariat général du gouvernement et le SGCI.

La coordination entre ministères s'avère également difficile ; beaucoup trop de questions font l'objet de réunions interministérielles. Il faudrait que la pratique s'instaure de rencontres bilatérales ou multilatérales entre ministres pour régler en concertation, et sans recourir systématiquement à la procédure d'arbitrage, les problèmes d'intérêt commun.

Les refontes structurelles et organisationnelles liées aux activités des administrations déconcentrées

Le fractionnement des initiatives se retrouve au niveau des services déconcentrés de l'Etat. Il faudrait que soit totalement généralisée la pratique des collèges de directeurs des services déconcentrés sous la présidence des préfets afin d'assurer l'unité d'action du gouvernement au plan local. L'action des services doit s'inscrire dans des projets

territoriaux de l'Etat fixant les grands objectifs sur des périodes de trois ans en cohérence avec les programmes inscrits dans les contrats d'objectifs entre l'Etat et les collectivités territoriales, au premier chef les régions. Les initiatives des services pourraient à cette occasion faire l'objet d'évaluations concrètes et donneraient de la crédibilité aux ambitions de modernisation de l'Etat. La refonte de l'ordonnance de 1959 devrait s'avérer très utile pour mettre en œuvre de telles pratiques.

Ce type de solution serait favorisé par une plus grande dynamique managériale, notamment par la possibilité plus ouvertement accordée aux chefs des services déconcentrés de l'Etat, ayant fait preuve de compétences reconnues, d'accéder aux responsabilités de préfet, coordinateur des initiatives au plan local.

Une représentation efficace de l'Etat au niveau régional et départemental doit continuer à être garante d'une plus grande cohérence des initiatives des collectivités locales qui ne comportent pas de liens hiérarchiques entre elles et dont la multiplicité des projets et la diversité des organisations intercommunales mises en place peuvent conduire à une certaine dispersion des moyens.

La haute fonction publique : une force de proposition

Dans chacun des domaines de compétence de l'Etat, la définition des options stratégiques et les décisions qui s'y rattachent, relèvent du pouvoir politique. La haute fonction publique doit apporter à celui-ci l'appui de ses compétences, de son expérience et de sa capacité d'expertise et de mise en œuvre.

Les hauts fonctionnaires souhaitent que la force d'analyse et de proposition qu'ils représentent soit largement sollicitée par les décideurs politiques ; ils ont en effet la volonté et la capacité d'alimenter le débat démocratique, de proposer des pistes de travail et d'aider à la fixation des options.

Collectivement, ils conduisent des réflexions pour contribuer à la modernisation de l'Etat dans chacun de ses domaines d'intervention, tels que :

- la sécurité
- la santé
- l'éducation et la recherche
- l'aménagement du territoire
- l'équipement
- le développement économique
- l'environnement
- la cohésion sociale
- la culture
- le droit
- la fiscalité et la gestion des finances publiques
- l'e-administration
- etc.

Les options visant à qualifier ces domaines de compétence sont très fortement marquées par l'histoire ; souvent situées au cœur de débats publics intenses, elles ont façonné notre pays et ses institutions. Les hauts fonctionnaires peuvent aider à les analyser et à en définir les implications, en attirant notamment l'attention des pouvoirs publics sur les conséquences qui en découlent en terme de moyens à déployer pour les concrétiser.

Les réflexions engagées sont à la disposition des responsables politiques avec lesquels elles doivent être approfondies en fonction des grandes orientations qu'ils souhaitent donner à la conduite de l'Etat.

ANNEXE 1 : Présentation du Groupe des Associations de la Haute Fonction Publique

Le *Groupe des Associations de la Haute Fonction Publique* (GAHFP), également dénommé « G16 », est dépourvu de structure juridique propre. C'est un regroupement des associations et syndicats représentant les corps civils de hauts fonctionnaires « administrants », soit environ 6 000 hauts fonctionnaires.

S'interdisant toute préférence partisane, le G16 est un lieu de concertation et une force de proposition qui fonctionne sur la base du consensus de ses membres et a pour fondement l'adhésion à un protocole d'accord adopté le 31 mars 1995. Dans son préambule, ce protocole rappelle les principes qui animent les membres du G16 et autour desquels ont vocation à se structurer ses travaux et ses actions :

« Un Etat fort et bien organisé est le garant de la cohésion sociale, de la préservation de l'intérêt général et de la défense des intérêts de la France sur la scène internationale.

En conséquence, la Nation doit pouvoir disposer d'une administration républicaine compétente, animée par l'idéal du service public et reconnue dans son utilité sociale.

Les membres des corps de la Haute Fonction Publique, attachés à ces principes, ont convenu de se réunir pour examiner les conditions d'exercice de leurs métiers et proposer toute mesure et réforme susceptibles d'améliorer la qualité du service et l'attractivité de la Haute Fonction Publique. »

Aux termes du protocole d'accord du 31 mars 1995, ont vocation à faire partie du G16, les associations et syndicats qui regroupent les membres des corps dont le recrutement est normalement assuré par l'Ecole Nationale d'Administration et ceux des corps techniques supérieurs civils dont le recrutement est en partie assuré conformément au tableau de classement de sortie de l'Ecole Polytechnique.

Les centres d'intérêt du G16 concernent plus particulièrement, d'une part la défense des intérêts matériels et moraux des hauts fonctionnaires, d'autre part les réflexions concernant la place, le rôle et le fonctionnement de l'Etat dans la société : réforme de l'Etat, organisation administrative, attractivité de la haute fonction publique, déontologie, gestion des ressources humaines... Le G16 adresse ses demandes et ses propositions principalement aux administrations de tutelle, au gouvernement et aux responsables politiques. Le G16 mène également une action de communication, en relation avec les principaux organes de presse, afin de faire mieux connaître ses travaux et la réalité des métiers des hauts fonctionnaires.

Depuis la création du G16, les membres se réunissent régulièrement en formation plénière toutes les six semaines environ. Le G16 a en outre constitué des groupes de travail thématiques et organise des journées de réflexion.

**ANNEXE 2 : Composition du
Groupe des Associations de la Haute Fonction Publique (GAHFP)**

Président du GAHFP : Jean POULIT
Secrétaire Général: Hervé LAINÉ

- Union Syndicale des **Administrateurs Civils**
Président : M. Olivier RATEAU
 - Syndicat National des Ingénieurs de l'**Aviation Civile**
Président : M. Marc HAMY
 - Association des Membres et Anciens Membres du **Conseil d'Etat**
Président : M. Henri TOUTEE
 - Amicale du Corps de **Contrôle des Assurances**
Président : M. Noël GUIBERT
 - Association des Magistrats et Anciens Magistrats de la **Cour des Comptes**
Président : M. Bernard ZUBER
 - Association des Membres et Anciens Membres de l'Inspection Générale des **Finances**
Président : M. Jean LEMIERRE
 - Syndicat National des Ingénieurs du **Génie Rural, des Eaux et des Forêts**
Président : M. Georges-Henri FLORENTIN
 - Association des Ingénieurs **Géographes**
Président : M. Jean-Philippe GRELOT
 - Syndicat National des Administrateurs et des Inspecteurs Généraux de l'**INSEE**
Président : M. Patrice ROUSSEL
 - Syndicat de la **Juridiction Administrative**
Président : M. Bernard EVEN
 - Syndicat des **Juridictions Financières**
Président : M. Georges RAQUIN
 - Association des Ingénieurs de la **Météorologie**
Président : M. François GERARD
 - Syndicat des Ingénieurs du Corps National des **Mines**
Président : M. Fabrice DAMBRINE
 - Association des Ingénieurs des **Ponts et Chaussées**
Président : M. Dario d'ANNUNZIO
 - Association du Corps **Préfectoral** et des Hauts Fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur
Président : M. Jean-Pierre DUPORT
 - Association des Ingénieurs des **Télécommunications**
Président : M. Pascal FAURE
-
- Association des **Anciens élèves de l'Ecole Nationale d'Administration**
Président : M. Arnaud TEYSSIER
 - Fédération des **Grands Corps Techniques de l'Etat** (F.G.C.T.E.)
Président : M. Fabrice DAMBRINE