

Guéguerre entre corps de hauts fonctionnaires autour des nominations

26 avr. 2017, PAR Pierre Laberrondo – Acteurs Publics

Un syndicat du corps des administrateurs civils conteste en justice 7 nominations au ministère de l'Écologie, estimant qu'elles violent une règle leur réservant 50 % des postes dans l'encadrement des administrations centrales. Piqués au vif, les ingénieurs des Ponts, des eaux et des forêts demandent l'abrogation de ce quota, pierre angulaire de la haute fonction publique depuis la refondation d'après-guerre. Enquête.

La guerre des corps fait rage. Depuis quelques mois, les administrateurs civils et les ingénieurs des Ponts, des eaux et des forêts (IPEF), les deux plus gros bataillons de la haute fonction publique – le premier, polyvalent, recruté pour une large part à la sortie de l'ENA, et le second, technique, recruté notamment à la sortie de l'X et des écoles normales supérieures de l'École des ponts –, traversent une période de tension inhabituelle du fait de rivalités autour de certaines nominations.

Le coup est parti de l'USAC CGC, l'un des deux syndicats des administrateurs civils, qui a déposé en 2016 plusieurs recours en annulation devant le tribunal administratif de Paris contre des nominations de hauts fonctionnaires – dont certains IPEF, mais aussi des agents membres d'autres corps – dans l'encadrement supérieur de l'administration centrale du ministère de l'Écologie (et du Logement) : entre autres, celles d'un sous-directeur à la direction générale de l'aménagement du logement et de la nature et d'un sous-directeur à la direction générale de la prévention des risques. Sept recours contre 7 nominations en tout.

Domination des ingénieurs

Le motif ? Ces nominations contreviennent aux dispositions d'un décret réservant aux administrateurs civils 50 % des emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations centrales. Or ce quota serait loin d'être atteint dans ce ministère. La répartition était, selon un relevé de février que s'est procuré Acteurs publics, la suivante : 25 % d'administrateurs civils (AC), 50 % d'IPEF, 8 % d'ingénieurs des Mines, 5 % d'administrateurs de l'Insee, 2 % d'administrateurs des affaires maritimes, entre 1 et 2 % d'ingénieurs divisionnaires des travaux publics de l'État (IDTPE) et moins d'1 % d'architectes et urbanistes de l'État. Bref, la cote d'alerte serait atteinte pour les AC après une érosion progressive.

Ce quota, en vigueur juridiquement dans la plupart des ministères (le Quai d'Orsay a notamment des règles un peu différentes), constitue l'une des clés de voûte juridiques de la haute fonction publique depuis sa refondation après la guerre, même si le taux n'a cessé, historiquement, de baisser. Dernière évolution en date : une diminution opérée à la fin du quinquennat Sarkozy, en 2012. L'Élysée avait alors poussé vers une suppression pure et simple du quota pour libéraliser davantage le marché, alors que la direction générale de l'administration et de la fonction publique – DGAFP, une autre création interministérielle d'après-guerre – n'y était pas favorable. En guise de compromis, le quota avait finalement été abaissé de 70 à 50 %.

« Cette proportion de postes d'encadrement supérieur réservés aux administrateurs civils a été créée en 1955, dix ans après la création de l'École nationale d'administration (1945), rappelle-t-on à l'USAC. Avec un objectif : mettre sur pied un corps interministériel de hauts fonctionnaires de l'État chargé d'administrer les ministères et d'occuper prioritairement et logiquement les emplois d'encadrement supérieur. Et ce alors que les autres corps d'encadrement supérieur et dirigeant sont tous spécialisés (magistrats, inspecteurs, ingénieurs, diplomates...) »

Vocation interministérielle

Aujourd'hui, la sociologie des administrateurs civils apparaît, au plan interministériel, globalement assez diversifiée : 58 % sont issus des 3 concours de l'ENA, 24 % provenant des corps de catégorie A ayant réussi le concours du tour extérieur ; 8 % sont d'anciens officiers et 10 % sont « accueillis dans le corps » (magistrats, administrateurs territoriaux, sous-préfets...). Dès leur recrutement, les administrateurs sont rattachés pour leur carrière à un seul ministère, mais ont malgré tout vocation à se déployer en interministériel, même si cette ambition n'a jamais été complètement réalisée du fait de leur positionnement ministériel et des logiques verticales qu'il sous-tend.

Soixante ans après son institution, le quota leur réservant par principe des postes revêt un caractère désuet aux yeux de certains. Mais l'affaire n'est pas si simple. « La baisse du quota en 2012 a été largement imposée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique en échange de la création du nouveau grade d'administrateur général à accès fonctionnel (Graf)... Mais ce grade n'est généralement accessible que si l'on a occupé des postes de sous-directeurs et de chefs de service, alors les administrateurs civils y tiennent ! » assure-t-on à l'USAC.

Bref, bougez une pièce et c'est tout le puzzle qui s'en trouve chamboulé. Dès l'origine, les administrateurs civils ont en effet été dotés d'une grille indiciaire moins attractive que celle des autres corps de leur niveau, les ingénieurs par exemple, avec l'idée que l'accès privilégié à ces emplois d'encadrement (leur débouché naturel), plus rémunérateurs, leur permettait de compenser ce retard salarial. Cette logique liant ce corps à la notion d'emploi a été renforcée en 2012 par l'instauration du Graf, dont l'accès est conditionné aux types d'emplois exercés. Une différence là aussi avec les autres corps, qui disposent, eux, d'un accès au généralat à l'ancienneté. Bienvenue dans cette fonction publique très harmonisée !

Le gouvernement fait le dos rond

En attendant, le quota des 50 % a, lui, bien un caractère quasi général. En apprenant les recours en justice, les ingénieurs des Ponts sont littéralement tombés de leur chaise. Le 16 décembre, l'UnIPEF, le syndicat hégémonique des IPEF, a répliqué en

sortant l'artillerie lourde : une demande par courrier à la ministre de la Fonction publique, Annick Girardin, d'abroger purement et simplement ce quota pour l'ensemble des ministères. Sans obtenir de réponse. La ministre n'a pas bougé. À quelques mois de l'élection présidentielle, le moment paraissait de toute façon peu propice pour envisager une réforme, à supposer que tel ait été l'objectif. Du côté des ingénieurs pourtant, la colère ne retombe pas.

« Depuis quand y a-t-il des postes réservés à l'heure où l'on parle de modernisation de l'action publique et de gestion des ressources humaines ? tonne Thierry Dallard, le président de l'UNIPEF, actuellement en poste dans le privé. Les postes doivent être attribués selon la compétence des personnels ! Que l'on renonce à donner un poste à un ingénieur compétent car on n'a pas atteint un seuil ne se justifie en rien et me semble profondément choquant », poursuit-il en observant que le décret n'est pas respecté au ministère de l'Écologie depuis un moment. En creux, ingénieurs et administrateurs se disputent, dans ce ministère technique, la légitimité managériale au travers de leur expertise respective, entre « faire faire » et « faire technique », pour caricaturer à peine. Les ingénieurs laissent entendre que les administrateurs ne disposent, dans ce ministère, pas du vivier nécessaire, analyse que ces derniers récusent en déplorant que certains postes, notamment techniques, leur soient fermés.

Pas assez de postes ?

« Il existe structurellement un très gros déséquilibre entre le vivier des ingénieurs et le vivier des AC affectés à l'écologie », souligne un ancien hiérarque de la DGAFP. Ainsi, l'administration de l'écologie a par exemple recruté 7 administrateurs civils en 2017 (4 à la sortie de l'ENA et 3 à l'issue du tour extérieur pour cette année), bien moins que d'ingénieurs des Ponts (43 entrées). « Du coup, les administrateurs civils qui postulent à des emplois d'encadrement n'émanent pas nécessairement de l'Écologie mais d'autres ministères et se trouvent désavantagés puisqu'ils ont une moindre connaissance de l'écologie, qui reste quand même très corporatiste », juge la même source.

Plusieurs voix s'accordent à dire que les ingénieurs recrutent de leur côté trop de nouveaux entrants alors que l'emploi technique a plutôt tendance à se raréfier au sein de l'État, du fait des privatisations ou de la décentralisation, les collectivités disposant de leur propre corps d'ingénieurs. Dans le même temps, les réformes successives de l'administration déconcentrée – de plus en plus interministérielle – ont plutôt eu tendance à entraîner une réduction du nombre de postes à pourvoir et ont conduit, par ailleurs, à abaisser le niveau statutaire des agents affectés dans les directions départementales, perçues comme moins stratégiques (de l'ingénieur A + au A), avec un repositionnement des A + vers les directions régionales et l'administration centrale.

« On a sûrement un problème de déroulé de carrière pour les ingénieurs, concède un grand “baron” du ministère de l'Écologie. Il n'y a pas assez de postes par rapport à la masse vu les réductions, même si à ce stade, nous ne l'avons pas vraiment objectivé. Pour autant nous ne disons pas : “on privilégie les ingénieurs et on fout les administrateurs dehors”. Ça, non ! » « Les administrateurs civils ont bien, de leur côté, un problème de vivier, notamment pour accéder à des postes techniques, qui ne leur sont pas fermés par principe. D'ailleurs, il y a certains postes où ils ne présentent pas de candidats », poursuit cette source, qui met l'accent sur la nécessité de réfléchir sur les compétences, les métiers et in fine, sur les parcours professionnels. « Cette réflexion n'a pas été menée dans ces termes-là jusqu'ici. Il existe des postes techniques qui ne sont pas ouvrables à des administrateurs civils s'il n'y a pas une formation avant, un poste moyennement technique où ils peuvent faire leurs premières armes avant. C'est valable aussi pour les agents des corps techniques. Notre DRH est en cours de réforme, notamment pour permettre un meilleur accompagnement des agents », poursuit la même source en relevant un autre phénomène susceptible d'atténuer la situation : les départs en retraite seront importants dans les années à venir.

À travers ces débats, se dessine aussi en filigrane le portrait d'un ministère qui porte encore les stigmates de sa création par Jean-Louis Borloo, en 2007. Un superministère issu de plusieurs cultures : l'Écologie, l'Équipement et aussi le Logement. « Nous sommes passés de la logique d'un ministère bâtisseur à un ministère ensemblier de politiques publiques, avec une seule entité qui regroupe tout ce qui touche aux conditions de vie. Nos métiers évoluent plus vite que les profils de nos agents », résume un dirigeant de l'Écologie, qui juge nécessaire de redéfinir, avec les écoles, les besoins et les formations aux métiers.

Discussions difficiles

Alors que ce conflit, portant à la fois sur les statuts et la gestion RH, se situe au croisement de l'interministériel et du ministériel, les relations entre les ministères de la Fonction publique et de l'Écologie, globalement assez tendues, n'ont pas facilité les discussions. « Elles étaient tendues », corrige notre « baron » de l'Écologie, alors que les têtes changent très souvent dans le ministère dirigé par Ségolène Royal. « On ne peut pas décider que la gestion RH est une priorité et ne pas travailler avec la DGAFP, d'autant qu'elle monte en puissance dans son positionnement de DRH de l'État, ajoute-t-il. Nous n'avons rien à gagner à jouer le village gaulois contre le monde entier. » De fait, le ministère de l'Écologie attend les décisions de justice, mais aussi les propositions de la DGAFP...

Alors que le taux est tombé très bas à l'Écologie, plusieurs scénarii de sortie de crise apparaissent, parmi lesquels une négociation sur un petit abaissement du quota en contrepartie d'un engagement ferme de rééquilibrage de la situation au fil de l'eau. Plus lourde, une suppression du quota constituerait une autre option, sur le papier. « Les ingénieurs n'ont pas tort sur le fond lorsqu'ils demandent la fin du quota, mais dans ce cas, il faudra en tirer les conséquences sur leurs carrières car il y a bien un sujet d'équité, juge un ancien cadre de la DGAFP. S'ils ont un accès libre aux postes d'encadrement, il faudra un alignement indiciaire sur les administrateurs et transformer le grade d'ingénieur général en un Graf. Je doute qu'ils y soient favorables. » Pour ce très haut fonctionnaire, il est à craindre que cette réflexion ne finisse par ouvrir la boîte de Pandore : l'accessibilité des postes à tous, y compris aux contractuels.

L'USAC, le deuxième syndicat du corps (42 % des voix), continue de défendre le principe du quota. Le syndicat, qui semble avoir voulu d'abord et avant tout rappeler le droit et provoquer une discussion de fond sur la situation à l'Écologie après une phase d'alerte dans le vide, prévient qu'en cas de suppression du quota, il demandera un alignement statutaire sur les IPEF ou les ingénieurs des Mines, « parce que de facto ils auront la même carrière et occuperont les mêmes responsabilités ».

Le quota, raison d'être du corps ?

La CFDT, syndicat majoritaire chez les administrateurs civils (58 %), qui n'a pas déposé de recours au ministère de l'Écologie a, pour sa part, contesté dernièrement des nominations dans les services du Premier ministre et au ministère des Affaires sociales. Une demi-douzaine en tout, toujours pour non-respect des quotas, même si ces derniers ne sont, semble-t-il, pas enfreints avec la même ampleur qu'à l'Écologie.

« Les Affaires sociales, les services du Premier ministre et l'Écologie n'emploient que 25 % maximum de l'effectif total des administrateurs civils, relève Chantal Labat-Gest, de la CFDT, en estimant que les gros bastions comme Bercy et l'Intérieur ne rencontrent pas de difficultés. Est-ce que, parce que 25 % des administrateurs sont gérés d'une manière bizarre et peu cohérente, cela justifie de jeter toutes les règles par-dessus les moulins ? Pas pour nous », poursuit-elle en rappelant que le modèle de l'administrateur civil défini en 1945 avait pour vocation de mettre fin aux corporatismes ministériels.

Et Chantal Labat-Gest de mettre en garde : « Si vous supprimez le quota, vous supprimez le corps des administrateurs civils. » Quoi qu'il en soit, il reste encore à la DGAFP quelques mois pour déterminer s'il y a lieu de procéder à une réforme et, le cas échéant, pour proposer au futur gouvernement plusieurs scénarii de sortie de crise. D'ici là, quelques balles pourraient encore siffler.