

MISSIONS, VALEURS ET METIERS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Audition devant les membres de la Conférence sur les missions, les métiers et les valeurs de la Fonction publique

Les missions, valeurs et métiers de la haute fonction publique s'inscrivent dans le cadre plus général des attentes des citoyens et de la façon dont l'Etat envisage de répondre à ces attentes.

Dans ce cadre élargi, **sept questions** se posent :

- ♦ Qu'attendent les citoyens de l'État ?
- ♦ Comment l'État envisage-t-il de répondre à ces attentes ?
- ♦ Quelles sont, dans ce contexte, les missions essentielles de la haute fonction publique ?
- ♦ Quelles sont les valeurs qui fondent son action ?
- ♦ Quels métiers doit-elle mettre en œuvre et de quelles compétences a-t-elle besoin pour cela ?
- ♦ Une évolution statutaire de la haute fonction publique peut-elle être un facteur de progrès ?
- ♦ Quelles conditions, en termes de management, de rémunération et d'effectifs, faut-il respecter pour réussir ?

Sans vouloir aucunement se substituer aux initiatives des **responsables politiques**, les deux premiers points n'ont d'autre ambition que de rappeler le **contexte** dans lequel se situe l'action de la haute fonction publique. Il ne s'agit pas d'identifier de façon exhaustive, encore moins de hiérarchiser, les attentes de nos concitoyens ni de décrire les programmes d'action complets et détaillés qui en découlent mais de montrer l'importance des orientations politiques dans la façon dont les hauts fonctionnaires peuvent exercer leurs responsabilités.

1. LES ATTENTES DE NOS CONCITOYENS

Nos concitoyens attendent un **Etat actif, efficace et équitable**.

Ils souhaitent que l'État mette en place les conditions d'un **développement économique** soutenu du pays et d'une politique du **plein-emploi**. Ils aspirent à une élévation régulière de leur niveau de vie et de leur pouvoir d'achat.

Ils souhaitent que l'État s'attache à préserver leur **cadre de vie** et soit attentif à la qualité de l'**environnement**. Ils sont sensibles à l'équilibre à respecter entre l'homme et la nature.

Ils veulent que soit **évitée la pollution** des sols, des eaux ou de l'atmosphère et qu'une lutte efficace soit engagée contre le réchauffement climatique. Ils veulent que soit porté attention à la **prévention des risques de toutes natures (technologiques, naturels, alimentaires, sanitaires)** et qu'une politique efficace de **santé publique** soit poursuivie.

Ils souhaitent enfin que la collectivité assure leur **protection physique** ainsi que celle de **leurs biens** en mettant l'accent tout autant sur les méthodes préventives que répressives. Ils attendent un **État juste et équitable**, notamment aux plans géographique et socio-économique. Ils désirent une collectivité publique qui soit facteur de **cohésion sociale** et assure les **solidarités** que chacun attend face aux aléas de la vie.

Dans leurs relations avec les services de l'État, nos concitoyens souhaitent un esprit de service public, de dialogue et d'ouverture aux préoccupations de chacun. Ils sont attachés à des **services publics efficaces** qui répondent à leurs préoccupations concrètes. Ils **redoutent par contre les complexités administratives** qui sont très souvent associées aux interventions de l'Etat et demandent que tout soit mis en œuvre pour que leur vie quotidienne soit **simplifiée**. Ils ne comprennent pas le développement et l'enchevêtrement de nouveaux textes qui engendrent des complexités, des retards et des contentieux en nombre croissant.

Ils souhaitent en fait un État moins orienté vers la gestion strictement administrative des problèmes et **plus ouvert à la notion de service rendu**.

C'est ainsi qu'ils comprennent aujourd'hui la **notion d'intérêt général dont l'État doit être porteur**.

2. LES MISSIONS ESSENTIELLES DE L'ÉTAT

L'État doit, en premier lieu, donner une **claire vision des actions à entreprendre** pour répondre aux attentes des citoyens. Cette vision doit porter à la fois sur le court terme et sur le long terme et s'inscrire dans une perspective de développement durable. Cela suppose que l'État dispose de **capacités d'analyse, d'étude et de prospective** allant au-delà des besoins stricts liés aux politiques publiques qu'il conduit lui-même.

Dans le cadre de ressources publiques contraintes, l'État doit définir ses **priorités**, préciser les actions qu'il décide de conduire lui-même sur ses ressources fiscales et celles qu'il peut mettre en œuvre par la voie de la concession, c'est-à-dire en faisant appel au financement par l'utilisateur lui-même. Il convient qu'il identifie les programmes qui sont les plus **créateurs de valeur économique, sociale ou écologique**, et ceux qui, mal conçus, n'ont que des effets très modestes et doivent de ce fait être **abandonnés ou redéfinis**.

Il faut qu'il analyse avec soin **l'organisation et les modalités de fonctionnement** des services.

La haute fonction publique que nous représentons **inscrit clairement son action** dans ce contexte de **progrès, de réforme et d'ouverture**. Elle recommande la prise en compte de règles **élémentaires de cohérence** sans bien entendu vouloir se substituer aux responsabilités des autorités politiques.

Quelques exemples permettent d'illustrer cette approche.

Pour le **soutien de l'activité économique** du pays, les actions doivent s'inscrire dans la chaîne vertueuse des « personnes actives, bien formées, qui travaillent, en synergie ». Cela implique de poursuivre la politique de **soutien des familles** dans leur vie quotidienne, (**travail** du conjoint, **logement** des familles), cela implique d'améliorer les modalités de **formation initiale et continue**, de donner une impulsion décisive à la **formation universitaire** et à la **recherche**, cela suppose de soutenir l'activité de ceux qui **entrent dans le marché du travail** et celle des **seniors**, cela signifie **aider les créateurs d'entreprises** et ne pas les décourager par des prélèvements trop lourds et enfin cela nécessite de créer des **synergies positives entre talents professionnels diversifiés et offres spécialisées d'emplois** grâce à des systèmes de transport et de communication performants qui rapprochent actifs et employeurs.

Pour le soutien du **bien-être environnemental** du pays, les actions doivent s'inscrire dans la chaîne des « espaces naturels, bien aménagés, ouverts, à tous ». Cela implique de poursuivre la politique de **préservation et d'aménagement** des espaces naturels, source de **biodiversité**, de faciliter les conditions d'accès à ces espaces, notamment dans les **quartiers les plus enclavés** de telle sorte que chacun ait accès à la nature, source de détente et de **réduction des tensions sociales**.

En matière de **lutte contre les nuisances**, toute la palette des mesures réglementaires et techniques doit être mise en œuvre pour réduire **l'insécurité des transports**, le **bruit**, les **pollutions** ainsi que les **émissions de gaz à effet de serre**. Elles doivent être également mises en œuvre pour assurer la **sécurité sanitaire**.

En matière de **protection des personnes et des biens** ainsi que du respect de **l'équité socioéconomique et géographique**, il s'agit de préserver un potentiel élevé de **défense aux frontières** de l'Europe et de disposer de moyens de projection sur les champs d'intervention extérieure, d'assurer la **sécurité intérieure** du pays dont les récents événements montrent toute l'importance, d'offrir une **justice efficace et proche** des justiciables, de disposer de moyens d'établissement et de prélèvement de l'impôt **simplifiés et efficaces**, d'assurer un financement **équitable et maîtrisé** de l'accès aux soins et d'assurer également un financement **durable** des retraites.

Pour **alléger les complexités administratives et rendre l'administration plus proche des citoyens**, l'État doit faire appel à toutes les possibilités qu'offrent les **technologies de l'information et de la communication**. Des succès significatifs ont été obtenus dans ce domaine, les plus spectaculaires étant ceux relatifs à la **gestion de l'impôt**. Des mesures particulièrement efficaces pourraient être introduites dans le domaine du **droit des sols**, engendrant simplifications et économies. La plupart des actions de l'administration devraient relever de telles améliorations.

Enfin il faudrait que l'État et le Parlement engagent une action **d'allègement des textes législatifs et réglementaires**, en supprimant en particulier les textes n'ayant que des fonctions d'affichage, en s'interdisant de changer trop souvent les textes au gré d'initiatives ponctuelles et en évitant les doublons, voire les contradictions.

L'État est loin d'être resté immobile au cours des dernières années dans ces différents domaines : la **décentralisation**, la **création d'agences** ont profondément modifié la

répartition des politiques publiques entre administrations. Mais il faut **amplifier** les efforts entrepris afin de rendre l'État plus lisible et plus efficient.

3. LES MISSIONS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Dans ce cadre, les missions de la haute fonction publique sont de **participer à la conception** des politiques publiques, de **conduire** leur mise en œuvre et de **procéder au contrôle** de leur exécution ainsi qu'à **leur évaluation**.

La **première des missions** de la haute fonction publique est de participer à la **conception** des politiques publiques. La haute fonction publique se doit d'être un **acteur central de la réforme**. Elle aspire à être présente dans l'élaboration des programmes à mettre en œuvre, qui sont porteurs d'avenir.

Deux exemples récents en témoignent :

- ♦ la **loi organique relative aux lois des finances** qui a mobilisé et mobilise encore l'ensemble des départements ministériels. Il s'agit d'une évolution déterminante qui met l'accent sur les programmes d'action et les critères d'évaluation de la mise en œuvre de ces programmes. La logique est d'abord fondée sur les objectifs à atteindre. Les modalités de mise en œuvre relèvent des méthodes de management.
- ♦ la **révision générale des politiques publiques** engagée par le Président de la République et le Gouvernement avec de très nombreux groupes de travail verticaux et fonctionnels dans lesquels les corps d'inspection composés de hauts fonctionnaires sont tout particulièrement mis à contribution.

Cette stratégie visant à clarifier les objectifs à atteindre et à optimiser les moyens à mettre en œuvre est **particulièrement motivante par la haute fonction publique** qui y voit la possibilité de pleinement répondre aux attentes de nos concitoyens.

Cette méthode permet également d'aborder des **sujets considérés comme tabous** et qui sont l'un des freins à l'épanouissement économique, environnemental et social de notre pays.

Pour ne citer qu'un exemple, une politique de **développement des territoires** fondée sur la réalisation d'infrastructures performantes au sein d'aires métropolitaines, accompagnée de la requalification environnementale des espaces urbains traditionnels, contribue à la croissance économique et à la réduction des nuisances. De très nombreux projets ayant des temps de retour de moins de trois ans existent en France. Ils peuvent être financés par l'usager, donner un coup de fouet à l'économie, créer des ressources fiscales abondantes et réduire ainsi la dette publique.

La politique de la **recherche** est un thème auquel la haute fonction publique peut apporter une contribution positive en aidant à définir les moyens à mettre en œuvre pour promouvoir la place de notre pays dans la compétition internationale. On peut concevoir des logements individuels à énergie positive, conciliant écologie et réduction des frais de fonctionnement. On peut promouvoir des véhicules hybrides, ayant un effet très sensible sur le taux d'émission de gaz à effet de serre. On peut lutter efficacement contre le réchauffement climatique sans porter atteinte à la vitalité économique du pays. Bien d'autres exemples pourraient être cités. Concevoir une **politique lisible et cohérente**, comprise par tous nos concitoyens, est un des grands enjeux de notre pays.

La **deuxième mission** de la haute fonction publique, et qui est également son cœur de métier, est de **conduire la mise en œuvre** par l'administration de l'État des politiques publiques arrêtées par les autorités politiques.

Les conditions de cette mise en œuvre sont loin de celles de l'administration publique d'il y a 20 ans. L'État n'a généralement plus le monopole de l'action. Les **programmes sont souvent partenariaux**. Ils s'effectuent en collaboration avec l'ensemble des administrations publiques concernées, soit des **agences** répondant à des objectifs bien définis, soit des **collectivités territoriales** dont les responsabilités se sont amplifiées dans le cadre de la politique de décentralisation. Elles s'inscrivent également de plus en plus dans le cadre de **directives européennes** et d'échanges avec les directions générales de la Commission. Les citoyens sont aujourd'hui mieux informés. Ils sont plus exigeants dans leurs attentes et dans les réponses que leur donnent les administrations publiques. Ils attendent de l'État plus de transparence et plus d'explications.

Il convient enfin de mettre en œuvre des **méthodes de management modernes**, impliquant l'ensemble du personnel, leur faisant prendre conscience de leurs responsabilités à l'égard des citoyens à servir et introduisant la notion de confiance assortie de moyens d'évaluation de l'action conduite.

La recherche d'une organisation optimisée des services en **supprimant les doubles emplois**, en favorisant les **échanges d'information** et en **déconcentrant** les prises de décision est une des responsabilités des chefs de service auxquels sont confiés des objectifs de résultats et pas exclusivement de gestion de moyens. Cela signifie une profonde évolution de la façon de concevoir le rôle de direction et d'animation des équipes chargées d'un programme.

Cela implique une réflexion attentive sur la façon dont doit être organisée la **représentation territoriale de l'État**. Aux organisations de type strictement hiérarchique, doivent être préférées les organisations coopératives, nettement plus motivantes, avec organes de coordination souples, de type comités de direction resserrés, comportant auprès du préfet, représentant de l'État, les principaux chefs de service, chacun pouvant, en fonction de ses seules capacités et savoir faire, accéder lui-même aux fonctions de préfet, coordinateur. La question se pose d'ailleurs (elle est notamment posée par la Fédération des grands corps techniques de l'État) de savoir si le préfet, coordinateur, ne devrait pas, dans cet esprit, dépendre du Premier ministre. Seul un management moderne permettra à l'État de conserver une attractivité pour les cadres de haut niveau dont il a besoin.

La **troisième mission** de la haute fonction publique est de procéder au **contrôle** et à **l'évaluation des politiques** mises en œuvre.

Les missions traditionnelles de **contrôle** conservent toute leur pertinence. Si elles s'inscrivent dans des pratiques très anciennes de la haute fonction publique, il n'en est pas de même pour **l'évaluation**.

L'évaluation comporte en fait deux étapes : **l'évaluation a priori** au moment de la définition des programmes, **l'évaluation a posteriori** au moment de leur mise en œuvre. L'administration de notre pays doit faire de grands progrès dans ce domaine. Il est significatif d'observer que le lancement de nouveaux programmes fait l'objet très souvent de débats polémiques, très rarement quantifiés, alors que leur évaluation a posteriori, presque toujours absente, laisse la plupart des responsables indifférents.

Il convient dans chaque ministère de veiller à l'organisation **d'une fonction d'évaluation** disposant de moyens importants, mobilisant les hauts fonctionnaires au sein des **corps d'inspection et de contrôle**, et reposant sur des techniques permettant de donner du sens à des approches trop souvent conflictuelles. A titre d'exemple, des visions potentiellement divergentes entre écologie et économie peuvent donner lieu à des convergences grâce à l'emploi de techniques d'évaluation professionnelles sérieuses. Bien d'autres conflits entre thèses antagonistes peuvent être transformés en collaborations positives grâce à une approche professionnelle approfondie.

La haute fonction publique souhaiterait que **ses propres missions soient mieux reconnues** dans l'intérêt même du gouvernement et des actions qu'il conduit :

- ♦ Nous ne réclamons pas l'exclusivité de la conception des politiques publiques mais nous constatons une **diminution** de la place des administrations que nous dirigeons dans cette conception. Cela est gênant lorsque cette absence rend plus difficile, voire impossible, la mise en œuvre des politiques retenues. Une **méthode d'information** et d'association plus vaste des hauts fonctionnaires à la conception des politiques publiques devrait pouvoir être mise en œuvre.
- ♦ Dans la conduite opérationnelle des politiques publiques, nous constatons un **écart** entre la responsabilisation qui nous est, à juste titre, demandée, telle par exemple que la responsabilité de programmes, et la **réalité des marges d'action** dont nous disposons dans nos fonctions de management. La crédibilité des chefs de service et donc leur efficacité peuvent être ainsi menacées.

Une mesure urgente nous paraît être de redonner leur rôle et leur **responsabilité** aux responsables des structures administratives. La reconfiguration des principaux ministères est sur ce point une opportunité à saisir. La diminution du nombre des directions d'administration centrale et la création de directions générales plus structurées devraient permettre aux ministres de traiter leurs directeurs comme leurs **collaborateurs rapprochés** et devrait autoriser un recentrage des cabinets sur leur rôle politique, tout à fait nécessaire.

4. LES VALEURS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Les hauts fonctionnaires que nous représentons se reconnaissent pleinement dans les valeurs d'une **haute fonction publique de carrière**. Ces valeurs sont constituées d'un socle de valeurs traditionnelles et d'un ensemble de valeurs en développement portant une plus grande attention aux services à rendre aux usagers citoyens.

Les **valeurs traditionnelles** comportent :

- ♦ le respect de la légalité
- ♦ la loyauté à l'égard du gouvernement en place
- ♦ le souci de l'intérêt général
- ♦ l'intégrité, la probité, l'honnêteté, la dignité dans l'exercice des fonctions
- ♦ l'indépendance d'esprit, l'impartialité et l'honnêteté intellectuelle (rien ne serait plus inefficace que d'avoir des fonctionnaires serviles)
- ♦ le professionnalisme, l'excellence dans l'exercice du métier

- ♦ la préservation de la mémoire institutionnelle et la continuité de l'action publique

Ces valeurs rejoignent le très haut niveau d'exigence déontologique dont sont porteurs les hauts fonctionnaires.

Les **valeurs en développement** comportent :

- ♦ la considération première de l'utilisateur, la prise en compte plus attentive de ses besoins et le dialogue avec lui
- ♦ la recherche de l'efficacité, de l'efficience, de l'optimisation de l'usage des deniers publics
- ♦ la recherche de la motivation des hommes, l'introduction des techniques du management
- ♦ la responsabilité à l'égard de l'action conduite
- ♦ la transparence et la volonté de rendre compte

Les hauts fonctionnaires considèrent que la prise en compte des valeurs en développement nécessite du temps et implique un **processus d'appropriation** qui doit faire l'objet d'échanges approfondis entre les responsables politiques et les hauts responsables de l'administration. Mais il est clair que cette évolution répond à un **besoin clairement exprimé** par nos concitoyens. Elle doit donc être conduite avec persévérance en s'appuyant sur les exemples réussis qui témoignent de l'intérêt d'une telle approche. Les hauts fonctionnaires considèrent qu'ils doivent prendre en compte pour eux et l'ensemble des services qu'ils dirigent la double préoccupation des concitoyens qui attendent des services de qualité et des autorités politiques qui les représentent au sein des institutions démocratiques du pays. Ils sont **déterminés à répondre à cette double attente**.

Ils estiment toutefois que le respect du socle des valeurs traditionnelles ne doit pas être remis en cause car il constitue **l'essence même d'une haute fonction publique respectée**. Dans ce cadre, ils rappellent que le **concours est la voie prioritaire** de recrutement qui n'interdit pas les promotions internes, ni les recrutements en milieu de carrière, ni la reconnaissance de l'acquisition des compétences.

Cette fonction publique de carrière, **nous ne la concevons donc pas comme fermée et immobile** :

- ♦ nous sommes ouverts à des **recrutements en cours de carrière** dès lors que les modalités de recrutement permettent les promotions internes et respectent les règles d'égalité d'accès à la fonction publique, en rappelant que le concours n'est pas forcément synonyme d'épreuves académiques.
- ♦ nous estimons que la haute fonction publique de l'État ne doit pas vivre repliée sur elle-même : il convient qu'elle procède à des échanges **avec les autres fonctions publiques**, ce qui constitue un facteur d'enrichissement professionnel et d'acquisition d'expériences diversifiées, elle doit également **continuer à essaimer** dans le secteur privé. Il faut donc dimensionner cette haute fonction publique pour qu'elle puisse continuer à s'ouvrir (alimentation des écoles, remplacement des départs à la retraite).
- ♦ nous sommes prêts à des **évolutions statutaires** comme nous l'avons montré tant par la fusion de plusieurs corps d'ingénieurs ou du rapprochement des statuts des corps

d'inspection, dès lors que les évolutions statutaires sont inscrites dans des logiques de métiers et de préservation des compétences.

Sur ce point, nous estimons que les conditions de nomination aux emplois supérieurs de l'État et de ses établissements publics doivent **évoluer**. Elles sont encore aujourd'hui peu transparentes, peu rationnelles et trop dépendantes des préférences partisans. Nous demandons que ces nominations soient systématiquement faites sur la base d'un appel à candidatures et de l'établissement d'une « short list » dressée par une commission indépendante mettant en évidence le professionnalisme et les compétences des postulants.

5. LES METIERS ET LES PROFILS DE COMPETENCE DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

La haute fonction publique est composée de responsables qui ont reçu un **haut niveau de formation** répondant à des besoins spécifiques.

C'est ainsi qu'au-delà des formations généralistes telles que celles reçues à l'École polytechnique ou à l'École nationale d'administration, les membres de la fonction publique issus de l'École polytechnique suivent l'enseignement **d'écoles d'application** et ceux issus de l'École nationale d'administration acquièrent des **connaissances spécialisées** lors de périodes de formation dans leurs premiers postes.

C'est ce qui leur permet de **répondre avec efficacité** aux attentes de l'administration dans les différentes tâches qui leur sont confiées, notamment en début de carrière.

Après les premiers postes, l'expérience acquise leur permet de développer des compétences de management. Ils peuvent dès lors accéder à des **responsabilités d'encadrement**, que leur origine soit de formation scientifique et technique ou de formation juridique et économique.

Les **profils de compétence** de la haute fonction publique **constituent la base du vivier** que nous représentons pour assurer le management de l'État et des collectivités publiques, vivier dont le **maintien n'est pas aujourd'hui garanti**.

Les corps que nous représentons sont organisés très largement autour des **deux grandes familles de formations** d'origine :

- ♦ **Formations à dominante scientifique et technique** qui s'expriment tant dans des fonctions régaliennes traditionnelles ayant pour principale finalité la défense du pays et l'aménagement du territoire que dans des fonctions nouvelles ou renouvelées dans lesquelles les formations scientifiques et techniques sont nécessaires : santé et sécurité sanitaire, régulation des marchés financiers...
- ♦ **Formations à dominante juridique et économique** qui s'expriment dans des fonctions de service public, notamment dans des fonctions d'inspecteurs et d'auditeurs, de juristes et de juges.

Les métiers de management, notamment **ceux de directeurs et de chefs de service** d'administration centrale ou de services déconcentrés sont exercés, comme on l'a dit, indifféremment par les membres des deux filières de formation initiale dès lors que sont

mettent en évidence les qualités d'encadrement et de management nécessaires à la tenue de ces postes de responsabilité.

Les **hauts fonctionnaires à dominante scientifique et technique**, dont la formation de très haut niveau leur confère une capacité d'expertise technique et un savoir faire professionnel reconnu, sont traditionnellement présents dans les réseaux de transport et de communication qui innervent le territoire : routes et autoroutes, transports ferrés, ports maritimes, voies navigables, aéroports, réseaux de télécommunications, transports d'énergie (électricité, gaz naturel, produits pétroliers). Ils s'impliquent de plus en plus dans tous les réseaux qui font appel à l'échange d'informations électroniques, notamment dans les réseaux bancaires. Les corps représentatifs de cette activité sont notamment ceux des ponts et chaussées et ceux des télécommunications. Les ingénieurs de l'aviation civile, de la météorologie et de la géographie ont récemment fusionné avec les ingénieurs des ponts et chaussées, ceux des instruments de mesure avec ceux des mines.

Les ingénieurs interviennent également dans le domaine de la construction. Depuis la fusion du ministère de la construction et du ministère de l'équipement dans les années 60, les ingénieurs des ponts et chaussées s'impliquent largement dans l'urbanisme, l'art de bâtir et dans le logement. Ils le font en étroite liaison avec les architectes et les urbanistes de l'État.

Les hauts fonctionnaires à dominante scientifique et technique interviennent enfin dans l'aménagement, la valorisation et la protection des espaces naturels et agricoles. Les ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts sont les acteurs de ce type d'intervention. Les ingénieurs de l'agronomie ont récemment fusionné avec les ingénieurs du génie rural.

Pour assurer les fonctions de protection des frontières, notamment au niveau européen, et pour permettre la projection de forces d'intervention sur l'ensemble des continents, les ingénieurs de l'armement apportent une compétence technique indiscutable, nécessaire au développement de systèmes d'arme et de renseignement toujours plus sophistiqués.

Les hauts fonctionnaires à dominante scientifique et technique interviennent de plus en plus dans des fonctions nouvelles telles que celles de l'évaluation des activités économiques du pays (administrateurs de l'institut national de la statistique et des études économiques) ou celles du contrôle (commissaires contrôleurs des assurances).

Ils exercent des activités de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre de projets complexes. Ils s'appuient sur des réseaux scientifiques réputés tant au plan de l'expertise technique que de la recherche appliquée et fondamentale. Avec l'expérience, ils acquièrent des qualités de management qui en font des responsables recherchés par le monde économique.

Les **hauts fonctionnaires à dominante juridique et économique**, dont la formation, également de très haut niveau, leur confère une capacité d'expertise juridique et économique exceptionnelle, interviennent traditionnellement dans les activités de régulation du pays.

Les préfets exercent notamment les responsabilités de l'ordre public. Ils ont autorité sur les forces de police et de gendarmerie. Ils sont les interlocuteurs des représentants des cultes. Ils exercent le contrôle de la légalité des délibérations des collectivités territoriales. Ils exercent enfin la mission de représentant de l'État au niveau des structures déconcentrées.

Les membres du conseil d'État sont consultés sur les projets de loi et de décret préparés par le gouvernement. Les membres des juridictions administratives jugent les contentieux administratifs.

Les membres de l'inspection des finances apportent une force d'évaluation et de proposition en matière de procédures et d'organisations publiques et une capacité d'analyse dans les domaines administratifs, économiques et financiers.

Les membres de la cour des comptes contrôlent les comptes des administrations et des établissements publics de l'État. Ils exercent une activité juridictionnelle à l'égard des responsables défaillants. Les chambres régionales des comptes contrôlent les comptes des collectivités territoriales. Leur activité est largement liée à la politique de décentralisation qui a confié aux collectivités locales de nombreuses responsabilités exercées antérieurement par l'État.

Les membres de l'ordre judiciaire interviennent dans les jugements des contentieux civils et pénaux.

Des membres de corps techniques tels que les ingénieurs des ponts et chaussées et du génie rural, des eaux et forêts exercent des responsabilités dans le domaine des polices

administratives (règlements de sécurité physique et sanitaire notamment). Les membres du corps des mines apportent des compétences d'expertise, de régulation et de contrôle, exercent des fonctions de police administrative, d'animation et de management, notamment dans les domaines du développement économique, des entreprises, de l'industrie, de l'énergie, de l'innovation et de la prévention des risques liés aux activités économiques.

Les recteurs d'académie assurent la responsabilité de la mise en œuvre et du contrôle de la politique d'éducation sur le territoire national.

Notons que les administrateurs civils exercent leur activité dans les différents ministères. L'expérience montre que l'absence de rattachement à un ministère opérationnel de référence comme pour les autres corps est largement vécu comme un handicap.

Les hauts fonctionnaires à dominante juridique et économique exercent d'éminentes activités de régulation ou de contrôle dans des contextes particulièrement complexes. Ils s'appuient sur des services d'expertise réputés et œuvrent dans un cadre institutionnel solide. Ils sont reconnus capables d'exercer des responsabilités de haut niveau tant au sein de l'administration que dans des structures privées qui recherchent leur savoir faire.

Des évolutions sont sans doute envisageables dans la structure des grands corps techniques et administratifs de l'Etat mais elles ne doivent pas **remettre en cause la logique des compétences spécialisées** qui est au cœur des performances de la haute fonction publique française.

En premier lieu, parce que les **fonctions de base** que remplissent les membres de ces corps, lorsqu'ils ne sont pas en situation d'occuper des emplois de direction, demeurent, en elles-mêmes, importantes pour l'action de l'État. Apporter une expertise technique, inspecter des installations classées, contrôler ou rendre des jugements doit continuer à être effectué par des personnes bien formées, compétentes et motivées. On ne **fait bien** que ce que l'on **connaît bien** et que l'on **comprend bien**.

En second lieu, parce que la **diversité de leurs formations, de leurs métiers et de leurs expériences** est la richesse de notre haute fonction publique. À partir de ses compétences et de ses métiers différents, la haute fonction publique, qui n'est pas composée de clones, offre un vivier diversifié dans lequel peuvent être choisis les managers dirigeants.

Or aujourd'hui, **le maintien de ce vivier n'est pas garanti**.

On constate une **désaffection préoccupante** pour les corps d'ingénieurs de l'État à la sortie de Polytechnique. Un tiers de la dernière promotion d'un grand corps technique a démissionné avant de rejoindre l'administration à l'issue de ses deux années de formation au sein de l'école d'application.

Parmi les administrateurs, les **départs** se font de plus en plus jeunes et sans retour. La réduction du nombre de postes à la sortie de l'École nationale d'administration, sans étude prévisionnelle des besoins et pour de simples motifs d'affichage, est un signal négatif qui n'est ni admis ni compris.

Jusqu'à ce jour, la France ne s'est jamais posée la question de la qualité de ses hauts fonctionnaires car la haute fonction publique a toujours été considérée comme attractive. Des exemples étrangers et les récentes évolutions en France montrent qu'il peut en être autrement. Attirer et retenir des profils adaptés peut devenir une réelle difficulté pour l'Etat. Notre pays risque d'être prochainement **confronté à cette difficulté** devant l'attrait incontestable des responsabilités et des rémunérations offertes aujourd'hui par le monde de l'entreprise.

6. UNE EVOLUTION STATUTAIRE PEUT-ELLE ETRE BENEFIQUE ?

Comme nous l'avons dit, nous ne considérons pas la haute fonction publique comme un espace fermé et immobile. Les corps du haut encadrement de l'État évoluent comme en témoignent les récentes fusions des ingénieurs des ponts et chaussées, de l'aviation civile, de la météorologie et de la géographie, la fusion des ingénieurs des mines et des instruments de mesure ainsi que celle des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts et de l'agronomie ou encore le rapprochement des statuts des corps d'inspection.

Une **évolution plus ambitieuse peut-être envisagée**, celle d'un cadre statutaire spécifique à la haute fonction publique, à l'exemple de ce qu'ont conçu et mis en place d'autres pays européens.

Encore faut-il que cette **évolution ait de réels effets bénéfiques**. Cela implique qu'elle garantisse **la neutralité et l'indépendance** de la haute fonction publique et qu'elle **préserve ses compétences et ses métiers** qui constituent sa force et la qualité du service qu'elle est susceptible de rendre.

Cette évolution statutaire s'appliquerait aux corps appartenant à la « **haute fonction publique administrante** », quelle que soit leur formation d'origine, à dominante scientifique et technique ou à dominante juridique et économique. En seraient exclus, notamment au plan des règles d'affectation aux emplois, parce que relevant de considérations différentes : les magistrats financiers, administratifs et judiciaires, par suite de leur responsabilité juridictionnelle. Cette distinction n'interdirait pas, bien entendu, que ces corps puissent s'inscrire, **s'ils le souhaitent**, dans les perspectives d'un cadre commun.

Précisons que les corps de l'enseignement supérieur et de la recherche ne font pas partie de la haute fonction publique administrante. Leur effectif très important (30 000) en témoigne.

Au plan des **emplois**, les corps composant la haute fonction publique administrante devraient pouvoir accéder, en régime de « poste normal d'activité », c'est-à-dire dans un cadre d'affectation supprimant toute cloison, aux emplois d'encadrement des ministères, sans faire appel aux procédures moins immédiates de détachement ou de mise à disposition, et cela, dès les deuxième ou troisième postes occupés. Seuls les premiers postes devraient relever d'une affectation prioritaire dans les domaines de compétence d'origine. Seraient bien entendu exclus de ces règles d'affectation ouverte les emplois des juridictions administratives, financières et judiciaires, de même que les postes d'enseignement et de recherche universitaire.

Au plan du **statut** des membres de la haute fonction publique administrante, c'est-à-dire des 7 à 8 000 hauts fonctionnaires susceptibles d'exercer des responsabilités d'expertise, de direction ou d'inspection, l'évolution statutaire comporterait deux volets :

- ♦ un **cadre commun** s'appliquant aux hauts fonctionnaires administrants de catégorie A+ ;
- ♦ des **profils professionnels spécifiques**, réglementairement identifiés et encadrés, correspondant aux compétences reconnues.

Seraient **communs** :

- ♦ un niveau de **recrutement homogène** : recrutement externe par concours d'accès à l'école polytechnique ou à l'école nationale d'administration ou encore à des écoles de niveau équivalent, des recrutements internes et sur titre relevant d'un même niveau d'ambition de qualité professionnelle
- ♦ une même **progression de carrière avec trois grades**, comportant pour chacun la même palette indiciaire (premier grade allant jusqu'à l'indice brut : 1015, deuxième grade allant jusqu'au hors échelle C, troisième grade allant jusqu'au hors échelle F), avec les mêmes échelons et les mêmes temps moyens passés dans les échelons, avec le même ratio promu sur promouvables et la même ancienneté requise pour le passage au grade supérieur.

Seraient **spécifiques** aux profils professionnels :

- ♦ la dénomination du **profil professionnel** et des grades associés ;
- ♦ la condition d'accès au profil professionnel et à la **formation initiale spécialisée** correspondante ;
- ♦ le ministère **gestionnaire**, sous réserve d'une coordination interministérielle assurant la cohérence d'ensemble ;
- ♦ l'orientation des **débuts de carrière** ;
- ♦ la cellule de **gestion de proximité** du profil professionnel.

Cette structure à deux niveaux impliquerait :

- ♦ un **cadre commun** applicable à l'encadrement supérieur de l'Etat et définissant les points communs à tous les fonctionnaires administrants A+,
- ♦ des **décrets spécifiques** définissant pour chaque profil professionnel, l'intitulé du profil, les conditions de recrutement, la formation complémentaire, les conditions de suivi des agents sur le plan personnel et administratif (cellule de gestion par profil professionnel).

Ainsi conçue, l'évolution statutaire pourrait concilier deux avantages :

- ♦ une **claire identification** de la haute fonction publique administrante,
- ♦ un **respect des compétences spécifiques et des métiers** qui constituent la richesse professionnelle de cette haute fonction publique.

Tout projet de fusion que pourrait initier un ministre dans le champ de ses propres responsabilités devrait être intégré dans une telle vision du haut encadrement de l'Etat. Les hauts fonctionnaires sont prêts à s'engager dans cette voie pour montrer, par l'exemple, **leur volonté de progrès**.

7. LES CONDITIONS POUR REUSSIR

Trois conditions doivent être respectées pour réussir une telle évolution :

- ♦ introduire un **management moderne** de la haute fonction publique ;

- ♦ mettre en place des **rémunérations cohérentes** ;
- ♦ optimiser les **effectifs des hauts fonctionnaires** en fonction des besoins à satisfaire.

1. Un management moderne : instaurer plus de dynamisme et de transparence

La gestion des ressources humaines de la haute fonction publique **doit être modernisée**, plus active, plus personnelle et plus motivante.

Peu de progrès ont été réalisés depuis 25 ans.

Un poste de **secrétaire général pour l'administration (SGA)** a été créé auprès du Premier ministre pour être l'animateur d'une gestion interministérielle de l'offre de postes d'encadrement supérieur. Ce poste n'a pas actuellement de titulaire. Le secrétaire général devait notamment être le garant de la neutralité des conditions de nomination aux emplois supérieurs de l'État et de ses établissements publics. C'est lui qui devait, avec les responsables de chaque ministère, et en s'appuyant sur une commission indépendante, proposer aux pouvoirs politiques les « short lists » pour les nominations aux postes de responsabilité. Les hauts fonctionnaires rappellent leur attachement aux **conditions de nomination les plus objectives possibles** aux postes de responsabilité.

L'affectation d'un haut fonctionnaire sur un poste devrait se faire **dans la transparence** et s'appuyer sur des critères objectifs de **professionnalisme** et de confiance. Elle devrait s'accompagner de la définition contractuelle des objectifs assignés, des moyens affectés, des critères d'évaluation de la performance. Chacun haut fonctionnaire devrait être suivi par la cellule spécialisée affectée au haut encadrement de l'État au sein de chaque ministère, la cellule œuvrant en étroite liaison avec le secrétaire général pour l'administration.

Le **déroulement d'une carrière complète** au sein de l'administration n'est pas actuellement perçu comme motivant par une part significative de hauts fonctionnaires, notamment par les hauts fonctionnaires à dominante scientifique et technique. Les fins de carrière apparaissent comme peu valorisantes aux yeux de nombreux jeunes qui rentrent au service de l'État et d'anciens qui y effectuent tout leur parcours. C'est ce qui explique les départs dans le privé dès les deuxième et troisième postes, tout au moins pour les corps d'ingénieurs. L'attractivité traditionnelle de la haute fonction publique ne va plus de soi aujourd'hui. Il faudrait promouvoir des cursus professionnels qui **permettent d'œuvrer durablement au service de l'État** et qui n'obligent pas systématiquement à des départs prématurés.

On devrait pouvoir promouvoir les étapes d'un vie professionnelle durablement motivante, avec par exemple une première étape comportant l'occupation de **postes opérationnels** au sein de l'administration, une étape d'ouverture vers des **postes de responsabilité** et, pour ceux qui souhaitent rester durablement au service de l'État, une troisième étape de vie professionnelle comportant des **missions d'expertise reconnues** au service de l'État au sein des conseils généraux, et des **missions d'audit** au service des collectivités locales et des établissements publics au sein de structures indépendantes de conseil. Cette pratique professionnelle de haut niveau favoriserait, **sur la base de choix individuels de mise en disponibilité**, l'accès à une activité d'expertise libérale à **fort rayonnement** au cours des dernières années de la troisième étape de vie professionnelle. Cette évolution vers une activité libérale **de renom** pourrait également intervenir, en fonction de choix strictement personnels, **en toute liberté**, au moment de la prise de

retraite de la fonction publique. Une telle évolution professionnelle permettrait d'éviter les départs prématurés vers le privé.

2. Des rémunérations cohérentes : éviter l'écart grandissant avec les rémunérations privées

Les rémunérations des hauts fonctionnaires français sont devenues **inadaptées** à la concurrence du marché du travail.

Elles sont **totalemment décalées** par rapport à celles de leurs **homologues des autres pays européens** et des autres pays industrialisés, celle des **cadres supérieurs et dirigeants du secteur concurrentiel** (qui expliquent les départs nombreux avec des retours dans l'administration quasi impossibles), celles des **fonctionnaires de catégorie A**, qui, en cours de carrière, alimentent la haute fonction publique.

À titre d'exemple de **rémunérations décalées par rapport à d'autres pays**, la rémunération d'un sous-directeur d'administration française se situe entre 60 000 € et 125 000 € par an, celle d'un haut fonctionnaire britannique de même niveau de responsabilité s'échelonne de 80 000 € à 190 000 € par an. La rémunération d'un conseiller d'État ou d'un ingénieur général se situe en France entre 75 000 € et 130 000 € par an, celle d'un haut fonctionnaire britannique de même niveau de responsabilité s'échelonne de 125 000 € à 270 000 €. La rémunération d'un directeur d'administration centrale s'établit en France entre 100 000 € et 190 000 €. Celle d'un haut fonctionnaire britannique de même rang se situe entre 150 000 € et 340 000 €. Un secrétaire permanent britannique perçoit une rémunération comprise entre 210 000 € et 450 000 €.

Pour ce qui concerne les **rémunérations comparées des hauts fonctionnaires français et celles des cadres supérieurs privés** de même niveau de responsabilité, on peut citer l'exemple des ingénieurs du corps des mines qui font régulièrement des enquêtes de rémunération auprès de l'ensemble de leurs membres (des résultats très similaires sont observés au sein du corps des ponts et chaussées). À 40 ans, la rémunération annuelle d'un ingénieur du corps des mines au sein de l'administration s'élève en moyenne à 94 000 €, dans le privé elle atteint 291 000 €. À 50 ans, la rémunération au sein de l'administration s'élève à 111 000 €, dans le privé elle atteint 356 000 €. À 60 ans, l'écart se creuse encore bien plus, puisque la rémunération dans l'administration se stabilise aux environs de 100 000 €. Elle atteint dans le privé 550 000 €.

Enfin **l'écrasement de la hiérarchie des rémunérations entre les cadres A+ et les cadres A** est extrêmement significatif. Le rapport entre l'indice terminal des corps d'ingénieurs de catégorie A+ et les corps d'ingénieurs des travaux (ingénieur général versus ingénieur divisionnaire) était en 1980 de 2 et en 2006 de 1,6. Si l'on établit le rapport entre l'indice terminal d'ingénieur général et celui d'un nouvel emploi de chef de mission, le rapport tombe à 1,3. Cette évolution bloque toute promotion interne.

Nos propositions en matière de rémunération visent à **rétablir une partie de la cohérence** en agissant :

- ♦ sur **la part indiciaire de la rémunération** : premier grade, indice brut terminal 1015, deuxième grade, hors échelle C, troisième grade hors échelle F,
- ♦ sur **l'extension très large de la nouvelle bonification indiciaire**,

- ♦ sur **l'augmentation de la part indemnitaire** dont la structure doit être revue pour mieux motiver les cadres supérieurs en étendant à toute la haute fonction publique une rémunération valorisante associée à la réalisation d'objectifs clairement identifiés.

Il convient pour cela de définir un **régime indemnitaire lisible, homogène et performant** comportant trois parts :

- ♦ une part liée au **grade** (« statutaire ») destinée à compenser la faiblesse de la rémunération indiciaire ;
- ♦ une part liée à **l'emploi** (« fonctionnelle ») avec une cotation des emplois ;
- ♦ une part liée à **l'expérience** et aux **résultats** obtenus par la personne (« performance »).

En matière de retraite, il convient de **supprimer le plafonnement** de l'assiette du régime additionnel des retraites qui a été instauré au niveau de 20 % des rémunérations indiciaires. Il faut intégrer, dans un souci d'équité entre fonctionnaires et de conformité à ce que l'on observe dans le privé, toutes les primes et indemnités dans l'assiette du régime additionnel.

Il faudrait par ailleurs que les **taux de cotisation soient alignés** sur ceux pratiqués pour les régimes complémentaires du secteur privé, soit :

- ♦ 7,7 % pour la part salariale au lieu de 5 % ;
- ♦ 12,6 % pour la part employeur au lieu de 5 %.

Cet alignement devrait être mis en place à l'occasion de la révision de la loi Fillon au cours de l'année 2008.

Il faudrait également que les **régimes de « surcote » soient identiques** pour la fonction publique et pour le secteur privé.

3. Des effectifs optimisés : procéder à une évaluation objective des besoins d'encadrement

Il convient d'entreprendre une **étude démographique approfondie** de la haute fonction publique : il faut définir avec plus de précision les besoins quantitatifs et qualitatifs à moyen terme de l'État, dans un contexte de redéploiement de ses missions (certaines missions se réduisent, d'autres se développent) et des gains de productivité. Cette étude pourrait être conduite à la suite du dépôt des conclusions des groupes de travail sur la révision générale des politiques publiques.

Dans l'immédiat, la proposition de la haute fonction publique serait de préconiser, à titre conservatoire, une règle simple pour la fixation des effectifs des prochaines promotions des hauts fonctionnaires.

Compte tenu de l'essaimage très significatif vers le privé observé en cours de carrière, la règle du remplacement de « un sur deux » devrait être adaptée : par exemple, les effectifs des promotions seraient fixés à **hauteur de la moitié des effectifs partant en retraite en poste normal d'activité**, auxquels seraient ajoutés les **effectifs des promotions ayant quitté l'administration avant leur départ à la retraite**.

Cette règle de référence devrait pouvoir être aménagée en fonction des résultats des analyses effectuées par les responsables de la révision générale des politiques publiques.

Dans un tel contexte, nul doute que la haute fonction publique devrait être l'un des **grands moteurs de l'évolution de l'administration de l'État au service de nos concitoyens**.

8. EN CONCLUSION

Il faut retenir de cette analyse **quelques points clefs** :

- ♦ Il convient de bien identifier les **attentes fortes de nos concitoyens**.
- ♦ Le gouvernement doit afficher une **claire vision** des initiatives de l'État pour répondre à ces attentes.
- ♦ Les **missions** de la haute fonction publique sont triples : **participer à la conception** des programmes d'action, **conduire la mise en œuvre** des programmes retenus et en **assurer le contrôle et l'évaluation** dans un esprit d'ouverture et de dynamisme.
- ♦ Les **valeurs traditionnelles** de la haute fonction publique doivent être complétées par des **valeurs en développement**, davantage orientées vers la satisfaction de l'usager citoyen, la recherche de l'efficacité, de la bonne gestion des deniers publics, l'introduction de règles de management, la confiance et le besoin de rendre compte, valeurs que la haute fonction publique se doit d'introduire au sein de l'ensemble des services de l'État.
- ♦ Les **différentes compétences et profils** dont sont porteurs les hauts fonctionnaires, comme les différents **métiers** qu'ils exercent, sont une des **grandes forces de la haute fonction publique française** et doivent être **jalousement préservés**.
- ♦ Une **évolution statutaire** de la haute fonction publique administrante est envisageable sous réserve qu'elle comporte **deux volets**, un **socle commun** traduisant les valeurs communes traditionnelles ou émergentes de ses membres, des **profils professionnels préservés** traduisant le savoir-faire diversifié et irremplaçable des hauts fonctionnaires.
- ♦ **Trois conditions** doivent être respectées pour réussir une telle évolution : introduire un **management moderne**, mettre en place des **rémunérations cohérentes** et **optimiser les effectifs** en fonction des besoins à satisfaire.

*

* *