



FONCTIONS
PUBLIQUES

Encadrement supérieur de l'Etat

Premières propositions CFDT

Observations générales sur la réforme

L'ordonnance n°2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de l'Etat abrogera au plus tard le 1^{er} janvier 2022 l'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile.

La CFDT partage le constat de la nécessité d'une profonde réforme de la « haute fonction publique ». Citer les nombreuses entorses aux grands principes démocratiques et républicains qu'énonçait l'exposé des motifs de l'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relèverait d'un inventaire à la Prévert, à l'instar de l'énoncé de la multitude de corps et de statuts que fait apparaître une analyse détaillée des profils de ceux qui occupent aujourd'hui les emplois d'encadrement supérieur de l'Etat.

Pour autant, l'ordonnance du 2 juin 2021 et le train de 30 à 40 décrets qui devrait permettre sa mise en œuvre risqueraient, si la concertation et le temps de la réflexion étaient exclus des méthodes de travail, de déboucher sur une aggravation des défaillances auxquelles ils prétendent pouvoir mettre fin.

La réforme a été trop souvent présentée comme impactant l'accès aux grands corps et les inspections. La CFDT ne souhaite pas occulter qu'elle va concerner le plus grand nombre des cadres supérieurs de l'Etat : les administrateurs civils, mais aussi, les corps dits « techniques » de même niveau. C'est d'ailleurs l'un des points positifs que nous avons salués : la création de ce corps des administrateurs de l'Etat peut et doit être l'un des vecteurs du décloisonnement interne à la Fonction publique de l'Etat. Deux autres supports de ce décloisonnement sont d'une part le renforcement des moyens interministériels de gestion des cadres (articulés avec les gestions ministérielles) et, d'autre part, l'instauration d'un tronc commun de formation à plusieurs Ecoles.

Pour autant, les inquiétudes restent fortes sur les risques liés à la fonctionnalisation, ainsi que sur les conséquences du maintien du classement de sortie à l'Institut national du service public (INSP).

Trois questions d'ensemble

Les principales difficultés rencontrées pour élaborer des propositions plus précises à ce stade sont de deux ordres : le champ et le calendrier.

- Pour le corps des administrateurs de l'Etat : quel est le champ des corps concernés, outre celui des administrateurs civils ?
- Pour les corps et services d'inspections générales : au-delà des inspections générales de l'Administration, des Finances et des Affaires sociales, quel est le champ des autres services qui seront concernés ? Comment seront impactés des services tels que le Contrôle général économique et financier (CGeFi) ou les conseils généraux de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAER) ou de l'économie (CGE), sans oublier

non plus des services d'inspections générales sectorielles (comme au ministère de l'Intérieur, par exemple : IGPN, IGGN, ...) ?

- Le calendrier reste encore à préciser. Les premières grandes lignes sont inscrites dans l'ordonnance du 2 juin 2021. Désormais, c'est bien le calendrier de l'ensemble des travaux réglementaires de mise en œuvre qui est attendu, et l'articulation des sujets qu'il portera.

Sur les futurs administrateurs de l'Etat

- La CFDT souhaite que le corps des Administrateurs de l'Etat regroupe le plus grand nombre possible de corps d'encadrement supérieur, y compris en l'organisant en filières, à condition que ces filières n'entravent pas les possibilités de mobilités, notamment en instaurant un cursus de formations communes et une formation continue de professionnalisation.
- Cette revendication implique une convergence indemnitaire par un alignement sur le haut, entre ministères et entre filières.
- La CFDT est favorable à un corps à trois grades, culminant à HEF (échelon spécial). La conception de la grille devra tenir compte de la nécessité de sécuriser les allers-retours entre corps et détachement sur emplois : sécurisation indiciaire et clause de sauvegarde indemnitaire pour éviter les chutes brutales.
- La revalorisation annoncée devra se traduire également par une hausse significative des taux de promotion et un accès élargi à l'échelon spécial.
- Une vigilance particulière devra être portée aux deuxième et troisième parties de carrière, non seulement par des mesures d'accompagnements mais aussi avec une vigilance particulière aux durées de détachements qui devront dépasser les durées aujourd'hui autorisées.
- Nous n'ignorons pas que chaque ministère dispose aujourd'hui d'un vivier un peu particulier de hauts fonctionnaires, souvent seniors, sans poste ou employés dans des fonctions en-deçà de leur niveau de compétences. Ce qui est une source de frustrations, de risques psycho-sociaux qui ont un coût humain et budgétaire élevé pour la société. La réforme en cours risque d'aggraver ces situations. Cette réforme représente une opportunité pour initier une réflexion afin d'y apporter des réponses satisfaisantes.
- L'accès au corps des AE devra faire l'objet d'attentions particulières. Si la voie du concours réservé aux titulaires d'un doctorat peut être repensée, la CFDT redit son attachement au 3e concours qui doit rester attractif, ainsi qu'au tour extérieur qui mérite d'être repensé. Comment envisager un accès à des emplois fonctionnels pour les lauréats qui seraient soumis à des durées importantes sur des postes opérationnels ? Le tour extérieur pour les fonctionnaires de catégorie A devrait être maintenu, mais adapté, notamment à la scolarité du nouvel INSP. Il faudra mieux tenir compte des carrières antérieures pour permettre candidature et accès à des emplois fonctionnels.
- Les mobilités inter-versants ne peuvent rester comme un impensé de la réforme, d'autant que les corps d'encadrement supérieur de la Fonction publique territoriale et de la Fonction publique hospitalière seront concernés par le tronc commun de formation. Au-delà des éléments de culture commune qui y seront dispensés, c'est la mobilité entre versants qui est absente de la réforme. Cette absence est d'autant plus gênante que la mobilité entre secteur privé et FPE a été particulièrement encouragée, notamment avec l'ouverture du recrutement de contractuels, ou l'encouragement à intégrer l'inspection générale des affaires sociales pour les agents de la FPH.

Sur la fonctionnalisation

- La fonctionnalisation des emplois appelle une rapide définition du champ des emplois concernés, des conditions à remplir pour y candidater, des modalités de nominations, des accompagnements auxquels ils ouvriront droit avant et après la nomination, voire à l'issue du détachement. La CFDT, dans le cadre du statut de la Fonction publique, souhaite que les accès aux emplois soient ouverts, permettant des parcours diversifiés, dans la suite d'une formation initiale dispensant une culture commune mieux partagée.
- La fin du détachement devra s'accompagner d'une sécurisation indiciaire et indemnitaire. Elle ne devra pas empêcher l'accès à un autre emploi fonctionnel, toujours par la voie du détachement.
- Des modalités d'affectations doivent être pensées afin de permettre l'intégration de personnes dont les compétences sont parfois indispensables, qu'elles viennent de la Fonction publique ou du secteur privé, sous réserve dans ce cas d'être encadrées.
- Sur le recrutement : il doit se faire par une commission de sélection. Le statut d'emploi ne doit pas être l'occasion de s'exonérer des règles de transparence et de collégialité. La CFDT souhaite que les modalités de décision finale fassent l'objet d'une concertation, les modalités étant liées à la composition de la commission. En fonction de la composition de la commission, l'une des pistes à retenir est l'absence de voix prépondérante. Si un droit de veto devait être laissé, son exercice devrait être dûment motivé.
- La décision de renouvellement ou de non-renouvellement, si elle n'émane pas de l'agent lui-même, devra être encadrée, - le cas échéant, être collégiale- et faire l'objet d'un préavis dont la durée devra être utile à la préparation de la poursuite de la carrière et la sécurisation du parcours professionnel de l'agent.
- Les nominations sur des emplois par le Gouvernement, le tour extérieur, les nominations en « service extraordinaire » devront faire l'objet d'échanges spécifiques visant à une rationalisation. La CFDT ne souhaite pas la suppression de toute voie de recrutement permettant une diversification des profils, et une valorisation de parcours antérieurs, y compris d'engagements associatifs ou syndicaux au service de l'intérêt général. L'accès à des emplois, à des métiers de contrôle, d'audit et aussi de conseils doit rester possible pour des profils atypiques, tout en écartant tout risque de complaisance ou de conflit d'intérêt.
- Le corollaire de la fonctionnalisation est une exigence forte en matière de sécurisation des parcours. La future DIESE aura une obligation de résultat qui est loin d'être assurée au vu du nombre probable d'emplois fonctionnels dans l'encadrement supérieur de l'Etat et du turn-over induit par le statut d'emploi. Pour la CFDT, il serait opportun de prévoir une garantie d'accompagnement au-delà de la fin du détachement.

Sur les inspections générales et autres services de contrôle

- Rapidement, toutes les interrogations doivent être levées sur le champ des services concernés et sur le schéma qui sera retenu : un seul service organisé en logiques « métiers » ou une cartographie par champ ministériel ? La CFDT n'était d'ailleurs pas opposée à la création d'un service unique d'inspection générale, rattaché au Premier Ministre, dont les membres exerceraient au sein d'entités ministérielles, même si ce scénario semble écarté.

Dans un tel schéma, une filière transverse « inspection, audit, contrôle, évaluation et conseil » pourrait être créée au sein du corps des administrateurs de l'Etat, en complément des filières métiers et en articulation avec elle.

- La CFDT tient à rappeler ses plus vives inquiétudes sur la fonctionnalisation de l'ensemble des emplois d'inspecteurs et inspecteurs généraux. Elle attend que toutes les protections et garanties soient construites au fil des travaux à venir pour garantir indépendance et impartialité, au-delà des premiers éléments inscrits dans l'ordonnance du 2 juin 2021. Ces garanties concernent évidemment les agents, mais également les services. De plus, elles nous semblent indispensables aux ministres qui doivent pouvoir disposer des contrôles et d'audits transparents sur les réalités qu'ils ont à évaluer.
- La CFDT souhaite que la durée du détachement puisse être fractionnée, que les allers-retours soient facilités, le cas échéant par une procédure accélérée de recrutement lors d'une deuxième candidature, et qu'un agent puisse être détaché sur un emploi au sein d'un service de contrôle plusieurs fois dans sa carrière.
- La CFDT rappelle également ses inquiétudes sur les recrutements de contractuels dans ces services. Il est absolument indispensable de veiller au risque de conflit d'intérêt, au moment du recrutement, pendant la durée du contrat et d'encadrer déontologiquement la sortie du contrat.
- La CFDT souhaite que l'attractivité des missions et du métier d'inspection soient maintenues, ce qui exige que soient assurées la professionnalisation des agents, la capitalisation des connaissances outils et méthodes, et la transmission intergénérationnelle. Cela passe par des durées de détachement suffisamment longues et renouvelables, mais aussi adaptées au niveau de « séniorité », celui-ci pouvant être traduit par l'existence de groupes ou niveaux dans le futur emploi.
- Des modalités d'affectations doivent être pensées afin de permettre l'intégration de personnes dont les compétences sont indispensables. La question se pose, par exemple, pour les professionnels de santé qui sont aujourd'hui indispensables à l'IGAS.
- Le passage d'un niveau à l'autre, d'un groupe à l'autre devra rester possible, sans attendre obligatoirement un renouvellement du détachement.

Sur les actuels membres des corps d'inspection

- La « clause du grand-père » ne doit pas s'imposer aux agents. Un droit d'option doit être ouvert sur une durée longue (voire permanente) et le choix doit pouvoir s'opérer de manière éclairée, y compris en fonction des durées de carrière restant à accomplir.
- Le choix du maintien dans le corps ne doit pas être pénalisant en termes de promotions qui sont souvent liées aux tours de recrutements. Pour la CFDT, ce choix ne doit être pénalisant ni sur la rémunération, ni sur les avancements de grades, ni sur les possibilités de mobilité (exercer en-dehors du service et y revenir doit rester possible).
- La plus grande attention devra être apportée aux opérations de reclassements, d'autant qu'elles concerneront de faibles effectifs qui sont parfois autant de cas particuliers.
- La CFDT attend que les conditions statutaires et indemnitaires faites aux emplois fonctionnels ne soient pas plus favorables que celles consenties aux titulaires du corps « en extinction », alors que le métier est normalement strictement identique.
- La « fonctionnalisation » va-t-elle entraîner (immédiatement ou à quel rythme ?) l'arrêt des accueils en détachement dans les corps « en extinction » ?