

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE 6 DÉCEMBRE 2022

Compte rendu de la table ronde

sur la réforme de la haute fonction publique

Introduction par M. Pierre LABERRONDO : Cette table ronde sera l'occasion de présenter la réforme de la haute fonction publique et notamment le passage d'une logique de corps à une logique d'emploi par l'ordonnance du 2 juin 2022. La suppression de ce corps marque un tournant dans notre histoire.

M. LABERRONDO présente les participants à cette table ronde :

- M. Pierre KARILA-COHEN, professeur d'histoire contemporaine à l'université Rennes 2 et président du Comité d'histoire préfectorale et du ministère de l'Intérieur de l'IHEMI ;
- Mme Nathalie COLIN, directrice générale de l'administration et de la fonction publique ;
- M. Olivier JACOB, secrétaire général adjoint du ministère de l'Intérieur et directeur de la modernisation et de l'administration territoriale ;
- M. Michel ROUZEAU, chef du service de l'Inspection générale de l'administration ;
- Mme Émilie PIETTE, délégué interministériel à l'encadrement supérieur de l'État ;
- Mme Michèle KIRRY, présidente du Conseil supérieur de l'appui territorial et de l'évaluation (CSATE).

Intervention de M. Pierre KARILA-COHEN

Le corps préfectoral n'a pas toujours existé : il a été créé en tant que corps en 1950, mais, bien avant sa création, la loi du 28 pluviôse an VIII avait institué la fonction en prévoyant un préfet par département et un sous-préfet par arrondissement. Il s'agit alors de clôturer la Révolution et de stabiliser le territoire avec un préfet qui administre seul et qui est au centre d'une chaîne d'exécution et d'informations. D'emblée, le préfet est un fonctionnaire généraliste qui s'occupe de tout.

Dans l'histoire, un grand nombre de lois ont fait varier l'équilibre entre la centralisation et la décentralisation, avec des moments de plus forte centralisation et des moments où, à l'inverse, les assemblées locales ont été dotées de davantage de responsabilités.

Dès le XIX^e siècle, des classes de préfectures ont été créées selon l'importance de la population des chefs-lieux. On a également assisté à la disparition de ressorts, notamment avec la décision de R. Poincaré en 1926 de supprimer plus de cent sous-préfectures, ou à la création de nouveaux échelons administratifs comme les préfectures de région (1941 puis 1964).

Avant la création du corps en tant que tel, la carrière était formellement très peu réglée. À l'origine, seuls les conseillers de préfecture étaient astreints à posséder une licence en droit, les autres fonctions de l'administration préfectorale (secrétaire général, sous-préfet, préfet) n'étant pas soumises à une obligation de diplôme. Des règles plus formelles (diplômes, examens)

d'entrée dans la carrière n'interviennent que beaucoup plus tard pour les sous-préfets (1928) et les directeurs de cabinet (1935). Pour cette dernière fonction, il était très courant que les préfets nomment leur fils, leur gendre ou un fils de bonne famille qui leur était recommandé.

Cette liberté de nomination s'expliquait par le fait qu'on considérait que ces fonctions, surtout celle de préfet, étaient des fonctions politiques exigeant des « aptitudes spéciales » qui ne s'acquéraient pas par les études. Une de ces « aptitudes spéciales », en définitive, consistait à ne pas être une femme... (il n'y eut pas de femme préfète avant 1981). Surtout, chaque régime, voire chaque gouvernement, tint à avoir des préfets et des sous-préfets politiquement fidèles, ce qui explique l'habitude des vastes épurations administratives à chaque secousse politique du siècle : après 1830, la monarchie de Juillet congédia par exemple 82 préfets sur 86. L'orthodoxie politique et la recommandation entre proches, issus des mêmes élites sociales, se situaient au fondement de bien des carrières.

Néanmoins, même s'il n'y avait alors pas de formation officielle, l'immense majorité des membres de l'administration préfectorale était diplômée en droit dès le milieu du XIX^e siècle. On peut parler en outre d'une professionnalisation informelle du métier de préfet, puisqu'une proportion croissante de préfets (trois-quarts d'entre eux à partir du Second Empire, plus de 90 % d'entre eux dans la première partie de la Troisième République) ont d'abord été sous-préfets.

En outre, les membres de l'administration préfectorale étaient évalués régulièrement au moyen de formulaire contenant des questions sur leurs opinions politiques et leurs compétences administratives, l'aptitude administrative, mais aussi sur leurs qualités sociales (avec des questions sur les épouses, sur l'organisation de bals, etc.), avec un système de notation chiffrée de 1 à 5.

En 1950, la création d'un corps ne surgit pas de nulle part. Elle procède d'une lente prise de conscience parmi les membres de l'institution d'une similitude entre les trajectoires de chacun d'eux, les conditions matérielles de l'exercice de leur mission et leurs conceptions du métier préfectoral. La création de l'Association de l'administration préfectorale en 1907, et le discours qu'elle porte d'année en année contribuent à révéler l'existence d'un esprit de corps mais surtout à le fortifier. D'une certaine manière, c'est cet esprit de corps qui a fourni les conditions de reconnaissance d'un corps par l'État.

Cependant, le contexte du décret de 1950 n'est pas très serein pour le désormais « corps préfectoral ». C'est un moment de doute, notamment face à ce qui est ressenti comme des empiétements des services déconcentrés dans les départements. Considérer ces années comme un âge d'or serait illusoire.

Intervention de Mme Nathalie COLIN

Tout d'abord, on ne passe pas vraiment d'une logique de corps à une logique d'emploi. Concrètement, on met en extinction des corps pour créer un seul et unique corps. Dès lors, cela permet d'exercer toute une diversité d'emplois. Plusieurs raisons ont poussé à la réalisation de cette réforme.

D'abord, on essaye, à travers cet outil statutaire, d'organiser des parcours de carrière plus diversifiés, plus riches et plus fluides. À titre d'exemple, si le corps préfectoral accueille

beaucoup de sous-préfets de « l'extérieur », le chemin inverse est très peu emprunté : les membres du corps préfectoral ne quittent que peu leur corps. Désormais, le fait d'avoir un seul grand corps à partir duquel on exerce des emplois diversifiés décloisonne la haute fonction publique.

Ensuite, la réforme cherche à inaugurer une nouvelle équité. Pour cela, elle offre une approche cohérente des parcours de carrière qui transcende l'exercice des emplois avec un socle statutaire et des règles égales, permettant une plus grande équité entre les membres des différents corps. La réforme veut aussi garantir une plus grande stabilité pour les hauts fonctionnaires. Avant la réforme, on notait que, pour certains, les perspectives d'évolution étaient réduites.

La réforme offre plus de cohérence et d'équité dans le régime indemnitaire, avec moins de disparité entre les différents ministères. On travaille actuellement pour permettre de régler les soucis de stagnation de la carrière que connaissent les hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur.

Cette réforme entraînera plusieurs conséquences, avec, pour commencer, une revalorisation salariale, autour d'un outil indemnitaire qui valorise davantage l'exercice des emplois. Et les avantages acquis lors de l'exercice de l'emploi sont conservés pour la suite de la carrière.

La nouvelle grille indiciaire est plus favorable que l'ancienne grille. Dans le nouveau corps, le nouveau deuxième grade culmine au-dessus de l'ancien troisième grade, rendant incontestable la revalorisation indiciaire. Celle-ci s'accompagne d'une contrepartie dans la sélectivité dans les passages de grades. Cette revalorisation entraîne aussi une amélioration du taux de remplacement lors des départs à la retraite. Les personnes qui accéderont au troisième garde auront des perspectives indiciaires élevées et étendues.

Question de M. LABERRONDO : Existe-t-il un lien entre rémunération et mobilité ?

Oui, il y a un lien. Avant toute chose, il faut préciser que la mobilité devient obligatoire pour passer d'un grade à un autre. En contrepartie, on peut rester dans un grade sans pour autant plafonner dans la grille indiciaire. Mais, pour passer au grade supérieur, il faut avoir accompli une mobilité, qui n'est pas nécessairement d'ordre géographique mais professionnel (changer d'univers professionnel). La mobilité permet d'enrichir son expérience professionnelle et ses compétences.

Intervention de M. Olivier JACOB

Question de M. LABERRONDO : Quelles sont les précisions sur la question du droit d'option ?

Le droit d'option est lié à la mise en extinction du corps des préfets et des sous-préfets qui vont devoir choisir de rester dans le corps des préfets ou des sous-préfets ou de passer dans le corps des administrateurs de l'État.

Un message a été envoyé la semaine dernière pour avertir les membres du corps qu'ils devront faire ce choix trois fois dans l'année : le 1^{er} janvier, le 1^{er} juillet ou le 31 décembre. Il n'y a pas d'effet rétroactif, l'intégration s'applique au moment où la personne se prononce à un des trois moments donnés précédemment. Une simulation sera aussi proposée sur les conséquences de

l'intégration dans le corps des administrateurs de l'État en fonction des nouveaux tableaux indiciaires.

Un formulaire devra être renseigné pour signifier le passage ou non dans le corps des administrateurs de l'État. L'exercice du droit d'option entraînera un reclassement, avec un gain indiciaire qui variera en fonction de l'ancienneté dans le corps des préfets et des sous-préfets. Il peut y avoir aussi des stratégies individuelles, en fonction de l'avancement ou non des chevrons en fonction du temps : par exemple, si l'on sait que l'on va avoir en 2023 un avancement dans les chevrons, il est peut-être mieux d'attendre avant de passer dans le corps des administrateurs de l'État.

La réforme entraîne des gains entre 20 et 70 points mensuels en brut. L'indemnitaire (et non l'indiciaire) est intéressant d'autant plus lorsqu'on est sur des emplois fonctionnels à forte responsabilité (comme directeur en administration centrale, préfets).

Question de M. LABERRONDO : Quelles sont les précisions autour de la règle des neuf ans en territoriale ?

La règle des neuf ans maximums en continu en territoriale ne fera sentir ses effets qu'en 2032, mais cette règle ne se met en place qu'à partir du 1^{er} janvier 2023. L'objectif est d'inciter à la mobilité entre la territoriale et d'autres fonctions. Aujourd'hui, environ 1/3 des préfets hors-classe ont dépassé les 9 années en continu en territoriale.

Après neuf ans en territoriale, il faut exercer deux ans autre part (mais passer de sous-préfet à préfet remet les compteurs à 0). Ce que l'on anticipe, c'est que les postes de directeurs d'administration centrale seront occupés par des personnes qui auront occupé des fonctions de préfets. Aussi, on peut imaginer que des préfets iront pendant deux ans apporter leurs compétences à l'inspection générale de l'administration, par exemple ou au CSATE.

Question de M. LABERRONDO : Peut-on dire que le corps des administrateurs de l'État sera un corps généraliste ?

La notion de généraliste pour désigner les préfets est à nuancer, car, dans la grille de compétences, il y a des compétences importantes dans le domaine de l'ordre public, de la sécurité publique, des relations avec les collectivités locales, du management, du leadership. Les profils de préfets sont très recherchés car ils détiennent une bonne connaissance de l'appareil d'État, du monde politique, des collectivités locales et des compétences importantes aussi en sécurité civile, du management d'équipe, etc.

Question de M. LABERRONDO : Les règles de mobilité ne changent-elles pas avec la réforme ?

Les règles de mobilité ne changent pas au ministère de l'Intérieur. On pourra varier d'une administration centrale à régionale, mais il ne sera pas possible de faire exclusivement carrière dans l'un ou dans l'autre. La réforme permettra davantage de mobilité entre territoriale et centrale, car aujourd'hui il y a trop de spécialisation chez certains.

Question de M. LABERRONDO : Y a-t-il toujours un flou autour de la question du droit de grève et de droit syndical ?

Pour celles et ceux qui exercent les fonctions de préfet et de sous-préfet, le droit de grève et le droit syndical resteront interdits. La DMAT travaille sur la prise d'un décret pour interdire le droit de grève.

En ce qui concerne l'interdiction du droit syndical, il est nécessaire en revanche de passer par une loi. La DMAT guette donc le prochain vecteur législatif pour interdire le droit syndical et encadrer dans la loi la représentation des intérêts moraux et professionnels.

Intervention de M. Michel ROUZEAU

Question de M. LABERRONDO : Quels sont les besoins de recrutement de l'IGA ?

Quand on parle de l'Inspection générale de l'administration, on parle toujours de la même maison, celle du ministère de l'Intérieur. L'IGA a toutefois aussi des missions interministérielles, pour la moitié de son activité. Les besoins de l'IGA découlent de l'ensemble de ces missions. Il y a des missions plus anciennes que la République : les missions de contrôle, et d'autres plus récentes comme l'évaluation des politiques publiques, des missions d'audit interne qui portent sur la maîtrise des risques. Pour accomplir toutes ces missions, nous avons besoin de profils d'expérience, dont la présence sera renforcée par la réforme, qui accentuera la diversité des recrutements....

Mais il y a également un besoin d'expertise : il est important de faire évoluer la pyramide démographique de l'inspection générale afin de recruter des juniors, dont l'expertise en matière d'outils d'analyse est forte.

Question de M. LABERRONDO : Comment recruterait-on désormais à l'IGA ?

Du fait du statut d'emploi qui succède à celui de corps, on ne recruterait plus dès la sortie de l'ENA, mais à différentes étapes de la carrière, et pour des durées d'emploi limitées de deux fois cinq ans. Toutefois, un premier niveau de recrutement sera possible dès deux ans après la sortie de l'INSP.

Tous les recrutements donneront lieu à l'audition par des comités de sélection.

Question de M. LABERRONDO : Quels sont les atouts nécessaires pour travailler à l'IGA ?

Les qualités nécessaires pour exercer à l'IGA sont l'indépendance de réflexion et de jugement, principe essentiel de nos travaux clairement consacré par les textes, qui s'accompagne de l'aptitude à l'autonomie, d'une fermeté de conviction, mais aussi d'esprit d'équipe, d'une curiosité intellectuelle et d'une capacité d'écoute, et bien sûr d'une grande maîtrise de la rédaction, sans oublier une déontologie exemplaire.

Intervention de Mme Émilie PIETTE

Question de M. LABERRONDO : La gestion de la réforme va-t-elle rester ministérielle ?

La DIESE a été créée en janvier 2022 par le décret du 24 décembre 2021, c'est une petite structure avec une vingtaine d'employés. C'est une sorte de plateforme d'échange entre les ministères qui a un effet sur 20 000 à 25 000 personnes. Elle ne peut travailler qu'en lien avec les ministères.

Chaque ministère connaît mal ce qui se fait chez les autres. On a donc mis en place des délégués à l'encadrement supérieur par ministère, qui ont des réunions une fois par semaine, ce qui permet le partage des bonnes pratiques sur le pilotage des ressources humaines. Cela permet de faciliter les passerelles entre ministères et de donner des perspectives aux cadres, d'aider à mettre en place des compétences de ressources humaines qualitatives. Les délégués commencent à échanger des fiches de poste.

La DIESE a aussi une offre de service auprès des recruteurs, avec un outil numérique en cours de développement.

Les lignes directrices, écrites conjointement avec les ministères, de gestion interministérielle sont l'ouverture des recrutements, la diversification des parcours, l'accompagnement personnalisé. Elles seront évaluées tous les six ans. Des adaptations sont possibles par les ministères.

La DIESE met en place des programmes de développement de compétences, qui visent à détecter et à suivre des gens identifiés comme compétents et capables d'occuper des fonctions supérieures.

Question de M. LABERRONDO : La mobilité peut-elle faire évoluer les compétences ?

Il ne faut pas opposer mobilités et compétences/expertises. En effet, il y a différents types de mobilités : la mobilité géographique, la mobilité fonctionnelle, la mobilité d'environnement professionnel (administration centrale/déconcentrée, ambassade, armée, privé, ONG, etc.), qui permettent d'avoir différentes postures sur un même sujet. Il n'y a pas de surpondération de certaines mobilités, par exemple géographiques.

Question de M. LABERRONDO : Quelles sont les priorités en matière de formation ?

Il y a une concentration sur la formation continue, avec l'INSP comme réseau principal, mais chaque ministère poursuivra ses propres formations. Aussi, pour faciliter l'accès des cadres à la formation continue (qu'ils font moins par manque de temps), de nouveaux formats sont en réflexion (comme des formats type exécutive ou de la formation à distance, etc.), ainsi que l'organisation d'un continuum entre formation et accompagnement individuel, via le coaching ou le mentorat.

Intervention de Mme Michèle KIRRY

Mme KIRRY pointe la longévité du CSATE, créé en 2006, qui n'existe qu'au ministère de l'Intérieur. C'est en effet une institution qui reste singulière à ce jour dans le paysage de la fonction publique de l'État, puisque son cœur de métier consiste à assurer des missions de mentorat et d'évaluation à 360° des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur.

Le CSATE s'est transformé au cours des années en se professionnalisant, et en se dotant notamment de règles déontologiques. Tous les membres nommés au CSATE suivent une formation spécifique, des séminaires de professionnalisation sont organisés régulièrement. Entre 2006 et 2022, un certain nombre de principes ont été adoptés, tels que la restitution intégrale du rapport à la personne évaluée, la discussion collégiale des rapports qui assure une équité entre les évalués, la possibilité pour ceux-ci de faire valoir par écrit leurs observations sur le rapport qui les concerne.

Par ailleurs, un travail régulier est réalisé sur le référentiel des compétences, en lien avec le gestionnaire DMAT.

Aujourd’hui, avec l’instauration de la démarche d’évaluation à intervalles réguliers, on peut affirmer que le processus est bien installé, accepté et utile. C’est avant tout un outil qualitatif de gestion des ressources humaines, qui a un double objectif : éclairer le gestionnaire sur les compétences des hauts fonctionnaires dont il assure la gestion et représenter, pour les évalués, un outil de développement personnel et professionnel.

La démarche d’ensemble est en totale adéquation avec la généralisation de l’évaluation prévue par la réforme de l’encadrement supérieur de l’État et, plus spécifiquement, par le décret du 27 avril 2022 qui rend désormais obligatoire, au moins une fois tous les six ans, l’évaluation des cadres supérieurs. Afin que le CSATE se transforme, conformément à ce décret, en comité ministériel d’évaluation, il va englober les cadres supérieurs de la police nationale et les emplois de direction de l’administration territoriale de l’État (DDI notamment) qui sont désormais gérés par le ministère de l’Intérieur. Les effectifs concernés par l’évaluation vont ainsi passer de 1200 à près de 4000.

Question de M. LABERRONDO : Quelle est l’offre de service en termes de coaching ?

Le coaching est le complément indispensable du mentorat et de l’évaluation.

La contrepartie de la mise en extinction des corps de préfet et de sous-préfet, c’est la nécessité d’un accompagnement accru de la part de l’employeur. Conseiller et accompagner les prises de poste, évaluer les compétences mises en œuvre, assurer un accompagnement tout au long de carrières qui se feront non plus au sein d’un corps statutaire mais dans des emplois limités dans le temps, avec de nouvelles obligations de mobilité vont en effet revêtir une importance particulière. Le CSATE a une totale légitimité pour prendre en charge ces missions. C’est pourquoi trois préfets membres du CSATE préparent en ce moment un master de coaching à l’université DAUPHINE et rejoindront la communauté des coachs de l’État. Ils seront qualifiés non seulement pour des missions de coaching individuel mais aussi collectif ou pour accompagner des transformations.

Question de M. LABERRONDO : Qu'est-ce que va changer la commission qui donnera son avis sur les futures nominations de préfets ?

Le comité consultatif institué par le décret du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous-préfet lui confie le soin de formuler un avis sur l’aptitude professionnelle des personnes susceptibles d’être nommées pour la première fois dans un emploi de préfet. Il sera présidé par le président du CSATE, les membres étant le secrétaire général du ministère de l’Intérieur, la DIESE et une personnalité extérieure qualifiée en raison de ses compétences en matière de ressources humaines. Cette procédure existe déjà depuis 2016 (décret du 24 mai 2016) pour les directeurs d’administration centrale et les secrétaires généraux des ministères et est donc étendue aux préfets. Si l’avis du comité consultatif ne lie pas l’autorité ayant le pouvoir de nomination - car les emplois de préfet sont des emplois à la décision du gouvernement - la nouvelle procédure marque en quelque sorte une forme de professionnalisation du recrutement, destinée à éclairer l’autorité sur les aptitudes professionnelles détenues.

Temps d'échange :

Première question sur la mobilité à l'étranger : Quelles réponses apporter à cela ?

La mobilité à l'étranger est comprise dans les mobilités géographiques. Il faudra à l'avenir travailler davantage dans les organisations internationales en lien avec le Quai d'Orsay.

Deuxième question sur les taux plafonds :

Concernant l'indemnitaire, en particulier pour ceux qui occuperont des emplois fonctionnels, le complémentaire indemnitaire annuel va beaucoup augmenter. Le CIA des préfets sera attribués à 50 % par le ministre de l'Intérieur, 50 % par la Première ministre sur les objectifs fixés dans la feuille de route.

Troisième question : Imaginons un scénario catastrophe qui ne se produirait pas mais avec la fonctionnalisation et le revertement dans le grand corps unique, y a-t-il un risque de placardisation ?

Quand on quitte son emploi (par envie de faire autre chose ou par le caractère aléatoire de la fonction), il y a plusieurs cas de figure :

- Soit une nouvelle mission, comme conseiller de gouvernement qui vise à permettre le développement de compétences d'expertise acquises par des hauts fonctionnaires pour venir au-delà des emplois hiérarchiques classiques apporter des compétences et son expertise.
- Les outils de rupture conventionnelle permettent à un fonctionnaire de changer de vie. On fait une sorte de séparation à l'amiable avec un chèque ou autre chose. Il faut donc éviter cela.

Le projet de la DIESE est de faciliter et anticiper les processus de mobilité et de proposer aux cadres une offre adaptée : bilan de compétences, accompagnement individualisé, pour explorer par la suite leur parcours. Il ne faut pas s'interdire de réfléchir à un projet hors du public.

Il faut essayer de promouvoir des parcours diversifiés, d'horizontalité, de faire des choses très différentes au lieu de simplement monter (avec le risque de se retrouver sans vraie ambition au bout de vingt ans).

La DIESE ne s'occupe pas que des meilleurs. Il faut trouver pour chaque cadre la voie qui correspond à ses attentes et ses compétences.