

EVENEMENTS ET PERSPECTIVES

La ministre la Transformation et de la Fonction publiques Amélie de MONCHALIN présente l'ordonnance portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat

La ministre de la Transformation et de la Fonction publiques Amélie de MONCHALIN a présenté hier en Conseil des ministres l'ordonnance portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat, qu'elle a qualifiée de "réactivation de la promesse faite par le Général De Gaulle en 1945".

Les sénateurs ne se sont pas laissé convaincre. Les élus CRCE ont dénoncé "un projet de réforme libéral et autoritaire", décidé "dans l'entre-soi gouvernemental" alors qu'aucun syndicat de la fonction publique n'a approuvé le projet. A l'instar de la présidente (REM) de la commission des Lois de l'Assemblée nationale Yaël BRAUN-PIVET, le sénateur (PS) du Loiret Jean-Pierre SUEUR a demandé en vain à la ministre de s'engager à une ratification de l'ordonnance à l'issue d'un "vrai débat parlementaire". Mme de MONCHALIN lui a fait valoir que le Parlement avait lui-même "habilité le gouvernement" à la prendre. Et si elle a répété être "prête au débat", il semblerait qu'elle entende que celui-ci soit limité à des auditions par les commissions des Lois du Parlement. Déjà la semaine passée, elle avait proposé de revenir à la rentrée devant celles-ci. " Tout cela, madame, n'est pas sérieux et n'est pas conforme à l'esprit républicain", a conclu sous les applaudissements de l'hémicycle M. SUEUR, déplorant au passage des "préfets fonctionnalisés".

La disparition du corps préfectoral a aussi fait l'objet de critiques au sein de la majorité sénatoriale. "Voilà un corps ouvert, voilà un élément de promotion, voilà un truc qui marche et votre seule idée, c'est de le foutre en l'air", s'est emporté le sénateur (LR) de la Meuse Gérard LONGUET tout en recevant une acclamation nourrie. "Je n'ai jamais dit que je voulais supprimer les préfets et les sous-préfets. Je veux, au contraire, les renforcer et les conforter", s'est d'abord défendu le Premier ministre Jean CASTEX. Puis, se voulant rassurant, il a souligné qu'actuellement les deux tiers des sous-préfets "étaient déjà dans la réforme". "Ce sont des administrateurs civils détachés dans le corps des sous-préfets. Demain, ils seront tous des administrateurs de l'Etat mieux formés et mieux payés, affectés au métier de sous-préfets. Ils auront tous un statut et un corps", a-t-il poursuivi.

La seule concession est venue, plus tôt devant l'AJP, du président du groupe REM de l'Assemblée nationale et ancien ministre de l'Intérieur Christophe CASTANER : "on est mal rentrés dans le match. Les préfets ne l'ont pas bien vécu et, du coup, il y a un doute. Il faut lever ce doute". Sur le fond, il a ensuite défendu la réforme. "Notre haute fonction publique doit être transformée en profondeur et les préfets aussi. Il ne s'agit pas de mettre en cause la fonction des préfets, et encore moins de les politiser", a-t-il expliqué, ajoutant que "les préfets, parce qu'ils sont les représentants de l'Etat, doivent aussi incarner cette transformation en profondeur".

Ultimes arbitrages pour un texte qui reste à décliner

L'ordonnance présentée quelques heures plus tôt faisait état d'ultimes arbitrages sur la présidence des commissions d'intégration dans les corps juridictionnels administratif et financier, ainsi que sur la mention du statut d'emploi et la possibilité pour ce dernier de déroger à certaines dispositions du statut général de la fonction publique. Deux points sur lesquels le Conseil d'Etat a émis un avis à

reOURS de la volonté gouvernementale : si celle-ci s'est finalement imposée s'agissant de l'article 10, l'ordonnance attribue la présidence des commissions d'intégration au vice-président du Conseil d'Etat et au Premier président de la Cour des comptes.

L'ordonnance compte seize articles répartis entre trois chapitres, l'un prévoyant les dispositions générales relatives à l'encadrement supérieur de l'Etat, l'autre dédié au recrutement et à la mobilité des membres des juridictions administratives et financières, le dernier traitant des "dispositions diverses, transitoires et finales". Mme de MONTCHALIN a de nouveau précisé que ce texte pose "des principes et des objectifs" qui doivent être traduits à l'occasion du "travail de mise en œuvre qui commence aujourd'hui" et s'étalera jusqu'au 1^{er} janvier 2022. Dans ce cadre, elle a précisé avoir déjà récolté 3000 réponses au questionnaire mis en ligne la semaine dernière (cf. BQ du 28/05/2021).

Ainsi, l'article 1^{er} définit le champ des agents concernés par la réforme : ceux qui occupent, au sein des administrations de l'Etat, les emplois supérieurs dont la nomination est laissée à la décision du gouvernement et les emplois de direction de l'Etat, les dirigeants des établissements publics de l'Etat exerçant la plus haute fonction exécutive mentionnée par les statuts de l'établissement, les agents occupant dans ces établissements des fonctions exécutives de haut niveau, ainsi que les agents qui exercent des fonctions supérieures de direction, d'encadrement, d'expertise ou de contrôle leur donnant vocation à occuper ces emplois, et ceux "dont la nature des missions et le niveau de responsabilité, de recrutement, d'expertise ou d'autonomie leur permettent de prétendre aux emplois mentionnés". Un décret en Conseil d'Etat détaillera la liste des emplois, corps, grades et fonctions, ainsi que les critères de détermination des catégories d'agents mentionnés.

Puis l'article 2 confie au Premier ministre le soin d'édicter, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, des lignes directrices de gestion interministérielle de l'encadrement supérieur de l'Etat. Celles-ci "déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines de ces agents et fixent les orientations générales les concernant en matière de recrutement, de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, de mobilité, de promotion, d'évaluation, de formation, de valorisation des parcours professionnels et d'accompagnement des transitions professionnelles".

L'article 3 prévoit la réalisation par "une instance collégiale ministérielle ou interministérielle" et "à différents moments (du) parcours professionnel", d'"évaluations destinées à apprécier la qualité (des) pratiques professionnelles et (des) réalisations ainsi que (l') aptitude à occuper des responsabilités de niveau supérieur". Il revient ensuite à cette instance d'"apprécier les perspectives de carrière de l'intéressé", d'émettre "des recommandations de mobilité", "de formation et d'accompagnement", de "préconiser une transition professionnelle ainsi que les mesures "d'accompagnement qui peuvent y être associées". Dans ce dernier cas, l'article 4 précise qu'"un accompagnement personnalisé leur est proposé afin de définir un projet personnel de transition professionnelle en vue de la poursuite de leur carrière, le cas échéant en leur proposant le recours à une rupture conventionnelle".

L'article 5 de l'ordonnance constitue l'acte de naissance du futur Institut national du service public (INSP), désigné comme "un établissement public de l'Etat chargé d'assurer la formation initiale de fonctionnaires destinés à accéder au corps des administrateurs de l'Etat ainsi qu'à d'autres corps de fonctionnaires ou de magistrats susceptibles d'exercer des fonctions" d'encadrement supérieur de l'Etat, et de "coordonner l'élaboration des programmes de formation initiale et continue destinés à accroître la culture commune de l'action publique des agents" de l'encadrement supérieur de l'Etat. Le conseil d'administration de l'INSP est dirigé par un directeur et comprend "outre des

représentants de l'Etat, des personnalités qualifiées, des représentants de fédérations syndicales de fonctionnaires et des représentants élus du personnel et des élèves, un député et un sénateur ainsi qu'un représentant au Parlement européen élu en France". Les ressources l'INSP proviennent notamment des subventions de l'Etat ou des autres personnes publiques, par les dons et legs faits à son profit et par toute recette provenant de l'exercice de ses activités.

L'article 6 fixe "des garanties d'indépendance pour l'exercice des missions au sein d'inspection générale le justifiant". Agents et chefs de service seront nommés pour une durée renouvelable (les seconds par décret en Conseil des ministres), durant laquelle il ne peut être mis fin à leurs fonctions qu'à leur demande en cas d'empêchement ou de manquement à leurs obligations déontologiques après avis d'une commission pour les chefs de service ou sur proposition du chef de service pour les agents.

L'article 7 modifie les dispositions statutaires du Code de justice administrative relatives aux membres du Conseil d'Etat et aux magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Pour les premiers, il supprime le grade d'auditeur, remplacé par un statut d'emploi éponyme d'une durée maximale de trois ans non renouvelable (durant laquelle il ne peut être mis fin à leurs fonctions que pour motif disciplinaire et sur proposition de la commission supérieure du Conseil d'Etat), accessible aux administrateurs de l'Etat et aux corps et cadres d'emploi de niveau comparable justifiant d'au moins deux ans d'expérience préalable, après passage devant un comité consultatif. Ce dernier compte "deux membres du Conseil d'Etat en exercice nommés par le vice-président du Conseil d'Etat et deux personnes particulièrement qualifiées en raison de leurs compétences respectives dans les domaines du droit et des ressources humaines nommées respectivement par le Premier ministre sur proposition du ministre chargé de la fonction publique et par le vice-président du Conseil d'Etat sur une liste établie par le ministre chargé de la fonction publique" ; leur mandat de quatre ans n'est "pas renouvelable immédiatement".

L'intégration au grade de maître des requêtes est, elle, ouverte aux personnes ayant exercé les fonctions d'auditeur et justifiant d'au moins cinq ans d'expérience (lesquelles devront représenter au moins la moitié des maîtres des requêtes nommés), aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ayant atteint le grade de premier conseiller sous réserve qu'ils soient âgés de trente-cinq ans et justifient de dix ans de services publics effectifs (dont au moins deux membres sont nommés chaque année) ainsi qu'aux personnes ayant exercé depuis quatre ans les fonctions de maîtres des requêtes en service extraordinaire.

Des fonctionnaires appartenant à un corps recruté par la voie de l'Institut national du service public, des magistrats de l'ordre judiciaire, des professeurs et maîtres de conférences titulaires des universités, des administrateurs des assemblées parlementaires, des fonctionnaires civils ou militaires de l'Etat, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière appartenant à des corps ou à des cadres d'emplois de niveau comparable, des agents contractuels de droit public ainsi que des fonctionnaires de l'Union européenne de niveau comparable peuvent être nommés par le vice-président du Conseil d'Etat pour exercer, en qualité de maître des requêtes en service extraordinaire, les fonctions dévolues aux maîtres des requêtes pour une durée qui ne peut excéder quatre ans", précise l'ordonnance, qui ajoute que "peuvent également être nommés maîtres des requêtes en service extraordinaire les personnes dont la qualification et l'expertise particulières sont utiles aux activités et aux missions du Conseil d'Etat".

Les nominations dans le grade de conseiller d'Etat sont réservées (dans la proportion de quatre sur cinq) aux maîtres des requêtes ayant accompli une mobilité statutaire et chaque année est nommée conseiller d'Etat sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat au moins une personne âgée

d'au moins 45 ans, justifiant d'au moins vingt ans d'activité professionnelle et "dont les compétences et les activités dans le domaine du droit ou de l'action publique la qualifient particulièrement pour l'exercice de ces fonctions".

L'article instaure également pour les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel une obligation de mobilité pour accéder aux grades de conseiller, premier conseiller et président (dans ce dernier cas, elle ne pourra plus être effectuée au sein d'une cour administrative d'appel).

L'article 8 opère des modifications symétriques dans les dispositions statutaires du Code des juridictions financières relatives aux magistrats de la Cour des comptes et aux magistrats des chambres régionales des comptes. A noter que les rapporteurs extérieurs sont rebaptisés conseillers référendaires en service extraordinaire". Leur vivier de recrutement est élargi, "notamment aux agents de direction et aux agents comptables des organismes de sécurité sociale ainsi qu'aux personnes dont la qualification et l'expertise particulières sont compatibles avec les activités et missions de la Cour des comptes". Ils peuvent exercer des fonctions juridictionnelles au même titre que les magistrats". De plus, la liste d'aptitude établie pour l'accès des présidents de section à l'emploi de président de CRC est remplacée "par une condition d'exercice d'au moins trois ans dans les fonctions de président de section de plein exercice".

L'article 9 crée, pour l'accès au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes et à compter du 1^{er} janvier 2023, "une voie d'accès à un stade ultérieur de la carrière" : "les personnes justifiant d'une durée minimale (...) au moins égale à six années de services publics effectifs en qualité d'administrateur de l'Etat, dans des corps et cadres d'emploi de niveau comparable, ou dans des fonctions d'un niveau équivalent" peuvent se soumettre à "une procédure de sélection relevant de l'Institut national du service public et destinée à apprécier leurs compétences en matière d'action publique".

Les maîtres des requêtes et conseillers référendaires en service extraordinaire recrutés au titre de cette procédure ayant exercé pendant dix-huit mois au moins peuvent être intégrés sur proposition de la commission d'intégration. Au moins une nomination au grade de maître des requêtes est réservée à un maître des requêtes en service extraordinaire et au moins une autre à un conseiller référendaire en service extraordinaire recrutés en application de la présente procédure. De plus, jusqu'au 31 décembre 2024, au moins un maître des requêtes en service extraordinaire et au moins un conseiller référendaire en service extraordinaire recrutés en application de cette procédure peuvent être nommés au grade de maître des requêtes ou de conseiller référendaire.

Enfin, l'article 10 confirme que "des statuts d'emplois peuvent déroger, par décret en Conseil d'Etat pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, à certaines des dispositions du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins des missions que les titulaires de ces emplois sont destinés à assurer". Une disposition également applicable aux agents contractuels recrutés pour occuper ces emplois.