



Pour une réforme démocratique de l'encadrement supérieur de l'État

Les difficultés de recrutement des cadres de la fonction publique sont devenues une réalité. Elles sont le produit d'une politique gouvernementale en matière de grille de rémunérations et de déroulements de carrière. Les orientations gouvernementales en matière de service public sont également en cause.

Le Gouvernement a commandé trois rapports sur l'encadrement supérieur : l'un sur l'ENA et le recrutement des hauts fonctionnaires réalisé par la commission pilotée par M. De Silguy, le deuxième sur les passerelles entre le public et le privé et le troisième sur la situation de l'encadrement supérieur.

La CGT a été auditionnée pour le premier rapport alors même que celui-ci était en voie d'achèvement. Autant dire que la méthode gouvernementale s'inscrit une nouvelle fois dans une démarche autoritaire et dans le mépris du dialogue social.

La CGT réitère une nouvelle fois sa demande de mise en place d'un groupe de travail avec les organisations syndicales sur l'encadrement supérieur. La nécessité d'une rénovation et d'une revalorisation de la grille de rémunération de l'encadrement supérieur et d'une démocratisation de son recrutement apparaît très clairement.

Un besoin de rénovation et de démocratisation de la haute fonction publique

Le statut de la fonction publique date de 1945. Les agents de la fonction publique sont dans une position statutaire et réglementaire. Ils sont assujettis au pouvoir hiérarchique et à des obligations particulières. Ils disposent en contrepartie de droits importants.

Le statut n'a cessé d'être l'objet de violentes attaques, soit dans son principe même (le rapport Picq par exemple), soit pour réduire sa portée.

L'encadrement supérieur est au cœur de ces enjeux. L'Ena devait, à sa création, à la fois permettre de former les cadres supérieurs nécessaires au fonctionnement de l'État et s'inscrire dans cette conception d'une fonction publique de la Nation avec le principe du concours. C'est dans une perspective de démocratisation qu'a été supprimée l'école libre des sciences politiques et qu'ont été créés les instituts d'études politiques. Très vite ces tentatives de réforme ont avorté.

Les syndicalistes de l'époque ont critiqué la conception élitiste du recrutement et le manque de lien avec les corps de masse de la fonction publique .

Cette critique a été une constante de la position défendue par la CGT au conseil d'administration de l'ENA .

Dans le même temps, nous avons toujours refusé de mêler notre voix à ceux qui, au travers de la mise en cause de l'Ena, visent le principe de fonction publique de carrière. C'est pourquoi nous faisons des propositions pour une rénovation de l'encadrement supérieur et une démocratisation de l'accès à la haute fonction publique.

Un besoin de rénover l'encadrement supérieur

Le statut de la fonction publique est une garantie pour les cadres supérieurs

La CGT dénonce la campagne menée par des parlementaires contre l'Ena et la fonction publique lors du débat budgétaire. Elle dénonce tout autant les propos d'un responsable du cabinet du ministre de la fonction publique (dans « *Le Figaro* » du 2 avril 2003) mettant en cause les cadres supérieurs de la fonction publique qui ne seraient pas capables de mettre en œuvre la politique gouvernementale.

L'offensive est menée contre l'emploi public lui-même, avec la proposition de faire appel à des cadres du privé (le rapport Pochard insinue que ce serait « *une demande forte de nombreux responsables de grandes administrations* »).

La fonction publique de carrière fonde au contraire l'indépendance du fonctionnaire et lui garantit de ne pas être qu'un simple « *rouage anonyme de l'appareil administratif* ».

L'exposé des motifs de l'ordonnance du 9 octobre 1945 indique la nouveauté introduite dans le statut des administrateurs avec la séparation du grade et de l'emploi : « *s'il est naturel, en effet, d'assurer à un agent dont le travail donne satisfaction, un traitement qui croît avec l'âge et l'expérience, il est préjudiciable à l'intérêt général que cette augmentation de traitement soit subordonnée à l'exercice effectif d'un commandement ou d'une responsabilité. Le choix des hommes placés aux postes de commande risque de s'en trouver vicié* ».

Sortir de la politique de fonctionnalisation des emplois en place depuis le protocole Durafour

En 1990, la réforme Durafour a renvoyé l'encadrement supérieur à un traitement ultérieur. Le rapport Prada préconisait un traitement en terme de fonctionnalité en proposant notamment une cotation des emplois et la création d'une NBI d'encadrement supérieur.

La mise en place de cette NBI excluant la masse des emplois d'encadrement supérieur dans un contexte de refus de revalorisation des salaires et des carrières des fonctionnaires a scandalisé légitimement les personnels. Sur le fond, une politique de rémunération fondée sur la logique de primes fonctionnelles se heurte rapidement à des limites, avec une difficulté accrue tant pour recruter que pour gérer les carrières des cadres.

C'est ce qui a conduit à des réformes statutaires (fusion des deux premiers grades, amélioration de la fin de carrière) dans les corps d'encadrement supérieurs ces dernières années.

Ces mesures demeurent trop limitées pour répondre aux problèmes posés. Il est, d'un côté, demandé des responsabilités accrues aux cadres supérieurs et, de l'autre, le gouvernement refuse de reconnaître celles-ci dans des grilles de rémunérations décentes.

L'écart de rémunération des cadres du public et du privé s'est accru, conduisant à une baisse de la sélectivité des concours de la fonction publique et incitant à des départs de plus en plus précoces vers le privé ou le secteur para-public.

La CGT considère indispensable une réelle revalorisation statutaire et indiciaire des corps d'encadrement supérieur.

Un besoin de démocratisation de l'encadrement supérieur

Démocratiser le recrutement à l'Ena...

Au conseil d'administration de l'Ena, la CGTa critiqué le mode de recrutement actuel : le concours externe est essentiellement parisien, masculin et assis sur l'IEP de Paris. Le siège de l'Ena est à Strasbourg. Est-il normal que les étudiants de cette ville, capitale européenne, soient obligés de venir à Paris préparer le concours ?

La CGT propose une politique volontariste d'élargissement du vivier de recrutement à partir de réelles mesures d'ouverture sur l'Université. Des pôles de préparation en province disposant des moyens nécessaires doivent se mettre en place et permettre la préparation au concours avec des chances de succès.

Alors que 58% des étudiants de second cycle et 50% des étudiants de troisième cycle sont des femmes, celles-ci ne représentent que 22% des promotions externes, 33% des promotions internes et 9% du troisième concours (statistiques 2000) .

Nous considérons que les causes des discriminations doivent être cernées et des initiatives prises pour une véritable égalité hommes-femmes. Il s'agit notamment des mesures intégrant les contraintes familiales et la reconnaissance de l'accès des femmes à tous les emplois supérieurs.

Une réflexion est nécessaire sur le concours interne pour le revaloriser et le développer à partir de candidats ayant une première expérience professionnelle.

Le troisième concours se transforme de fait en voie de rattrapage du concours externe avec un nombre important de candidat issus de l'IEP de Paris, à l'opposé des objectifs de diversification sociale fixés initialement.

Nous proposons qu'une réflexion soit menée sur l'origine de ce dévoiement avec des mesures concrètes pour y remédier.

...et l'accès aux grands corps

La scolarité de l'Ena repose sur un classement qui vise à recruter les 15 à 20 élèves destinés aux grands corps de l'État.

L'examen des résultats des 10 dernières années traduit le phénomène de reproduction sociale, avec une hégémonie d'élèves issus du concours externe et de l'IEP Paris.

La question du classement, dont les modalités sont contestées, n'est pas suffisante en soi. La mise en œuvre d'autres mesures est décisive avec :

- la revalorisation des corps d'administrateurs de l'État, par une harmonisation des régimes indemnitaires et un rôle réel de la CAP interministérielle pour favoriser la mobilité interministérielle ;

- une diversification des voies d'accès aux grands corps (Conseil d'État, Cour des Comptes, Inspection générale des Finances), à partir des tribunaux administratifs, des cours régionales des comptes, des corps d'administrateurs...

Une réforme indispensable de l'Ena

De multiples réformes ont été engagées ces dernières années. Leur limite résulte de l'insuffisance des réflexions préalables associant l'ensemble des acteurs pour relever les défis posés aujourd'hui.

Nous considérons pour notre part que le cadre de la fonction publique de carrière, avec le recrutement par concours, est porteur de modernité. C'est le service de l'intérêt général qui est mis au centre des objectifs assignés à la fonction publique. La dimension des enjeux est nationale, européenne et mondiale.

La CGT fait plusieurs *propositions* dans ce cadre. En tant que telles, elles sont soumises à l'appréciation de tous et invitent au débat et à l'échange.

➤ L'objectif de l'École doit être la formation des cadres supérieurs à la gestion publique de la fonction publique.

L'école doit s'adresser à tous les cadres de la fonction publique et continuer à relever du ministère de la fonction publique. Des rapprochements sont indispensables avec l'INET (institut national des études territoriales) qui assure actuellement la formation des administrateurs territoriaux.

Elle doit permettre :

- d'assurer une formation initiale d'application commune aux élèves quelle que soit la voie de recrutement et permettant de répondre aux besoins des administrations ;
- de mettre en œuvre une formation permanente pour tous les cadres supérieurs avec un droit à la formation reconnu.

-

➤ une scolarité réformée dans son contenu

Le contenu de la scolarité ne doit pas viser à dupliquer un « produit », mais s'adapter au profil des élèves, permettre des cursus de formation différenciés dans le cadre de la formation.

Le système actuel de classement, auquel la CGT est attachée, doit être réformé dans ses modalités. L'égalité de traitement des élèves selon leurs origines sexuées, géographiques et entre type de concours doit être assurée.

➤ Une École ouverte sur la société

L'École doit être ouverte aux questions sociales. L'enseignement doit intégrer des interventions d'acteurs du mouvement social, associatif, syndical...

➤ une École ouverte sur le monde

La fusion de l'Ena et de l'IIAP (Institut International d'Administration Publique), réalisée au 1er janvier 2003, doit donner à l'École les moyens de développer une action internationale dans le domaine de la coopération administrative. Celle-ci peut permettre des enrichissements réciproques. La présence d'élèves étrangers à l'Ena doit être valorisée.

➤ une formation en lien avec la recherche

Une direction de la recherche existait à l'IIAP. Des coopérations avec l'Université sont nécessaires pour intégrer et développer la recherche dans la formation.

➤ un réseau d'écoles de la fonction publique

Pour la CGT, une politique de mise en réseau des écoles de la formation publique est indispensable pour favoriser les coopérations et les mises en commun, ainsi que développer l'offre de formation, notamment en matière de formation continue.

Ces orientations nécessitent que les écoles disposent des moyens financiers nécessaires.