

PROJET D'ORDONNANCE

portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat

RAPPORT AU CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT

La présente ordonnance est prise sur le fondement du 2° l'article 59 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Le Parlement a autorisé le Gouvernement à prendre toutes mesures relevant du domaine de la loi visant à *« en garantissant le principe d'égal accès aux emplois publics, fondé notamment sur les capacités et le mérite, et dans le respect des spécificités des fonctions juridictionnelles, réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emplois de catégorie A afin de diversifier leurs profils, harmoniser leur formation initiale, créer un tronc commun d'enseignements et développer leur formation continue afin d'accroître leur culture commune de l'action publique, aménager leur parcours de carrière en adaptant les modes de sélection et en favorisant les mobilités au sein de la fonction publique et vers le secteur privé. »*.

Le projet d'ordonnance soumis au Conseil supérieur pose le cadre général de la réforme de la haute fonction publique annoncée par le Président de la République le 8 avril 2021 devant la convention managériale de l'Etat. Cette réforme vise notamment à :

- faire en sorte que la haute fonction publique reflète la diversité sociale et territoriale de la société française ;
- refondre la formation initiale des hauts fonctionnaires pour l'adapter aux enjeux du XXI^e siècle avec la création de l'Institut du service public ;
- encourager des premières expériences opérationnelles et de terrain avant d'exercer des fonctions juridictionnelles, de contrôle ou d'inspection et favoriser les mobilités tout au long de la carrière ;
- développer l'évaluation des hauts fonctionnaires et mieux les accompagner dans la construction de leur carrière et développer leur formation tout au long de la vie.

Avec ce projet d'ordonnance, le Gouvernement souhaite dynamiser les parcours de carrière des cadres supérieurs de l'Etat et amplifier la dynamique d'ouverture de la haute fonction publique. Ce projet complète les mesures prises en faveur de la diversification de la haute fonction publique par la loi de transformation de la fonction publique (ouverture des emplois de direction aux contractuels) et l'ordonnance du 3 mars 2021 (programme Talents du service public avec la création de concours externes spéciaux d'accès à cinq écoles de service public et de cycles préparatoires « Talents du service public » qui seront mis en place sur l'ensemble du territoire national, le développement du tutorat et le déploiement de Cordées du service public).

Dans l'objectif de dynamiser les parcours de carrière, le présent projet d'ordonnance définit ce que recouvre la notion d'encadrement supérieur de l'Etat, refonde la formation initiale et continue des cadres supérieurs de l'Etat par la création de l'Institut du service public, qui remplacera l'Ecole nationale d'administration et assurera notamment la formation du corps socle de l'Etat, celui des administrateurs de l'Etat, créé par le projet d'ordonnance ainsi que le pilotage du tronc commun de formation à plusieurs écoles de service public formant des cadres supérieurs des trois versants de la fonction publique et des magistrats de l'ordre judiciaire.

Il entend également encourager et promouvoir les mobilités au sein de l'encadrement supérieur de l'Etat, grâce à la mise en place de lignes de directrices de gestion interministérielles portant notamment sur la mobilité et la promotion. La mobilité sera également facilitée par la création d'un véritable accompagnement des parcours de carrière, dont le volet formation tout au long de la vie sera assuré par l'Institut du service public.

Le pilotage et l'attractivité des parcours de carrière seront par ailleurs renforcés en développant le lien entre évaluation, détection des potentiels, formation et accompagnement. Les transitions professionnelles feront l'objet d'un accompagnement personnalisé des cadres supérieurs, sur la base d'un projet professionnel personnalisé. Le projet d'ordonnance établit ainsi les instruments relevant de la loi permettant de développer les parcours professionnels. La stratégie de ressources humaines en ce domaine pour les cadres supérieurs de l'Etat sera effectuée par une délégation interministérielle de l'encadrement supérieure de l'Etat, qui sera créée, comme l'a indiqué le Président de la République, le 8 avril dernier, par la voie réglementaire, pour « accompagner chaque fonctionnaire dans l'écriture de sa carrière, penser pour les cadres qui le souhaitent, une seconde carrière qui puisse se faire en dehors de la filière administrative d'origine » et « constituer des viviers de talents ».

Le titre I^{er}, relatif aux dispositions générales, vise à reconnaître les spécificités de l'encadrement supérieur au sein de la fonction publique de l'Etat.

L'article 1^{er} précise la notion d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat, qui ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune définition précise dans le statut de la fonction publique. A l'approche purement statutaire a été préférée une appréhension plus large permettant d'y inclure tant les emplois à la décision du Gouvernement, les emplois de direction et les emplois correspondant aux fonctions exécutives des établissements publics, que les fonctions qui préparent à ces emplois ou dont les missions exercées supposent un haut niveau d'expertise et de responsabilité. Cette approche permet d'englober la notion de vivier des emplois supérieurs et dirigeants de l'Etat, afin de prévoir des dispositions spécifiques en matière de formation, d'évaluation et de parcours de carrière, tels que prévus par la présente ordonnance.

Un décret en Conseil d'Etat donnera la pleine mesure à cette définition en fixant la liste des emplois, des corps et des fonctions concernés ainsi que les corps dits comparables en application de l'article 13 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. L'élaboration de ce décret fera l'objet d'une concertation avec les ministères pour déterminer notamment les modes d'accès aux viviers, qu'ils auront à mettre en place.

L'article 2 crée l'institut du service public, établissement public de l'Etat à caractère administratif, placé sous la tutelle du Premier ministre et de la ministre de la transformation et de la fonction publiques, qui succède l'école nationale d'administration. Cet établissement est en charge de la formation initiale du futur corps des administrateurs de l'Etat et, plus largement, de fonctionnaires ayant vocation à exercer des fonctions supérieures de direction, d'encadrement, d'expertise ou de contrôle. Il opérera dans ce cadre le « tronc commun » aux écoles de service public. Il est également le principal opérateur et agrégateur de formation continue destinée à l'encadrement supérieur et propose des programmes adaptés, collectifs ou individuels, pour accompagner les parcours professionnels, notamment pour l'accès aux emplois dirigeants. Au-delà, il participe à la définition de la politique de formation de l'encadrement supérieur de l'Etat. Ouvert sur l'environnement académique et international, il participe à l'élaboration et au rayonnement des connaissances utiles à l'action publique.

L'article 3 institue le corps des administrateurs de l'Etat, principal corps de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat. Les missions précises de ce corps, qui a vocation à exercer ses fonctions dans l'ensemble des services de l'Etat, notamment en administration

centrale, dans les établissements publics de l'Etat et dans les services déconcentrés, feront l'objet d'une concertation avec les employeurs et les organisations représentatives du personnel avant l'édition d'un décret en Conseil d'Etat. Ce nouveau corps a vocation à être créé au 1^{er} janvier 2022.

L'article 4 crée les lignes directrices de gestion interministérielles. Outil de droit souple et de pilotage interministériel, celles-ci tiennent compte des enjeux spécifiques à la gestion des carrières de l'encadrement supérieur, et à leur dimension interministérielle. Elles permettent de définir un cadre stratégique et commun pour le développement des compétences et pour la construction des parcours, s'agissant en particulier de la mobilité, des conditions d'avancement et de promotion, ainsi que de l'accès aux fonctions supérieures d'encadrement, de direction, d'expertise et de contrôle et aux emplois de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'Etat. Ces lignes directrices de gestion interministérielles s'articuleront avec les lignes directrices de gestion ministérielles instituées par l'article 18 de la loi du 11 janvier 1984. Elles sont édictées par le Premier ministre après consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat. Une formation spécialisée sera créée par voie réglementaire au sein de ce Conseil dédiée aux questions intéressant l'encadrement supérieur.

L'article 5 a pour objectif de tenir compte des spécificités de l'encadrement supérieur en introduisant de nouvelles modalités d'évaluation. Le rôle de l'évaluation dans la progression et l'orientation de la carrière des agents de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat est réaffirmé, en complément des prérogatives du supérieur hiérarchique. La culture de l'évaluation est ainsi renforcée et les modalités de cette évaluation pourront être enrichies. Au compte-rendu d'évaluation professionnel prévu par l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984, viennent s'ajouter des évaluations réalisées par des instances collégiales à des moments clés de la carrière, menées, en fonction des objectifs (intégration à un vivier, accès à un cycle de formation de haut niveau, à un grade, à un type d'emploi...), au niveau ministériel ou interministériel. La visée de ces évaluations collégiales est d'apprécier et d'objectiver les compétences des agents ainsi que leur aptitude à évoluer vers des responsabilités supérieures ou différentes ; de proposer toutes les actions visant à développer les compétences des agents concernés (parcours de formation, actions d'accompagnement, mobilité), mais aussi de préconiser, le cas échéant, une transition professionnelle accompagnée.

Un décret en Conseil d'Etat permettra de préciser, outre la composition et le fonctionnement de ces nouvelles formes d'évaluation, leur articulation avec les modalités d'évaluation par la voie hiérarchique ainsi que les implications pour le processus de promotion notamment, en lien avec les lignes directrices de gestion interministérielles.

L'article 6 organise le cadre d'accompagnement des agents pour lesquels une transition professionnelle serait recommandée à l'issue des évaluations et une fois mis en œuvre les outils de formation et d'accompagnement des cadres. Les outils créés par la loi de transformation de la fonction publique dans le cadre des restructurations, et financés par l'employeur, tels que le congé de transition professionnelle ou, avec l'accord de l'agent, une mise à disposition partiellement remboursée vers une entreprise du secteur privé, sont ainsi mobilisables. L'adaptation de ces outils aux spécificités de l'encadrement supérieur sera précisée par décret en Conseil d'Etat, afin d'accompagner au mieux les cadres dans la définition d'un projet professionnel et des modalités de leur reconversion. La période de transition professionnelle prendra fin lorsque l'agent retrouve un emploi cohérent avec son parcours, dans le secteur public voir dans le secteur privé.

Le titre II, relatif aux dispositions particulières à certains corps, concerne le Conseil d'Etat, la Cour des comptes (dispositions non soumises à la consultation du CSFPE) et les inspections générales. Les dispositions concernant ces dernières sont en cours de finalisation et feront l'objet d'une saisine rectificative au Conseil supérieur dans les meilleurs délais.

Enfin, **le titre III**, relatif aux dispositions transitoires et finales, regroupe les mesures d'entrée en vigueur, les mesures transitoires et les mesures d'abrogation.

L'article relatif aux dispositions d'entrée en vigueur fixe la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance au 1^{er} janvier 2022, à l'exception des dispositions relatives à l'institut du service public et aux inspections générales, qui pourront faire l'objet de mesures d'entrée en vigueur spécifiques, notamment pour tenir compte de l'échelonnement de la mise en œuvre de certaines dispositions.

L'article relatif aux mesures transitoires prévoit les modalités juridiques de substitution de l'institut du service public à l'école nationale d'administration, ainsi qu'une mesure facilitant l'adoption de textes statutaires relatifs aux corps impactés par la réforme, en prévoyant qu'ils peuvent être édictés jusqu'au 30 juin 2022 avec effet rétroactif à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance.

L'article XX prévoit l'abrogation de plusieurs textes :

- 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, qui contenait des dispositions résiduelles relatives à l'école nationale d'administration,
- L'article 8 de la loi du 13 septembre 1984, qui définit des modalités de recrutement dans le corps des inspections générales qui ont vocation à évoluer dans le cadre de la présente réforme,
- La loi du 2 janvier 1990 relative à la création d'un troisième concours d'entrée à l'école nationale d'administration, dont les dispositions, de nature réglementaire, figurent déjà à ce niveau de norme et sont donc obsolètes,
- L'article 2 de la loi du 28 juin 1994 relative à certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l'Etat et aux modalités d'accès de certains fonctionnaires ou anciens fonctionnaires à des fonctions privées qui prévoit des modalités de recrutement dans certains corps dont les modalités ont vocation à évoluer dans le cadre de la présente ordonnance (dispositions relatives aux corps juridictionnels non soumis à la consultation du CSFPE) ou par voie réglementaire (inspections générales).