

PRÉCONISATIONS POUR UNE RÉFORME DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

*Commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique
et leurs conséquences sur
le fonctionnement des institutions de la République*

M. Pierre-Yves Collombat, sénateur du Var

Rapport n° 16(2018-2019)

NOTE DE SYNTHÈSE

Constituée en avril 2018, la commission d'enquête a procédé au cours de ses six mois de travaux à **41 auditions, d'une durée totale de 41 heures et 40 minutes** et entendu **45 personnes**, responsables politiques et administratifs, chercheurs, acteurs et témoins. Ces travaux ont permis de dresser un certain nombre de **constats communs** aboutissant à une **série de propositions** qui visent **cinq domaines** :

- mieux **connaître** le **phénomène** ;
- améliorer la **transparence** et la **cohérence** de la **gestion** la haute fonction publique ;
- mieux **contrôler** les **départs** vers le secteur privé ;
- mieux **adapter** la **scolarité** et le **classement** de **sortie** de l'École nationale d'administration (ENA) ;
- **réformer** les **grands corps** et le **tour extérieur**.

Plusieurs constats peuvent être dressés, qui sous-tendent les préconisations de la commission d'enquête.

I. Mieux connaître le phénomène

- La nature même de la haute fonction publique paraît au premier abord **insaisissable**, car cette notion, qui a une **réalité historique** et **sociologique**, n'a **pas de réalité juridique**. Les diverses approches possibles aboutissent à des chiffres d'ampleur très variable. Une valeur moyenne, **11 800 fonctionnaires civils**, a été donnée par le Groupe des Associations de la haute fonction publique (G16), constitué pour porter les demandes des hauts fonctionnaires.

1. *Promouvoir et financer des études générales sur les parcours administratifs et les passages par le secteur privé ;*

II. Plus de transparence et de cohérence dans la haute fonction publique

- La commission d'enquête a été marquée par la **difficulté**, pour les responsables publics, d'**obtenir** un certain nombre d'**informations**, notamment sur la **rémunération** des hauts fonctionnaires, ce qui nourrit fantasmes et « révélations » médiatiques.

2. *Donner une existence légale à la catégorie A+ dans la fonction publique ;*
3. *Publier les rémunérations du secteur public ;*
4. *Intégrer les primes au traitement des fonctionnaires ;*

5. *Harmoniser les rémunérations des hauts fonctionnaires en poste dans les AAI, dans des entreprises relevant du secteur public et dans les administrations déconcentrées avec celles des hauts fonctionnaires en poste dans les administrations centrales ;*

- La question des passages des hauts fonctionnaires vers le privé pose la question des **perspectives de carrière** qui leur sont offertes par l'État. Celui-ci, comme tous les employeurs, se trouve soumis aux **aspirations nouvelles** des jeunes actifs à plus de responsabilité et de mobilité. Cependant, l'État paraît avoir **quelques progrès** à faire afin de permettre à tous ceux qui ont choisi de le servir de rester dans le secteur public.

6. *Créer une DRH auprès du Premier ministre pour tous les fonctionnaires de catégorie A+ ;*
 7. *Prévoir la publication chaque année en juin par cette DRH des postes à pourvoir dans les différents ministères ;*
 8. *Prévoir la publication par cette DRH des secteurs de compétences nécessaires à l'État et des besoins de postes dans ces domaines ;*

- L'action de gestion des ressources humaines devrait être accompagnée par une **fluidification des passages** d'une fonction publique à l'autre.

9. *Fluidifier les passages d'une fonction publique à l'autre, y compris entre la haute fonction publique territoriale et la haute fonction publique d'État, afin d'enrichir les plans de carrières et retarder un possible départ dans le privé ;*

III. Mieux contrôler les départs vers le secteur privé

- Un **contrôle renforcé** des départs vers le privé est nécessaire. Celui-ci passe tout d'abord par une modification des dispositions qui régissent les départs vers le secteur privé.

10. *Centraliser le contrôle du respect des engagements de servir s'imposant aux anciens élèves des écoles du service public. Harmoniser, entre ces différentes écoles, le montant des « pantoufles » qui ont pour seul point commun de ne pas tenir compte de l'ensemble des frais de scolarité à la charge de l'État ;*
 11. *Supprimer la possibilité pour les magistrats en activité de s'inscrire directement au barreau ;*
 12. *Prévoir une incompatibilité renforcée pour le départ dans le privé des agents ayant exercé des responsabilités dans le domaine des données publiques et du numérique et prévoir des clauses limitant plus strictement le départ des personnels contractuels dans les entreprises d'un secteur qu'ils ont participé à réguler ;*
 13. *Limiter les disponibilités pour convenance personnelle pour occuper un poste dans le secteur privé à deux fois trois ans ;*
 14. *Clarifier les possibilités de détachement et éviter la confusion avec les disponibilités ;*

- L'élément central du contrôle des départs des fonctionnaires vers le secteur privé est la **commission de déontologie de la fonction publique**. La commission d'enquête a proposé une série de préconisations visant à renforcer son rôle, afin de le rendre plus effectif, mais également à mettre en place un contrôle des retours des fonctionnaires au sein de la fonction publique.

15. *Attribuer à la commission de déontologie de la fonction publique un rôle d'investigation des déclarations et du respect des réserves qu'elle émet ;*
16. *Revoir la composition de la commission afin de garantir que les membres communs à toutes ses formations ne soient pas tous issus des grands corps et que sa présidence ne soit pas systématiquement confiée à un conseiller d'État ;*
17. *Assurer la publicité des décisions favorables de la commission de déontologie ;*
18. *Organiser un meilleur contrôle des réserves émises par l'administration d'origine et l'employeur privé du fonctionnaire en disponibilité ;*
19. *Rendre responsable le chef de corps ou le directeur de l'administration d'origine sur le respect des réserves formulées par la commission de déontologie ;*
20. *Organiser un suivi annuel des réserves émises ;*
21. *Prévoir l'émission d'un avis conforme lors du retour du fonctionnaire après examen des fonctions exercées dans le secteur privé ;*
22. *Envisager des sanctions disciplinaires spécifiques pour le fonctionnaire en disponibilité qui ne respecte pas les obligations déontologiques ;*
23. *Remédier au conflit de compétence entre la HATVP et la commission de déontologie en confiant à la Haute Autorité la compétence du contrôle des passages dans le privé de l'ensemble des personnes soumises à déclaration et relevant d'un des statuts de la fonction publique ;*

- Les règles découlant de la définition large du conflit d'intérêts qui conduisent dans les faits au déport paraissent inadaptées à certaines situations dans lesquelles c'est la proximité avec le secteur économique, au-delà du fait d'avoir travaillé pour telle ou telle entreprise, qui est en soi problématique.

24. *Interdire, pour certains postes à responsabilité, d'avoir travaillé pour le privé dans le secteur de compétence ;*
25. *Lors de leur retour dans la fonction publique, affecter les fonctionnaires pendant une période de latence sur un emploi opérationnel prioritaire pour l'administration ou un poste d'inspection ou de contrôle ;*

IV. Mieux adapter la scolarité et le classement de sortie de l'ENA aux besoins de l'administration

- Au cours de ses travaux, la commission d'enquête a été amenée à constater que la question des allers-retours vers le privé ne touche pas tous les hauts fonctionnaires, ni tous les anciens élèves de l'ENA mais seulement une petite partie d'entre eux, sortis dans les grands corps.
- Les auditions de la commission d'enquête et les données qu'elle a pu recueillir ont abouti au constat que ni le pantouflage ni les allers-retours vers le secteur privé ne sont attribuables à l'École nationale d'administration, dont 78 % des anciens élèves ne partiront jamais dans le secteur privé. Il a cependant paru important de tenter de mieux adapter la scolarité et le classement de sortie de l'ENA aux besoins de l'administration.

26. Introduire dans la première partie de la scolarité à l'ENA des élèves issus du concours externe des stages d'observation sur des postes de catégories A ou B y compris au sein des collectivités locales et sur différents territoires, notamment dans les territoires ruraux et en banlieue ;

27. Modifier la seconde partie de la scolarité à l'ENA en faisant une plus grande place aux universitaires, aux sciences sociales et aux échanges avec des élèves étrangers ;

V. Réformer les « grands corps » et le tour extérieur

- S'il n'est ni possible, ni souhaitable d'exclure les membres des grands corps des plus hauts postes de l'administration en dehors de leur corps d'origine, il convient d'éviter toute situation de rente.

28. Mettre fin au monopole de fait du Conseil d'État sur le poste de Secrétaire général du Conseil constitutionnel ;

29. Fusionner l'Inspection des finances et le Contrôle général économique et financier ;

30. Renforcer le contrôle des nominations au tour extérieur pour réduire les nominations politiques de convenance ;

31. Instituer un temps de latence de deux ans entre participation à un cabinet présidentiel ou ministériel et nomination dans un grand corps.



Commission d'enquête sur les mutations de la haute fonction publique

http://www.senat.fr/commission/enquete/haute_fonction_publique.html

Téléphone : 01.42.34.23.28 - cehfp@senat.fr

**Vincent
DELAHAYE**
Président
Sénateur de l'Essonne
(Groupe Union
Centriste)



**Pierre-Yves
COLLOMBAT**
Rapporteur
Sénateur du Var
(Groupe CRCE)



Le présent document et le rapport complet n° 16 (2018-2019)
sont disponibles sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-016-notice.html>