



N° 1080
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 septembre 2003.

PROPOSITION DE LOI

visant à moderniser la fonction publique et à favoriser la bonne application de la politique du Gouvernement.

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRESENTEE

PAR MM. HERVE NOVELLI, JEAN AUCLAIR, PHILIPPE BRIAND, ANTOINE CARRE, JEAN-LOUIS CHRIST, JEAN-PIERRE DOOR, GERARD DUBRAC, CLAUDE GATIGNOL, JEAN-PIERRE GORGES, JEAN-JACQUES GUILLET, PIERRE HÉRIAUD, EDOUARD JACQUE, AIME KERGUERIS, JEAN-LOUIS LÉONARD, LIONNEL LUCA, DANIEL MACH, PHILIPPE-ARMAND MARTIN, Mme NADINE MORANO, MM. PIERRE MOREL-A-L'HUISSIER, ALAIN MOYNE-BRESSAND, MICHEL PIRON, DANIEL PREVOST, PHILIPPE ROUAULT, MAX ROUSTAN, ALAIN SUGUENOT, ALFRED TRASSY- PAILLOGUES, CHRISTIAN VANNESTE, JEAN-CLAUDE ABRIOUX, Mme BRIGITTE BAREGES, MM. PATRICK BEAUDOUIN, MARC BERNIER, JEAN-MICHEL BERTRAND, ROLAND BLUM, Mme MARYVONNE BRIOT, MM. BERNARD BROCHAND, RICHARD CAZENAVE, YVES CENSI, ROLAND CHASSAIN, JEAN-PIERRE DÉCOOL, LEONCE DEPREZ, PHILIPPE DUBOURG, JEAN-PIERRE DUPONT, GEORGES FENECH, MARC FRANCINA, DANIEL GARD, FRANCK GILARD, GEORGES GINESTA, ARLETTE GROSSKOST, LOUIS GUEDON, GERARD HAMEL, JEAN-YVES HUGON, JACQUES KOSSOWSKI, YVAN LACHAUD, ROBERT LAMY, EDOUARD LANDRAIN, PIERRE LASBORDES, THIERRY LAZARO, JEAN-MARC LEFRANC, GENEVIEVE LEVY, THIERRY MARIANI, JEAN-CLAUDE MATHIS, CHRISTIAN MENARD, ALAIN MERLY, PIERRE MICAUX, JACQUES REMILLER, JULIANA RIMANE, JEAN ROATTA, BERNARD SCHREINER, GUY TEISSIER, ANDRE THIEN AH KOON, LEON VACHET, PHILIPPE VITEL, MICHEL VOISIN et GERARD WEBER,

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Nicolas Baverez, lors d'une interview dans le journal du *Figaro* du 10 mai 2003, soulignait que « la France est un gouvernement des fonctionnaires, par les fonctionnaires, pour les fonctionnaires ». La Constitution élaborée pour restaurer dans toute sa splendeur le Politique avec un grand P a, dans les faits, abouti à donner le pouvoir, tout le pouvoir à une technocratie administrative. Nul ne pourrait se plaindre de cette situation si, comme le souligne dans le même article Nicolas Baverez, « l'État ne ressemblait à une bulle spéculative ». Avec l'accumulation des déficits publics depuis 1981, avec le maintien d'un chômage supérieur à 8,5 % depuis vingt ans, avec une croissance qui se refuse en France, cette fameuse bulle spéculative n'est-elle pas en train d'éclater ?

Ces dernières années, les entreprises françaises se sont modernisées afin de faire face à la concurrence internationale. Elles ont d'autant plus de mérite à le faire qu'elles évoluent dans un contexte législatif et réglementaire sclérosant. En outre, le poids des prélèvements constitue un handicap non négligeable pour maintenir un haut niveau de compétitivité. Les entreprises éprouvent les pires difficultés pour maintenir leurs positions. Ainsi, en 2002, 43 000 entreprises ont déposé leur bilan, soit le même nombre qu'aux États-Unis, un pays près de cinq fois plus peuplé que la France.

Ces vingt dernières années, quels que soient les gouvernements, toutes les tentatives de réformes de l'État ont échoué. Nous n'avons pas, avec ou sans croissance, assaini les comptes publics ; nous avons été, contrairement aux autres pays de l'OCDE, incapables de maîtriser nos dépenses publiques et nos prélèvements. Nous constatons une rigidité croissante de nos structures administratives et un refus du changement. Or, aujourd'hui, ce blocage persistant est porteur de risques importants car la France est confrontée à une spirale pernicieuse : augmentation des dépenses publiques, augmentation de la dette, croissance faible, chômage élevé, prélèvements excessifs. Cette spirale est à l'origine de notre recul au sein des grandes puissances économiques. Nous avons été doublé par le Royaume-Uni et, en matière de richesse par habitant, la France occupe le triste douzième rang sur quinze au sein de l'Union européenne.

Face à ce blocage et pour concrétiser les réformes maintes fois reportées, il faut innover et oser sortir des chemins battus et balisés. N'est-il pas temps de poser la question du mode de recrutement des hauts responsables de l'administration française ? N'est-il pas temps d'ouvrir enfin l'administration sur le privé tout comme il faut assurer au privé une meilleure représentation au Parlement ? La présente proposition de loi est, de ce fait, la suite logique des deux propositions de loi visant à assurer une plus grande égalité d'accès aux fonctions électives et ministérielles entre fonctionnaires et non-fonctionnaires que j'ai déposées avec de très nombreux collègues précédemment. Elle s'inscrit en amont dans le prolongement de la discussion du projet de loi de finances pour 2003 durant laquelle j'avais proposé une réforme profonde de l'ENA.

Cette proposition de loi participe à la réduction de la fracture entre les citoyens et les politiques et entre les citoyens et l'administration. Troisième volet de la réforme de la sphère administrative et politique, cette proposition poursuit deux objectifs : donner à tout gouvernement les moyens de son action et ouvrir au privé les hautes fonctions administratives.

I. – DÉPASSER L'OPPOSITION TRADITIONNELLE ENTRE LA FONCTION PUBLIQUE DE CARRIÈRE ET LE SYSTÈME D'EMPLOI

Sur le plan théorique, la France a développé un système d'administration de type wéberien dans lequel les fonctionnaires tirent leur légitimité de leur savoir technique. L'ENA est le symbole de ce modèle tout comme le statut de la fonction publique. Le choix d'un système administratif au XIX^e et dans la première partie du XX^e siècle, soi-disant indépendant du pouvoir, s'expliquait par l'instabilité politique notoire que notre pays a connue de 1789 à 1958. L'administration assurait la continuité de l'État. Cette professionnalisation de l'administration d'État remonte, il faut l'avouer, à la monarchie, en particulier à partir de Louis XIV qui se méfiait des seigneurs et des administrations de province après la Fronde. Au nom d'un certain manichéisme, il est traditionnel d'opposer les deux systèmes, le système des dépouilles ou de l'emploi qui serait brutal au système de la carrière.

Le système dit de l'emploi s'appliquant depuis de très nombreuses années dans les pays anglo-saxons permet à l'exécutif dans les premiers mois de son installation de changer les principaux dirigeants administratifs. Ce changement est dicté par la nécessité pour le pouvoir d'avoir des relais fidèles pour appliquer la politique qu'il a déterminée. Dans le système anglo-saxon, les fonctionnaires, ou du moins les hauts fonctionnaires, tirent leur légitimité de leur désignation qui n'est pas aussi arbitraire que les critiques de ce type de système tendent à le faire croire. Ainsi, le Sénat américain a la possibilité par un vote qualifié de rejeter certaines nominations prononcées par le Président.

A l'inverse, **le système dit de la carrière** repose sur un processus de nomination administrative reposant sur des critères d'âge, de diplômes et de parcours professionnel. C'est le système en vigueur en France.

Par conservatisme, nous considérons notre mode d'organisation administrative comme une norme intangible et sans défaut. Nous affirmons que les États-Unis constituent un contre-exemple et une exception. Or, force est de constater que de nombreux pays pratiquent, sans se cacher, le système de l'emploi ; le Brésil, le Canada, la Nouvelle-Zélande ou l'Australie, voire l'Allemagne, recourent à cette pratique. Il s'agit de grandes démocraties qui ne sont pas dominés par des partis libéraux ou de droite et qui ont su se réformer.

II. – LE SYSTÈME FRANÇAIS DE DESIGNATION DES DIRIGEANTS ADMINISTRATIFS EST UN FREIN AUX REFORMES

1. Le Gouvernement doit disposer des moyens humains pour appliquer sa politique

En France, lors de chaque alternance politique, dès l'annonce des premières nominations par le Gouvernement, il est d'usage pour l'opposition de crier à la chasse aux sorcières, de dénoncer l'instauration d'un véritable *spoils system* et de souligner la politisation de l'administration. Ces cris ne durent jamais très longtemps car l'opposition d'aujourd'hui pratiquera de la même façon lorsqu'elle deviendra majorité. Le changement des principaux responsables administratifs est de toute façon autorisé par le statut de la fonction publique. Rien n'interdit aujourd'hui, à un

gouvernement, nouvellement composé, de remplacer tous les préfets, tous les recteurs et tous les directeurs d'administration centrale. Mais, cette faculté n'est utilisée qu'avec parcimonie. Il y a une pression médiatique et politique pour limiter au minimum le changement des responsables administratifs. Il y a un blocage administratif et une pénurie dans les cadres dirigeants administratifs pour constituer des équipes efficaces capables d'initier des réformes décidées par les gouvernements. Laurent Fabius, ancien ministre de l'Économie et des Finances nommé par Lionel Jospin, avait mentionné publiquement qu'il avait rencontré des difficultés pour nommer des hauts fonctionnaires de qualité au sein de son cabinet et aux postes de direction du ministère. L'actuel Gouvernement éprouve les mêmes difficultés.

Au nom de la légitimité démocratique que l'élection procure à ce dernier, il est normal pourtant que le politique puisse contrôler l'administration et puisse l'utiliser pour mettre en œuvre ses décisions. L'article 20 de la Constitution mentionne clairement que « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée ». La bonne exécution de la politique du Gouvernement suppose qu'il dispose de rouages efficaces. La haute administration est, en effet, devenue un pouvoir tout aussi, voire plus puissant, que le pouvoir politique. Elle entend défendre ce pouvoir en s'autonomisant du politique et en tentant de limiter les effets des alternances.

2. Le système actuel repose sur une large hypocrisie

Refusant officiellement le **spoil system**, les gouvernements ont dû recourir à des techniques beaucoup moins transparentes pour changer les responsables administratifs occupant des postes sensibles (direction du budget, direction générale des impôts...). Ainsi, les hauts fonctionnaires, les dirigeants d'entreprises ne sont jamais révoqués, ils démissionnent. Ils sont nommés à d'autres fonctions. Il y a des pressions pour qu'ils abandonnent leurs fonctions. Ils sont recasés en vertu de savants jeux de chaises musicales. Il y a des marchandages entre responsables des différents partis pour recaser un certain nombre de hauts fonctionnaires. Ces pratiques échappent au contrôle du Parlement et des citoyens.

Le système de l'emploi étant dénoncé comme une maladie honteuse, les gouvernements recourent au pointillisme. Il faut faire sans faire, changer sans jamais l'avouer. Les nominations s'égrènent ainsi au fil de longs mois. Cette perte de temps est préjudiciable pour la bonne application de la politique d'un Gouvernement quel qu'il soit. Qui peut nier la nécessité pour un Gouvernement qui applique sa politique d'avoir des relais fiables sur lesquels il peut compter ? Est-il normal que le Gouvernement attende deux, trois, voire quatre ans, pour disposer de responsables administratifs fiables ? Il est assez surprenant de constater qu'au nom d'une démocratie de plus en plus providentielle, pour reprendre la terminologie de Dominique Schnapper, qui exige des résultats très rapidement, les gouvernements ne puissent pas disposer de relais sûrs dès les premières semaines après leur composition. Cette dichotomie est porteuse d'incompréhension de la part de l'opinion publique et d'inefficacité pour le pays.

Ce système apparaît donc peu satisfaisant tant en terme d'efficacité qu'en terme de transparence.

3. Les faibles marges de manœuvre des gouvernements de nomination au sein de la fonction publique

Si la nomination aux postes de direction est à la discrétion du Gouvernement, ce pouvoir est, de fait, entravé par le mode de sélection des hauts dirigeants administratifs. Certes, pour les emplois de direction, le Gouvernement peut nommer des personnes étrangères à la fonction publique, les nominations prononcées n'emportent pas titularisation pour leurs bénéficiaires. Le Gouvernement peut à tout moment mettre fin aux fonctions exercées. Or, il apparaît que

les bénéficiaires des postes de direction sont, sauf à de très rares exceptions, issus de la haute fonction publique et plus précisément de l'ENA ou de Polytechnique. Cette situation bloquée est le pur produit de la facilité. Un ancien élève de l'ENA, par son réseau, par la connaissance du système administratif, tranquillise un gouvernement ; en revanche, ce n'est pas un gage de réussite pour la mise en œuvre des réformes ou la gestion des deniers publics.

Le système français repose, en effet, sur une caste qui s'auto-répartit les postes. Une grande école, l'ENA, accapare une grande partie des postes de direction. Le jeu de chaises musicales s'effectue entre « collègues » bien souvent au sein d'un même corps. Il n'y a pas de renouvellement ; simplement une inclinaison à droite ou à gauche en fonction des sensibilités politiques ou des opportunités de carrière. Le choix pour le politique est effectué sous contraintes, celles des grands corps, celles des clans et association d'anciens...

A partir du moment où tous les postes de responsabilité au sein de l'administration sont trustés par les représentants d'une ou deux écoles, il est logique qu'au fil des années la répartition s'effectue selon des règles claniques. L'existence de corps, plus de 950 en 2001, au sein de l'administration française rigidifie les structures en légalisant un système de castes. Des postes sont ainsi officieusement réservés à tel ou tel membre de certains corps. Y déroger est source de conflits pour un ministre.

La notion de corps de fonctionnaires apparaît aujourd'hui complètement dépassée. Un corps regroupe non pas des emplois mais des fonctionnaires soumis au même statut particulier et titulaires de grades leur donnant vocation à certains emplois. Un fonctionnaire est voué à faire carrière non pas dans la fonction publique mais au sein d'un corps. Aux États-Unis, les fonctionnaires sont recrutés pour un emploi déterminé. C'est également ainsi dans toutes les entreprises.

La gestion de la carrière constitue donc une priorité pour les fonctionnaires, qui ont pleinement conscience que les gouvernements passent alors que l'administration demeure. De ce fait, pour éviter tout problème, ils adoptent un conservatisme de protection. Au sein des cabinets ministériels, ils sont avant tout des représentants de leur direction, ils veillent aux intérêts de leur corps d'origine dans lequel ils ont vocation à retourner. Une fois nommés par le Gouvernement à des postes de responsabilité, ils savent qu'ils doivent préserver l'avenir compte tenu des risques d'alternance, risques qui, depuis 1981, se sont toujours concrétisés. De ce fait, la réforme est une source de dangers à éviter. Les membres de cabinets ministériels tout comme les dirigeants d'administration ne sont pas incités à être des vecteurs du changement ; les réformes, une fois appliquées, pourraient remettre en cause les droits acquis de leurs corps d'origine.

Dans une économie dominée par la réactivité et par une spécialisation accrue des missions, notre système reposant sur l'embauche en tout début de vie active de jeunes femmes et de jeunes hommes sélectionnés par des concours généralistes apparaît donc profondément inadapté et source de conservatisme.

4. Un système peu motivant et déresponsabilisant

Le système de carrière est source de démotivation, de déresponsabilisation et de routine. La volonté politique peut buter sur l'inertie administrative. Après quelques mois, il est notable que l'administration reprend le pouvoir sur le Gouvernement et réussit à lui imposer, au nom d'un réalisme administratif, l'abandon des réformes.

C'est humain et compréhensible compte tenu des règles tacites en vigueur : les hauts fonctionnaires passent plus de temps à gérer leur sortie de poste qu'à proposer, à élaborer et à impulser les réformes nécessaires.

Dans le secteur privé, de nombreux indicateurs permettent de juger de l'efficacité des responsables, le chiffre d'affaires, les bénéfices, les parts de marché, le taux de rentabilité... Dans l'administration, les responsables administratifs ne sont pas soumis à des mécanismes de contrôle et de reporting aussi importants que dans le privé. La sanction en cas d'erreur

lourde prend la forme d'un changement d'affectation. Or, il apparaît, au nom d'une efficacité accrue, nécessaire d'améliorer les mécanismes de contrôle et d'instituer des règles de gouvernance.

Afin d'intégrer des techniques appliquées depuis de nombreuses années dans le secteur privé, il convient de modifier les règles de recrutement des dirigeants administratifs.

5. Les nominations au tour extérieur sont trop rares

Les nominations au tour extérieur devraient permettre à l'État de tirer profit d'une ouverture sur le privé, sur des compétences que le recrutement par concours ne lui offre pas. Cette ouverture est trop limitée. En outre, en privilégiant l'intégration dans la fonction publique, elle ne permet pas une véritable respiration au sein de la haute fonction publique.

Ces nominations au tour extérieur sont limitées aux grands corps et, contrairement à certaines idées reçues, fortement encadrées. Ainsi, depuis la loi du 28 juin 1994, pour les nominations au Conseil d'État, à la Cour des comptes et dans les trois grandes inspections générales, le chef de corps doit donner un avis pour les nominations. Pour les autres inspections et les sous-préfets, ce rôle est dévolu à une commission. L'avis doit tenir compte des fonctions antérieurement exercées et de l'expérience des intéressés. L'avis est, par ailleurs, publié au *Journal officiel*.

III. – LE SYSTÈME DIT « DE SPOIL SYSTEM » EST APPLIQUÉ AVEC SUCCÈS DANS DE NOMBREUX PAYS

Le doyen, Georges Vedel, ancien président du Conseil constitutionnel, dans le cadre d'une interview dans la revue *Débat*, soulignait, il y a quelques années, « qu'il était partisan de constitutionnaliser la liste des postes qui sont à la disposition du Gouvernement. Il est parfaitement normal qu'un ministre des Affaires étrangères ne soit pas obligé de garder des ambassadeurs engagés dans une autre politique que celle du gouvernement du moment, ou que le ministre de l'Intérieur puisse compter sur un corps préfectoral accordé à sa politique ». La possibilité de bénéficier de l'appui de cadres dirigeants pour mener la politique choisie par les électeurs est la règle dans de nombreux pays. Les États qui se réforment le plus facilement et le plus régulièrement sont ceux qui ont opté pour un système d'emplois, du moins en ce qui concerne les cadres supérieurs administratifs. Ainsi, des pays comme les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, le Sénégal, le Brésil, mais aussi l'Espagne, voire l'Italie, ont, ces dernières années, démontré leurs capacités réformatrices et leurs capacités à maîtriser les dépenses publiques et à réduire les prélèvements obligatoires. En évitant la constitution de forteresses, de clans et en permettant un recrutement diversifié des élites administratives, ce système permet de surmonter les blocages. Le système de l'emploi est plus souple, plus rentable, il n'isole pas la fonction publique du reste de la société.

La liberté de choisir les responsables administratifs garantit au Gouvernement les moyens de son action. Cela permet l'instauration d'une véritable coopération entre l'administration et le monde politique. Le changement des responsables permet de supprimer les résistances liées à une administration qui a travaillé avec le Gouvernement précédent.

Le système dit de l'emploi, l'exécutif choisissant de nommer une personne sur un emploi déterminé, permet de placer des dirigeants motivés pour l'application de la politique du Gouvernement. Il permet une plus grande ouverture de l'administration sur l'extérieur en opérant un brassage régulier des élites. Dans un système d'emploi, le fonctionnaire est recruté pour ses capacités et non *via* un concours généraliste lié à la détention d'un diplôme.

Dans le système de la méritocratie administrative, le fonctionnaire est supposé loyal et impartial vis-à-vis du pouvoir politique. Or, on constate au contraire que ce sont les pays ayant opté pour le système de la carrière qui ont les fonctions publiques les plus politisées.

1. Le système américain

Depuis plus de cent ans, le système officiel des États-Unis est celui du système des dépouilles atténué par le système du mérite. Il existe deux grandes catégories d'employés de l'État : ceux dépendant du competitive service et ceux relevant de l'excepted service. Les premiers sont des fonctionnaires recrutés par examen par l'Office Personnel of management. Ils constituent la très grande majorité des employés publics. Les autres sont membres de l'excepted service. Dans cette dernière catégorie figurent les employés de l'US postal, les employés des branches législatives et judiciaires ainsi que d'une autre série d'agences et surtout les hauts fonctionnaires et les political appointees. Si, initialement, le spoil system concernait un très grand nombre de postes, son application a été au fil des décennies limitée aux emplois supérieurs.

Souvent décrié pour sa soi-disant violence, le système dit de l'emploi à l'américaine ne concerne qu'un nombre limité de postes.

Par ailleurs, il faut souligner que la durée moyenne dans les postes de direction d'administration est assez courte, deux ans en moyenne. Les allers-retours entre secteur public et secteur privé sont une source d'enrichissement mutuel.

L'objectif du spoil system à l'américaine est d'éviter que l'administration s'érige en contre-pouvoir. Il permet le passage de collaborateurs expérimentés en provenance du secteur privé.

2. Le système allemand

Le système allemand a évacué le problème de la politisation des hauts fonctionnaires en le mettant comme principe de base. A la charnière du politique et des échelons les plus élevés de l'administration, sont placés des hauts fonctionnaires qui sont qualifiés de « politische Beamte » (fonctionnaires politiques). Ils occupent des postes de directeurs de service, de secrétaire général de ministère. Ils proviennent en règle générale de l'administration mais sont choisis selon des critères politiques. Ces fonctionnaires sont mis à la disponibilité du Gouvernement ; ils bénéficient d'une pension à la fin de leur fonction. Ce système garantit aux ministres l'appui de fonctionnaires sûrs pour la mise en œuvre de leur politique. Le spoil system est entré dans les mœurs allemandes.

3. Le système brésilien

Le système dit de l'emploi s'applique au Brésil pour tous les postes de direction au sein de l'administration. Cela permet ainsi au nouveau Président Lula et au Parti des travailleurs d'appliquer sa politique sans être gêné par les anciens cadres administratifs.

4. Le système italien

L'Italie a, ces dernières années, entrepris une grande réforme de la gestion de l'emploi public. Pour de nombreux spécialistes, cette réforme est à la base de l'assainissement des comptes publics que ce pays a connu.

Le statut de la fonction publique, qui était calquée sur le système français, a été remplacé par un système de contractualisation de l'emploi public. Tout le personnel public, à l'exception de certaines catégories comme les magistrats, dépend non plus de régimes spéciaux mais du droit commun des salariés. Le juge administratif a été remplacé par le juge ordinaire.

Les responsables administratifs disposent désormais d'une large autonomie, en particulier en ce qui concerne la gestion des ressources humaines. Leurs rétributions dépendent en partie des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés par le niveau politique.

Pour les postes de direction, le pouvoir a la possibilité de recruter des experts en provenance du secteur privé et qui ne sont donc pas issus de la fonction publique. Cette possibilité a permis à l'administration italienne de profiter de l'apport d'énergies et d'expériences nouvelles. Ces experts ont été bien souvent à l'origine des réformes mises en œuvre depuis 1993 en Italie.

IV. – ASSURER LE PLURALISME ET UNE PLUS GRANDE OUVERTURE SUR LE PRIVÉ

La présente proposition de loi tire les conséquences des dysfonctionnements de notre système de nomination des dirigeants de l'administration en proposant de clarifier les règles et les modalités de recrutement.

Ce changement de mode de recrutement pour les postes de direction constitue le troisième volet d'une réforme plus large concernant à la fois la haute administration, l'accès aux fonctions électives des fonctionnaires et le rôle des cabinets ministériels.

La refonte totale de l'ENA constitue une des voies les plus sûres pour garantir à terme le pluralisme dans le recrutement des hauts fonctionnaires et pour créer des passerelles entre le secteur public et le secteur privé.

L'obligation imposée aux membres de cabinets ministériels de démissionner de la fonction publique vise à réduire la taille et limiter le rôle de ces cabinets à celui d'une base logistique pour les ministres. Le pouvoir de création et de diffusion de la politique du Gouvernement doit revenir aux directions d'administration centrale et en premier lieu à leur directeur.

Pour éviter la création d'un cabinet virtuel composé de membres désignés par les principaux directeurs d'administration auprès de chaque ministre et pour éviter que le ministre soit dépendant non plus de son cabinet mais de ses directeurs défenseurs du conservatisme administratif, il convient de changer leurs règles de nomination et de recrutement.

1. Réaffirmer la possibilité de changer les responsables administratifs

Par souci d'efficacité et de transparence, il faut réaffirmer le droit pour tout Gouvernement de changer les titulaires des principaux postes administratifs prévu à l'article 25 de la loi n° 84-16. Cette possibilité de changer les responsables doit concerner tous les emplois prévus par le décret du 24 juillet 1985 mais aussi tous les postes jugés clef pour la bonne exécution de la politique du Gouvernement. Seraient ainsi concernés le secrétaire général du Gouvernement, le secrétaire général de la défense nationale, le chef de l'inspection de l'administration, le directeur des services actifs de la police, le chef de service de l'inspection générale de la police nationale, les secrétaires généraux des ministères, les directeurs généraux et directeurs d'administration centrale, les chefs de mission diplomatique ayant rang d'ambassadeurs, les recteurs, les préfets ainsi que les représentants de l'État en outre-mer. Il y aurait aussi certains chefs de services, directeurs adjoints et responsables d'un certain nombre d'agences administratives ou d'entreprises publiques.

2. Créer une commission nationale des cadres dirigeants de l'administration

Une commission nationale des cadres dirigeants de l'administration serait constituée afin d'étudier leurs modalités de recrutement et de fixer leur rémunération. Cette commission serait composée de représentants de l'État, des syndicats professionnels et des représentants des organisations patronales ainsi que des membres du Parlement.

3. Ouvrir les postes de dirigeants aux cadres provenant du privé

Par ailleurs, pour garantir un véritable pluralisme en ce qui concerne les cadres dirigeants de l'État, il convient de favoriser l'accès des non-fonctionnaires aux fonctions de direction. Afin d'atteindre cet objectif, l'instauration d'une priorité clairement affichée est nécessaire.

En cas de choix d'un fonctionnaire, la commission nationale des cadres dirigeants de l'administration devra être saisie et pourra, dans ce cadre, proposer le nom d'une ou plusieurs personnes non fonctionnaires ayant l'ensemble des compétences requises, au Premier ministre ou aux ministres concernés.

Par ailleurs, en cas de nomination d'un fonctionnaire, ce dernier devra dans un délai d'un an choisir entre son emploi et son appartenance à la fonction publique. Ainsi, les emplois à la discrétion du Gouvernement cessent d'être uniquement des tremplins pour accéder à d'autres postes au sein de la fonction publique. Afin de permettre néanmoins certains reclassements, il est prévu une procédure de réintégration.

Une des raisons des problèmes d'accès des cadres dirigeants issus du privé aux emplois de l'administration peut s'expliquer par les différences de rémunération. Afin de surmonter cet écueil, la présente proposition de loi prévoit que les rémunérations seront calculées en tenant compte de celles en vigueur pour des postes et des responsabilités dans le secteur privé.

Par ailleurs, dans un souci de transparence, le Gouvernement devra effectuer un appel à candidature pour les postes ci-dessus mentionnés. Cette publicité permettrait à des cadres du privé de postuler.

Pour permettre aux non-fonctionnaires après leur cessation de fonction de pouvoir retrouver un emploi, il est proposé qu'ils puissent continuer à percevoir leur traitement durant une période de six mois. Ils pourraient, par ailleurs, à l'expiration de ce délai, bénéficier du régime d'assurance chômage des salariés du privé, sous réserve d'un accord avec l'UNEDIC.

4. Motiver les cadres dirigeants

Comme en Italie, il convient que les cadres dirigeants de l'administration qui exercent d'importantes responsabilités puissent bénéficier de compléments de revenus lorsqu'ils atteignent les objectifs assignés par le Gouvernement.

Le système actuel des primes est inefficace. En effet, elles sont distribuées de manière aveugle à l'ensemble des fonctionnaires se trouvant dans la même situation. Pour responsabiliser et motiver les cadres dirigeants, il apparaît nécessaire d'instituer un système en vigueur dans le secteur privé.

La présente proposition de loi prévoit qu'une partie de la rémunération dans la limite de 30 % pourra être distribuée en fonction des résultats obtenus. Cette partie variable est fixée par le Premier ministre et après consultation de la commission nationale des cadres dirigeants afin d'éviter tout arbitraire.

5. Réduire les dépenses publiques

L'accès de non-fonctionnaires aux postes de direction ne doit pas entraîner de surcoûts pour les finances publiques. En effet, il faut souligner qu'il n'y a pas de titularisation. La multiplication des allers-retours entre le public et le privé devrait réduire l'embauche de fonctionnaires dont le coût s'étale sur soixante ans, période active et retraite comprise.

L'intégration de personnes issues du privé devrait permettre de généraliser des techniques de maîtrise des coûts en vigueur dans l'entreprise et, de fait, générer des économies.

Cette réforme devrait s'accompagner d'une rationalisation des centres de décision au sein de l'administration et conduire à réduire le nombre d'emplois de direction.

Conformément à ce qui a été mentionné précédemment et du fait de la nomination de directeurs d'administration centrale efficaces et sûrs, les ministres pourront réduire la taille de leur cabinet ministériel qui, au fil des années, s'est transformé en une équipe de direction administrative se superposant aux structures traditionnelles. La réduction de la taille des cabinets ministériels sera une source d'économies budgétaires.

Telles sont les motivations pour lesquelles je vous demande, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

Tout Gouvernement a la possibilité, pour appliquer la politique qu'il a définie, de nommer et de révoquer, à sa discrétion, les titulaires des emplois de direction au sein de chaque administration, de chaque agence dépendant de l'État, des établissements publics administratifs et des entreprises publiques exerçant des missions de services publics.

Un décret en Conseil d'État détermine la liste des emplois concernés.

Article 2

Pour chacun des emplois mentionnés à l'article 1er ci-dessus, le Gouvernement est tenu de réaliser un appel public à candidature.

Une grande attention est accordée à l'accession de non-fonctionnaires aux emplois mentionnés ci-dessus.

Tout fonctionnaire nommé à un emploi à la discrétion du Gouvernement prévu à l'article 1er ci-dessus dispose d'un délai d'un an après la publication de son décret de nomination pour choisir entre son emploi et son appartenance au statut de la fonction publique. Si, à l'expiration de ce délai, aucun choix n'a été effectué, la démission de la fonction publique prend effet immédiatement.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article, et notamment les moyens de publicité nécessaires pour les appels publics à candidature.

Article 3

Il est institué, auprès du Premier ministre, une commission nationale des cadres dirigeants de l'administration dont les membres sont nommés par décret.

Cette commission comprend :

- Un président de section au Conseil d'État ;
- Un président de chambre à la Cour des comptes ;
- Un inspecteur général choisi parmi les membres de l'inspection générale ;
- Le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
- Neuf membres désignés par le Premier ministre en raison de leurs compétences et n'appartenant pas à la fonction publique ;
- Trois députés désignés par le Président de l'Assemblée nationale ;
- Deux sénateurs désignés par le Président du Sénat ;
- Cinq représentants issus des organisations professionnelles patronales représentatives ;

– Un représentant de chacune des organisations syndicales représentatives.
La commission nationale des cadres dirigeants de l'administration est renouvelée lors de chaque changement de Gouvernement.

Cette commission est présidée par un membre non issu de la fonction publique nommé par décret du Premier ministre.

Article 4

La commission nationale des cadres dirigeants de l'administration est consultée à la demande du Premier ministre ou du ministre en charge de la fonction publique sur tout problème afférent à la gestion des personnes nommées à la discrétion du Gouvernement.

Pour chaque nomination aux emplois mentionnés à l'article 1er ci-dessus, la commission établit un rapport public sur les compétences exigées de la part des candidats. Sur demande du Premier ministre ou du ou des ministres concerné(s) par la nomination, la commission peut auditionner les candidats sélectionnés par le Gouvernement.

En cas de choix d'un fonctionnaire pour un des emplois mentionnés à l'article 1er, le Premier ministre ou le ministre concerné doit saisir la commission qui peut, le cas échéant, proposer le nom d'une ou plusieurs personnes non fonctionnaires dont elle juge la candidature légitime compte tenu de leurs compétences. Le Premier ministre doit motiver ses éventuels refus.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

Article 5

La commission nationale des cadres dirigeants établit un rapport annuel au Président de la République retraçant son activité et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Article 6

La commission nationale des cadres dirigeants de l'administration est chargée avec le concours de la direction de la fonction publique de proposer les réformes nécessaires en matière de gouvernance de l'administration et de proposer les mesures nécessaires pour limiter le nombre d'emplois réservés aux cadres dirigeants de l'administration.

Article 7

En cas de démission de la fonction publique et lors de la cessation de ses fonctions, la personne concernée peut saisir la commission nationale des cadres dirigeants de l'administration prévue à l'article 3 pour demander sa réintégration. La commission examine la demande en fonction des compétences et des besoins de l'administration et propose au Premier ministre la réintégration.

Article 8

Le montant de la rémunération des emplois mentionnés ci-dessus est fixé par le Premier ministre en tenant compte des rémunérations accordées dans le secteur privé pour des emplois et des responsabilités équivalents ou similaires et après avis de la commission nationale des cadres dirigeants de l'administration.

Une partie de la rémunération des cadres dirigeants de l'administration, qui ne peut être supérieure à 30 % du total de la rémunération, est fonction des résultats obtenus compte tenu des objectifs fixés par le Gouvernement.

La partie variable de la rémunération est décidée par le Premier ministre sur proposition fixée chaque année par la direction des cadres dirigeants de l'administration, après consultation de la commission nationale des cadres dirigeants de l'administration.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

Article 9

L'accès de non-fonctionnaires n'entraîne pas leur titularisation dans le corps de l'administration ou du service.

Les non-fonctionnaires bénéficient du maintien de la rémunération moyenne de leur six derniers mois durant les six mois qui suivent leur retrait d'emploi. Après ce délai, ils bénéficient du régime d'assurance chômage des salariés du secteur privé dans des conditions fixées par décret après négociation avec l'UNEDIC.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

Article 10

L'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État est abrogé.

Article 11

Les charges éventuelles qui résulteraient pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux tarifs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Imprimé pour l'Assemblée nationale par Jouve
11, bd de Sébastopol, 75001 Paris

P r i x d e v e n t e : 0 , 7 5 E

ISBN 2-11-118006-8

ISSN 1240 - 8468

En vente au Kiosque de l'Assemblée nationale

4, rue Aristide Briand - 75007 Paris – Tél : 01 40 63 61 21

N°1080 : Proposition de loi : moderniser la fonction publique (M. Hervé Novelli)