

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat

NOR : TFPF2112601P

Monsieur le Président de la République,

La France peut compter sur une fonction publique dont la valeur est reconnue au-delà même de ses frontières, entièrement dévouée au service de l'intérêt général, neutre dans l'exercice de ses missions et loyale aux gouvernements désignés dans le cadre démocratique de notre Constitution pour œuvrer au service de la Nation.

Chacun de nos concitoyens mesure ce que l'Etat doit à notre fonction publique. Elle ne peut cependant rester à l'écart des transformations profondes que notre pays a engagées en matière économique, sociale, écologique et numérique. Elle doit au contraire les accompagner, voire les devancer. Elle ne peut non plus ignorer les défis immenses qui l'attendent dans les prochaines années pour préserver son niveau d'excellence et jouer le rôle d'ascenseur social que les Français, légitimement, attendent d'elle.

Prise sur le fondement de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, et dans le prolongement de l'ordonnance du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public, la présente ordonnance pose le cadre de cette transformation en matière de formation et de déroulement des parcours de carrière. Elle sera complétée d'ici la fin de l'année par des dispositions réglementaires.

Ceux qui se destinent aux fonctions de direction de l'Etat doivent bénéficier d'une formation d'excellence, reconnue sur le plan international, pleinement ouverte au monde académique et à la recherche. Les cadres supérieurs de l'Etat doivent être mieux formés, tout au long de leur carrière, aux évolutions profondes et rapides que connaît notre pays, dans un environnement européen et international toujours plus complexe. Ils doivent également pouvoir acquérir, quelles que soient leurs premières affectations, les fondamentaux d'une culture commune leur permettant d'œuvrer dans la même direction, guidés notamment par une volonté de proximité. Telles seront les missions de l'Institut national du service public qui sera le principal opérateur de formation initiale et continue de l'encadrement supérieur de l'Etat.

Les parcours de carrière doivent être repensés et dynamisés, en répondant à trois principes simples.

La prise de risque doit être valorisée dans le cadre du statut de la fonction publique qui garantit aux agents publics des droits mais impose également obligations et devoirs. Membres d'un corps élargi et revalorisé, les administrateurs de l'Etat verront leurs compétences et leurs expériences mieux prises en compte, leur audace et leur esprit d'initiative récompensés. Leur liberté de jugement et l'impartialité de leurs travaux, en particulier dans les fonctions de conseil et d'inspection, seront protégées.

La diversité des expériences acquises constituera la principale condition d'accès aux fonctions supérieures. Les missions opérationnelles seront privilégiées pour les premiers emplois plutôt que les fonctions juridictionnelles, de contrôle ou d'inspection. Les expériences dans les services déconcentrés ou au sein des opérateurs de l'Etat, là où l'action publique se déploie concrètement au service de nos concitoyens constitueront des points de passage plus systématiques et davantage valorisés. Les mobilités seront rendues obligatoires pour se confronter à des environnements professionnels différents. Cette plus grande ouverture et cet élargissement des horizons seront le gage du renforcement de l'attractivité de notre fonction publique et de l'efficacité de l'action publique.

Enfin, la qualité des pratiques professionnelles, qui sera régulièrement évaluée au-delà des exercices hiérarchiques annuels, doit être le principal élément d'appréciation permettant aux employeurs de confier des responsabilités et de nommer aux emplois de direction de l'Etat.

Une refonte des parcours de carrière des cadres supérieurs impose de mettre en place une véritable gestion des ressources humaines, plus stratégique et davantage individualisée. Cette gestion, qui est la clé d'une confiance renforcée des cadres supérieurs à l'égard de leurs employeurs, permettra d'offrir à chacun des perspectives de carrière claires et ce faisant de renforcer l'engagement au service de l'Etat.

Une délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat sera créée et placée sous l'autorité du Premier ministre et du ministre chargé de la fonction publique. Sa mission consistera, en lien étroit avec les ministères qui demeureront les gestionnaires de proximité, à accompagner chaque fonctionnaire dans l'écriture de sa carrière, constituer des viviers de talents pouvant être appelés aux plus hautes fonctions, et faciliter pour ceux qui le souhaitent des reconversions et des parcours de carrière plus ouverts à d'autres environnements.

Quant aux membres du Conseil d'Etat, aux magistrats de la Cour des comptes, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et des chambres régionales et territoriales des comptes, ils se verront appliquer les mêmes principes de mobilité, d'ouverture et d'évaluation. Nul ne pourra ainsi exercer des fonctions dans les juridictions administratives et financières sans avoir au préalable exercé au sein de l'administration. Il ne sera plus possible d'accéder aux grades supérieurs sans avoir accompli des mobilités. Les recrutements au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes seront davantage ouverts à de nouveaux profils et contribueront plus largement encore à la construction des parcours de carrière des cadres supérieurs, dans le respect des principes que la Constitution et les engagements européens de la France garantissent.

Le chapitre 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 dans le statut de la fonction publique. Plutôt qu'une approche strictement statutaire, l'ordonnance retient une définition permettant de regrouper des emplois, corps, grades et fonctions constituant l'encadrement supérieur de l'Etat, afin de prévoir des dispositions spécifiques en matière de formation, d'évaluation et de parcours de carrière.

L'article 2 crée, sous la forme de lignes directrices de gestion interministérielles, une stratégie commune de l'Etat pour son encadrement supérieur, notamment s'agissant du recrutement, de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, de mobilité, de la formation et de la construction des parcours. Edictée par le Premier ministre après consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, cette stratégie, rendue publique, s'articulera avec celles définies au niveau de chaque ministère dans les lignes directrices de gestion prévues par l'article 18 de la loi du 11 janvier 1984.

L'article 3 introduit de nouvelles modalités d'évaluation pour tenir compte des spécificités de l'encadrement supérieur. Au compte-rendu d'évaluation professionnelle prévu par les dispositions de l'article 17 de la loi du 13 juillet 1983 et de l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984 viennent ainsi s'ajouter des évaluations réalisées par des instances collégiales au niveau ministériel ou interministériel à différents moments du parcours professionnel des agents. L'objectif est d'apprécier les perspectives de carrière des agents et de qualifier les pratiques professionnelles, leurs réalisations et l'aptitude à évoluer vers des responsabilités supérieures ou différentes. L'instance peut recommander des mobilités et des actions pour développer et diversifier leurs compétences, mais aussi proposer, le cas échéant, un accompagnement vers une transition professionnelle.

L'article 4 organise, dans le respect des règles déontologiques statutaires, le cadre d'accompagnement des agents pour lesquels une transition professionnelle serait recommandée à l'issue des évaluations. 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 ou une association, pourront ainsi être mobilisés dans le cadre d'un accompagnement personnalisé. La période de transition professionnelle prend fin lorsque l'agent retrouve un emploi cohérent avec son parcours.

L'article 5 crée l'Institut national du service public (INSP), établissement public de l'Etat, placé sous la tutelle du Premier ministre et du ministre chargé de la fonction publique. Il en fixe les règles constitutives, notamment concernant les modalités de sa gouvernance et ses ressources. Cet établissement assurera notamment la formation initiale et continue du futur corps des administrateurs de l'Etat et d'autres corps de fonctionnaires ou de magistrats susceptibles d'exercer des fonctions d'encadrement supérieur dans la fonction publique de l'Etat. Il coordonnera l'élaboration et assurera le suivi des programmes de formation initiale et continue destinés à accompagner les parcours professionnels, notamment pour l'accès aux emplois dirigeants. Tant en matière de formation initiale que continue, il pourra coordonner l'action des différents services et organismes de formation afin de renforcer la culture commune de l'action publique. Ouvert sur l'environnement académique et international, il participera à l'élaboration et au rayonnement des connaissances utiles à l'action publique.

L'article 6 instaure au niveau législatif des garanties d'indépendance pour l'exercice des missions au sein d'inspections générales le justifiant, sans incidence sur la situation à l'égard du service des membres des corps d'inspection correspondants, qui demeure inchangée. Il ne pourra ainsi être mis fin aux fonctions des chefs de services d'inspection générale que sur leur demande, en cas d'empêchement ou de manquement à leurs obligations déontologiques après avis d'une commission. De même, il ne pourra être mis fin aux fonctions des agents exerçant des missions d'inspection générale, recrutés, nommés et affectés pour une durée renouvelable, qu'à leur demande ou, sur proposition du chef du service, en cas d'empêchement, de manquement aux obligations déontologiques, d'indépendance ou d'impartialité.

Le chapitre II est relatif au recrutement et à la mobilité des membres des juridictions administratives et financières.

Il modifie les dispositions applicables aux membres du Conseil d'Etat, aux magistrats de la Cour des comptes, aux magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel et aux magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes, en tenant compte des garanties d'indépendance attachées à l'exercice des fonctions juridictionnelles, dans le respect des exigences constitutionnelles et conventionnelles.

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.

En ce qui concerne les membres du Conseil d'Etat, le grade d'auditeur est supprimé et remplacé par un statut d'emploi d'auditeur d'une durée maximale de trois ans, accessible aux administrateurs de l'Etat et aux membres des corps et cadres d'emplois de niveau comparable justifiant d'au moins deux ans d'expérience préalable, après passage devant un comité composé de façon paritaire de membres du Conseil d'Etat et de personnalités qualifiées.

Afin d'octroyer aux auditeurs des garanties d'indépendance équivalentes à celles des membres du Conseil d'Etat, il est prévu qu'il ne peut être mis fin à leurs fonctions qu'à leur demande ou pour motif disciplinaire et sur proposition de la commission supérieure du Conseil d'Etat.

L'ordonnance revoit ensuite profondément les modalités d'intégration au grade de maître des requêtes. Là où l'accès à ce grade n'était possible que pour les personnes issues de l'auditorat ou par le tour extérieur du Gouvernement, l'intégration au grade de maître des requêtes sera désormais ouverte, d'une part, aux personnes ayant exercé les fonctions d'auditeur et justifiant d'au moins cinq ans d'expérience, lesquels doivent représenter au moins la moitié des maîtres des requêtes nommés, d'autre part, aux magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ayant atteint le grade de premier conseiller, 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. Le tour extérieur du gouvernement est supprimé. A l'exception de celles des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ces nominations sont prononcées par décret du Président de la République dans l'ordre établi par une commission, composée de façon paritaire par des membres du Conseil d'Etat et de personnalités qualifiées, qui arrête, par ordre de mérite, la liste des candidats retenus pour l'intégration.

L'ordonnance réforme également les conditions d'accès au grade de conseiller d'Etat en instaurant une mobilité statutaire obligatoire au grade de maître des requêtes conditionnant l'accès au grade supérieur, diminue la part des recrutements au tour extérieur du gouvernement et instaure une nouvelle voie de recrutement ouverte aux personnes dont les compétences et les activités dans le domaine du droit ou de l'action publique les qualifient particulièrement pour l'exercice de ces fonctions.

En ce qui concerne les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, l'ordonnance instaure une obligation de mobilité statutaire au grade de conseiller. Les administrateurs de l'Etat ayant choisi de rejoindre ce corps à la sortie de l'Institut national du service public devront ainsi justifier de deux ans de services publics effectifs en cette qualité avant d'être affectés en juridiction. Les magistrats recrutés par concours devront également effectuer cette mobilité pour accéder au grade de premier conseiller. Les magistrats qui justifient, préalablement à leur nomination, d'une expérience professionnelle d'au moins quatre ans dans des fonctions d'un niveau équivalent à celles de la catégorie A sont réputés avoir accompli cette mobilité statutaire. Parallèlement, le régime des incompatibilités est réformé dans le cadre fixé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019. Enfin, l'accès au grade de président est également conditionné à l'accomplissement d'une mobilité, laquelle ne pourra plus être effectuée au sein d'une cour administrative d'appel.

L'article 8 modifie les dispositions statutaires du code des juridictions financières relatives aux magistrats de la Cour des comptes et aux magistrats des chambres régionales des comptes.

En ce qui concerne les magistrats de la Cour des comptes, le grade d'auditeur est supprimé et remplacé par un statut d'emploi d'auditeur d'une durée maximale de trois ans, accessible aux administrateurs de l'Etat et aux membres des corps et cadres d'emplois de niveau comparable justifiant d'au moins deux ans d'expérience préalable, après passage devant un comité composé de façon paritaire de membres de la Cour des comptes et de personnalités qualifiées. Afin d'octroyer aux auditeurs des garanties d'indépendance équivalentes à celles des membres de la Cour des comptes, il est prévu qu'il ne peut être mis fin à leurs fonctions que sur demande des intéressés ou pour motif disciplinaire et sur proposition du conseil supérieur de la Cour des comptes.

L'ordonnance procède à la refonte du statut des rapporteurs extérieurs, qui prennent désormais la dénomination de conseillers référendaires en service extraordinaire et peuvent exercer des fonctions juridictionnelles au même titre que les magistrats. Le vivier de recrutement des conseillers référendaires en service extraordinaire 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.

L'ordonnance revoit ensuite profondément les modalités d'intégration au grade de conseiller référendaire. Là où l'accès à ce grade n'était possible que pour les personnes issues de l'auditorat ou par le tour extérieur du Gouvernement, l'intégration au grade de conseiller référendaire sera désormais ouverte, d'une part aux personnes ayant exercé les fonctions d'auditeur et justifiant d'au moins cinq ans d'expérience, lesquels doivent représenter au moins la moitié des conseillers référendaires nommés, d'autre part aux magistrats de chambre régionale des comptes ayant au moins le grade de premier conseiller, dont au moins un membre est nommé chaque année, ainsi qu'aux personnes ayant exercé depuis trois ans les fonctions de conseiller référendaire en service extraordinaire. Le tour extérieur du gouvernement est supprimé. A l'exception de celles des magistrats des chambres régionales des comptes, ces nominations sont prononcées par décret du Président de la République dans l'ordre établi par une commission, composée de façon paritaire par des membres de la Cour des comptes et de personnalités qualifiées, qui arrête, par ordre de mérite, la liste des candidats retenus pour l'intégration.

L'ordonnance réforme également les conditions d'accès au grade de conseiller maître en instaurant une mobilité statutaire obligatoire au grade de conseiller référendaire conditionnant l'accès au grade supérieur, diminue la part des recrutements au tour extérieur du gouvernement et instaure une nouvelle voie de recrutement ouverte aux personnes dont les compétences et les activités dans le domaine des finances publiques ou de l'évaluation des finances publiques les qualifient particulièrement pour l'exercice de ces fonctions.

Elle prévoit que les conseillers maîtres en service extraordinaire peuvent exercer des fonctions juridictionnelles.

Elle ouvre la possibilité pour des magistrats de la Cour des comptes de participer aux travaux d'une chambre régionale et territoriale des comptes.

En ce qui concerne les magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes, l'ordonnance instaure une obligation de mobilité statutaire au grade de conseiller. Les administrateurs de l'Etat ayant choisi de rejoindre ce

corps à la sortie de l'Institut national du service public devront ainsi justifier de deux ans de services publics effectifs en cette qualité avant d'être affectés dans une chambre régionale ou territoriale des comptes. Les magistrats recrutés par concours devront également effectuer cette mobilité pour accéder au grade de premier conseiller. Les magistrats qui justifient, préalablement à leur nomination, d'une expérience professionnelle d'au moins quatre ans dans des fonctions d'un niveau équivalent à celles de la catégorie A sont réputés avoir accompli cette mobilité statutaire.

Enfin, l'accès au grade de président est également conditionné à l'accomplissement d'une mobilité, laquelle ne pourra plus être effectuée dans une autre chambre régionale ou territoriale des comptes ou à la Cour des comptes.

Par parallélisme avec le vivier de recrutement des conseillers référendaires en service extraordinaire, il ouvre le détachement au sein des chambres régionales des comptes aux agents contractuels dont la qualification et l'expertise particulières sont compatibles avec leurs activités et leurs missions.

Enfin, il supprime la liste d'aptitude établie pour l'accès des présidents de section à l'emploi de président de chambre régionale des comptes et la remplace 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, une voie d'accès à un stade ultérieur de la carrière. Afin de valoriser les cadres supérieurs qui ont fait leurs preuves sur des fonctions opérationnelles, mais aussi de leur donner l'opportunité de bénéficier de dispositifs spécifiques d'accompagnement et de formation, ceux-ci pourront candidater, à partir de six années d'expérience professionnelle dans des fonctions d'encadrement supérieur, à une procédure de sélection organisée par l'Institut national du service public, commune au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes mais aussi potentiellement à d'autres services de l'Etat, et permettant de bénéficier de conditions accélérées pour se présenter à l'intégration au Conseil d'Etat ou à la Cour des comptes. En fonction de leurs besoins, les institutions devront chaque année intégrer au moins une personne issue de ce parcours et ayant fait ses preuves dans l'exercice des missions.

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

L'article 10 ajoute un article 10 *bis* à la loi du 11 janvier 1984 de manière à permettre à certains statuts d'emplois de déroger à certaines dispositions générales du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins des missions que les agents exerçant ces emplois, fonctionnaires ou contractuels, sont destinés à assurer.

L'article 11 fixe la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance au 1^{er} janvier 2022, à l'exception des dispositions de l'article 9, qui entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

L'article 12 prévoit les modalités juridiques de substitution de l'Institut national du service public à l'Ecole nationale d'administration.

L'article 13 fixe les dispositions transitoires propres aux juridictions administratives, prévues également pour les juridictions financières à **l'article 14**.

L'article 15 prévoit l'abrogation et la modification de plusieurs textes, notamment :

- 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'Ecole nationale d'administration, est abrogée à compter de la date d'entrée en vigueur de l'INSP et au plus tard le 1^{er} janvier 2022 ;
- l'article 8 de la loi du 13 septembre 1984 est modifié de manière à maintenir, sans préjuger des futurs modes d'organisation des services d'inspections générales, la possibilité de pourvoir, pour certains corps, aux vacances d'emploi dans le grade d'inspecteur général ou de contrôleur général sans condition autre que d'âge, ainsi que la garantie que constitue l'existence d'une commission chargée d'apprécier l'aptitude des candidats à l'exercice de ces fonctions. L'article 15 de la présente ordonnance fixe également les modalités juridiques permettant de respecter les principes de sécurité juridique et de confiance légitime afin de ne pas modifier radicalement la structure et le déroulement de la carrière des agents nommés avant le 1^{er} janvier 2023 dans certains corps concernés par la réforme ;
- la loi du 2 janvier 1990 relative à la création d'un troisième concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration, dont les dispositions, de nature règlementaire, figurent déjà à ce niveau de norme et sont donc obsolètes, est abrogée Il en va de même de l'abrogation de l'article 7 de la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, modifiée ;
- 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 règlementaire (inspections générales) est abrogée à compter du 1^{er} janvier 2023.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.