Solidaires Finances Publiques SYNDICAT NATIONAL

JOURNAL DE LA SECTION DES ADMINISTRATEURS N° 126

La force de tous les agents de la DGFiP

Décembre 2021

Les carottes sont-elles cuites ?

L'ENA vient d'être supprimée par décision de Jupiter.
Imagine-t-on une seule seconde les Anglais supprimer Oxford ? Les Américains Harvard ? Eux non, nous oui, car couper des têtes, on adore et ce n'est pas Marie-Antoinette qui dira le contraire.
L'affaire est ancienne au pays de Guillotin.
Dans la foulée de la suppression de l'ENA, un nouveau statut, celui d'Administrateur de l'Etat, devrait remplacer à peu près tous les statuts particuliers. La préfectorale exit, la filière diplomatique par la fenêtre et le statut particulier des AFIP aux oubliettes pour l'éternité.
Le statut d'Administrateur des Finances Publiques fût finalement très éphémère. Nous pressentions l'affaire mal embarquée depuis que Philippe PARINI en rentrant du Conseil d'État, le parchemin statutaire signé sous le bras, a essuyé davantage de tirs de snipeurs entre la place du Palais Royal et Bercy qu'à la Libération de Paris au même endroit.
D'ailleurs, parmi les pères fondateurs du statut d'AFIP, Alexandre Gardette présente la particularité rare d'avoir tenu la plume lors de sa création, d'en avoir bénéficié à juste titre, et d'assister impuissant à son enterrement. Dans les annales statutaires, il rentre dans l'histoire.
Mais y a-t-il un engouement populaire autour de ces réformes de la haute fonction publique ?
Interrogés sur l'affaire, les derniers gilets jaunes s'en foutent, les antivax n'en font pas un combat prioritaire. En fait, en dehors de rares préposés à la propagande dans les cercles gouvernementaux, il faut se lever tôt pour dénicher un thuriféraire indépendant de la réforme.
Les carottes sont-elles cuites ?
Le calendrier électoral peut se révéler le maître des horloges car 2022 et 2023 sont les deux années charnières pour la mise en place de la réforme. Or les élections présidentielles et législatives seront passées par là avec leur cortège habituel de surprises.
L'affaire est peut-être moins entendue qu'on pourrait le penser.

Réforme de la Haute fonction publique :
une réforme mal connue mais lourde de conséquences

Si la suppression de l'Ecole nationale d'administration (ENA) a sans doute été la mesure la plus médiatisée de la réforme de la haute fonction publique, la création d'un corps interministériel des administrateurs de l'État est restée largement invisible pour l'opinion publique.
Ce chantier immense et complexe -qui fonctionnalise les postes d'encadrement supérieur de l'Etat- aura de réelles conséquences sur le management de celui-ci même si les résultats ne seront pas sensibles avant des années.

Une petite révolution : l'ENA créée en 1945 pour former les hauts fonctionnaires va devenir l'Institut national du service public (INSP) à partir du 1er janvier 2022.

Il s'agit du futur opérateur de formation initiale et continue de l'encadrement supérieur créé par l'ordonnance du 2 juin 2021. Un tronc commun à 14 écoles d'agents publics (corps techniques, directeurs d'hôpital, commissaires,...) est institué et des places spécifiques seront réservées aux candidats issus de milieux modestes, préparés dans l'une des classes préparatoires "Talents".
L'accès direct aux "grands corps" (Conseil d'Etat, Cour des comptes, IGF) est supprimé. Les futurs hauts fonctionnaires intégreront un corps unique des "administrateurs de l'Etat" et devront effectuer un passage dans des services opérationnels avant de pouvoir les rejoindre.
Les autres grands corps (les diplomates, la préfectorale, les inspections générales) sont supprimés suite à leur fonctionnalisation, ce qui signifie qu'il ne sera plus possible de faire toute sa carrière en tant que préfet ou comme inspecteur des finances.

Fallait-il supprimer l'ENA ?

Lors du mouvement des gilets jaunes, le Président de la République avait annoncé qu'il supprimerait l'établissement perçu comme un entre-soi des élites.
Bien que la France soit historiquement fâchée avec ses élites, notre pays a besoin d'une école qui forme les hauts fonctionnaires.
Si l'INSP est censé répondre au besoin de créer une culture commune, force est de reconnaître que devenir administrateur civil au service de l'État, ce n'est pas le même métier que de devenir administrateur au sein de la fonction publique territoriale, ou d'être préfet, directeur d'hôpital ou d'établissement pénitentiaire.
Sans doute fallait-il faire évoluer l'ENA (école cependant très reconnue à l'international) mais ce n'est pas en ayant fait de l'ENA un bouc émissaire qu'on peut réformer sereinement.

La création du nouveau corps des administrateurs de l'État : une quinzaine de corps mis en extinction.

Le décret portant statut particulier du corps des administrateurs de l'État vient d'être publié (décret n°2021-1550 du 1er décembre). Comme prévu par l'ordonnance du 2 juin dernier portant la réforme de l'encadrement supérieur de l'État, ce nouveau corps regroupera, à partir de 2023, l'ensemble des corps aujourd'hui pourvus par l'ENA et demain par l'INSP, à l'exception des corps juridictionnels.

Ce texte dont certains points ont été renvoyés au Conseil constitutionnel (notamment sur la perte d'indépendance et de neutralité des futurs membres des inspections générales) précise les missions de ce nouveau corps interministériel, les conditions de recrutement et les modalités de déroulement de carrière. Surtout, il fixe le périmètre du corps en précisant ceux mis en extinction et qui rejoindront progressivement le nouveau corps des administrateurs de l'État.
Un droit d'option sera offert aux membres des corps mis en extinction dont les modalités seront précisées dans un décret à paraître début 2022.
Si les administrateurs civils (2 600 personnes) et les conseillers économiques (76 personnes) intégreront automatiquement et sans droit d'option ce nouveau corps le 1er janvier prochain, il n'en est pas de même pour les autres corps fonctionnalisés qui seront mis en extinction à compter du 1er janvier 2023 (aucun recrutement n'y sera désormais possible) et dont les membres (environ 3000 personnes) bénéficieront d'un droit d'option.
Parmi la quinzaine de corps mis en extinction, figure celui des administrateurs des finances publiques (681 membres).
Le droit d'option sera ouvert dès publication d'un nouveau décret précisant les modalités d'exercice, au premier trimestre 2022 et ce jusqu'au 31 décembre 2023.
En revanche, à compter du 1er janvier 2024, l'agent concerné serait maintenu dans son corps d'origine s'il n'a pas fait de choix entre rester dans son corps ou rejoindre celui des administrateurs de l'État.

La fonctionnalisation des corps de la Haute fonction publique : une réforme d'apparence technique mais en réalité très politique.

Dans une fonction publique de carrière, tout fonctionnaire appartient à un corps et est titulaire d'un grade. Un corps regroupe les fonctionnaires qui relèvent d'un même statut particulier et qui ont vocation à occuper les mêmes emplois.
Ce statut a permis de structurer l'administration de la France en garantissant son indépendance par rapport aux changements de majorité politique tout en respectant les orientations fixées par les représentants élus du peuple.
Si la fonctionnalisation ne fait pas disparaître le statut général (la qualité de fonctionnaire demeure), elle supprime les statuts particuliers des corps concernés et les cadres se retrouvent alors nommés par la voie du détachement pour une durée limitée sur ces postes (en général de trois ans renouvelable une fois).
A la DGFIP, nous connaissons bien cette flexibilisation avec notamment la mise en place du statut d'emploi de Chef de service comptable (cf nos expressions sur ce sujet) qui se traduit par un recrutement exclusivement au choix du directeur, nomination qui demeure précaire dans la mesure où celui-ci peut mettre fin à tout moment au détachement sur cet emploi.
Etendre cette logique aux emplois d'encadrement supérieur de l'État au motif de lutter contre le phénomène des "rentes à vie", comme y incitait le rapport Thiriez, n'est pas exempt de soupçons de politisation. Ceci en raison du niveau de responsabilité et de pouvoir de ces postes, de la durée limitée de fonctions et de la logique de renouvellement régulier qui en résultent.
On bascule alors d'une fonction publique de carrière à une fonction publique d'emploi et ainsi le pouvoir politique voit son pouvoir de nomination s'accroître.

Le risque de faire prévaloir le règne du « piston » et du népotisme sur celui de la compétence devient réel. Or, servir l'État, c'est servir l'intérêt général et non des intérêts particuliers.
Toute dérive pourrait conduire à un « spoil system» à l'américaine.
Pour s'assurer que la carrière des hauts fonctionnaires soit correctement gérée, l'exécutif a prévu dans sa réforme une délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat. Mais quel sera son pouvoir réel sur les plus hauts postes ?

Restera la publication d'une quarantaine de textes complémentaires qui constitueront à eux seuls un nouvel enjeu.

Mouvements de mutations et de premières affectations des AFIPA - IP - IDIV

La généralisation des recrutements au choix : source d'incompréhensions et d'injustices !

En cette rentrée 2021, et après deux années de mouvements largement «dérégulés» pour les cadres AFIPA, IP et IDIV, Solidaires Finances Publiques souhaite faire un point sur les mouvements 2020 et 2021 marqués par une extension massive des affectations selon la procédure du recrutement au choix.
Bien que les affectations ne rentrent plus dans le périmètre des CAP, Solidaires Finances Publiques dresse un premier bilan de ces mouvements suite aux nombreuses remarques qui lui sont parvenues.

Des mouvements sans CAP mais pas sans défense !
La loi du 6 août 2019 et ses textes réglementaires d'application ont supprimé la consultation préalable des commissions administratives paritaires (CAP) sur les décisions individuelles relatives aux mutations (dès 2020) ainsi qu'aux promotions et avancements (à compter de 2021).
Pour Solidaires Finances Publiques, cette limitation du champ de la défense individuelle dans le cadre du paritarisme institutionnel s'analyse comme un véritable déni de démocratie.
Néanmoins, la réduction du périmètre des CAP **n'empêche pas Solidaires Finances Publiques de remplir pleinement son rôle de défense individuelle des agents**.
Dans le cadre de ces mouvements, Solidaires Finances Publiques est intervenu auprès de la DG pour évoquer et défendre un certain nombre de situations individuelles.
Occasion de rattraper une demande non transmise par une direction, de faire prendre en compte des situations familiales ou médicales… même si hélas, certaines situations difficiles n'ont pas pu être réglées parfois au mépris des règles de priorité.

La très grande majorité des affectations effectuées selon la procédure du recrutement au choix

Rappel :
- au sein des DR/DFIP : toutes les vacances initiales sont pourvues au choix. Seules les vacances qui s'ouvrent en cascade, sur option des directions, sont établies selon les règles de gestion (tableau-ancienneté).
- dans les services centraux et en DNS : les recrutements sont exclusivement au choix pour toutes les vacances (initiales et en cascade dans le cadre du mouvement).

Les cadres en première affectation sont affectés sur les emplois laissés vacants à l'issue des mouvements à équivalence, sauf pour les postes au choix où une première affectation peut primer une mutation.
Et comme si cela n'était pas suffisant, à côté du mouvement général, de nombreux appels à candidatures sont publiés au fil de l'eau avec bien entendu un recrutement exclusivement au choix.
Aux dires de l'administration, ce mode d'affectation au choix du directeur est le système qui assure la meilleure adéquation possible entre les attendus du poste et le profil des cadres supérieurs candidats.
Pourtant, dans une Fonction publique de carrière où le grade donne vocation à occuper un certain nombre d'emplois, un changement de fonctions n'est nullement un handicap, bien au contraire !
L'administration n'en est d'ailleurs pas à un paradoxe près puisqu'une des qualités qu'elle demande pour accéder à ces grades est précisément de faire preuve d'ouverture d'esprit sur tous les sujets de la DGFIP, de ne pas rester enfermé dans une filière métiers et de démontrer des capacités d'adaptation aux différents métiers et situations.
Enfin, on pourrait comprendre que certains postes spécifiques justifient un recrutement au choix. Mais, force est de constater que certaines fiches ne démontrent aucune spécificité de celui-ci et se limitent à décrire le b.a.ba attendu de tout cadre. Quelle pertinence à un tel mode de gestion si ce n'est le résultat d'un choix idéologique ? !

Le recrutement au choix : une source d'incompréhensions et d'injustices majeures

Vous avez été nombreux à nous faire remonter vos ressentis sur la procédure de recrutement et à nous interpeller sur vos difficultés voire sur l'impasse dans laquelle l'administration vous a placés.

Une procédure chronophage pour les directions : rédaction d'une fiche pour chaque poste, temps passé pour exploiter les demandes, rappel des candidats pour leur signifier leur situation (non retenu, retenu pour entretien, position sur la short-liste etc), faire passer les entretiens. Conséquences : il est parfois nécessaire de reporter les dates de dépôt des candidatures et de publication des mouvements.

Une procédure chronophage pour les cadres : rédaction d'un CV, d'une lettre de motivation et transmission des trois derniers compte-rendus d'entretien professionnel et éventuellement un entretien (visioconférence ou présentiel) pour

ceux dont la candidature est susceptible d'être retenue. Tout cela est-il vraiment indispensable ?

Des entretiens d'inégale importance et parfois le sentiment que les jeux sont déjà faits : certains collègues font état de questions peu en rapport avec le poste demandé et ne voient pas ce qu'apporte l'entretien, d'autres ont eu droit à un feu roulant de questions qui leur a rappelé la sélection au grade, et d'autres ont eu un entretien exprès par téléphone leur laissant penser que la personne recherchée était déjà sélectionnée et qu'ils n'avaient aucune chance (ce qui est confirmé par les faits).
Pour beaucoup de postulants, les candidates et candidats déjà en poste dans la direction et/ou ceux qui exercent déjà dans la spécialité recherchée ont un avantage concurrentiel sur les candidatures extérieures.
Solidaires Finances Publiques demandera à la DG des éléments statistiques sur ce sujet.

Des explications inexploitables pour les cadres non retenus : dans ce nouveau système, la DG oriente tout naturellement les collègues non retenus vers les directions locales, seules à même d'expliquer les raisons pour lesquelles ils ont été écartés, ce qui, selon la DG, « leur permettra de rebondir ».
La réalité est très différente. Certaines directions ne répondent pas ou d'autres ont recours à une réponse type standardisée du style : « après un examen attentif de votre dossier et malgré vos compétences et la qualité de votre dossier, nous n'avons hélas pas pu retenir votre candidature ».
Difficile de comprendre les raisons avec de telles réponses et encore plus de rebondir !
Avec un système qui sélectionne massivement sans règle et qui fait beaucoup plus de déçus que d'élus, l'exercice devient vite contre-productif !

Pire des candidatures avec priorité légale sont écartées au profit de promotion sur place !
Des candidatures avec rapprochement de conjoint se retrouvent écartées au profit de promotion sur place. La règle « à qualités égales entre plusieurs candidats, le bénéficiaire d'une priorité légale prime les autres » peut conduire à des effets pervers et priver certains cadres du bénéfice de la priorité.
Solidaires Finances Publiques exige le strict respect des priorités légales et revendique des affectations selon des critères objectifs et non en fonction du choix discrétionnaire d'une directrice ou d'un directeur.

Au vu de ces retours du terrain, Solidaires Finances Publiques a relayé à plusieurs reprises à la DG les problèmes et ressentis des collègues.
Dans le cadre des mouvements, Solidaires Finances Publiques est intervenu auprès du Bureau RH-1B pour évoquer et défendre des situations individuelles connues (situations familiales délicates ou médicales, voire administratives). Malheureusement certains cas sensibles n'ont pas pu être réglés, parfois au mépris des règles de priorité .
Solidaires Finances Publiques rappelle à toute personne candidate à un mouvement de nomination ou de mutation qu'il est nécessaire de lui adresser un

double de la demande dès le dépôt de celle-ci et en cas de difficulté personnelle, nous saisir aussitôt pour intervention, le plus tôt possible, auprès de la centrale.
Ceci est encore plus vrai depuis la réduction du périmètre des CAP mais qui n'exclut pas -bien au contraire- les possibilités d'intervention et de défense lors des mouvements d'affectation.

Solidaires Finances Publiques conteste l'évolution actuelle des règles de gestion et revendique des critères objectifs, clairs, transparents et contrôlables.

Si on peut comprendre que certains postes exigent un recrutement au choix, la généralisation de celui-ci ne se justifie pas et s'avère contre productive.

Les modalités sont chronophages pour les directions et pour les cadres.

Les choix de recrutements sont difficilement explicables et les motifs donnés ne permettent pas aux cadres d'en tirer un enseignement, ni de se projeter dans le futur. La perte de visibilité est considérable par rapport à ce qui existait dans le monde d'avant.

Ces recrutements/sélections « au choix » sont source d'injustices, d'inquiétudes et de difficultés professionnelles et personnelles pour certains collègues.

Sauf à vouloir faire preuve d'une mauvaise foi dogmatique, force est de reconnaître que les modalités actuelles d'affectation des cadres sont pour le moins perfectibles pour les agents comme pour l'administration.

C'est la raison pour laquelle Solidaires Finances Publiques saisira le Directeur Général pour inscrire rapidement à l'agenda social un groupe de travail sur l'amélioration des règles de mutations des cadres.

La section des Administrateurs est représentée par :

Richard KERGUELEN AGFIP Secrétaire de section, assisté de :
Anne-Françoise BARUTEAU (AGFIP)
Jacques LAURES (AFIP)
Hervé MILLE (AFIP)
Ronan LE BERRE (AFIPA) chargé de la coordination du journal
Bernard CAMUT Secrétaire national en charge de l'Encadrement supérieur