

Le Premier Ministre

n° 5794/SG

Paris, le

10 JUIN 2015

à

*Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat*

Objet : circulaire relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique de l'Etat

L'ampleur des réformes engagées par le Gouvernement et l'accélération de leur rythme requièrent d'engager une nouvelle étape dans la gestion des cadres supérieurs et dirigeants, et, plus généralement de l'ensemble des cadres de la fonction publique de l'Etat, qui sont les acteurs de la conduite des changements, tant au niveau central que dans les services déconcentrés et les établissements publics.

Il est ainsi essentiel de renforcer la dimension managériale au sein de la fonction publique de l'Etat et d'instaurer de nouvelles pratiques permettant de créer des marges de responsabilité accrues pour les cadres qui favorisent l'initiative et la prise de risques.

Cette démarche répond aux attentes des cadres, confrontés à la difficulté de conduire le changement dans un contexte de tension sur les ressources et de complexité croissante de l'environnement. Elle témoigne aussi de la confiance du Gouvernement dans les agents qui constituent l'encadrement de l'Etat, sur lesquels il sait pouvoir s'appuyer pour la réussite des réformes. Cette confiance se fonde sur le partage de valeurs communes à l'origine même du service public : la volonté de maintenir, par l'action publique, la cohésion de notre société ; le souci d'améliorer la situation de nos concitoyens en situation de vulnérabilité ; la défense des valeurs républicaines et notamment de la laïcité ; la volonté de faire du service public un levier de modernisation et de compétitivité de notre pays.

Elle répond également aux besoins de l'ensemble des fonctionnaires et des agents publics, dont l'engagement, facteur majeur de performance des services de l'Etat, sera favorisé par une évolution des pratiques managériales et une réflexion sur les organisations de travail. Le sens de l'action, la clarification des objectifs, la responsabilisation des collaborateurs et l'attention à la qualité de vie au travail doivent constituer des priorités pour les encadrants.

Des progrès récents ont été obtenus dans la gestion de l'encadrement dirigeant : lettres de mission, constitution d'un vivier interministériel dont les profils sont consultables par les autorités de nomination, formulation de trois propositions pour chaque nomination de directeur d'administration centrale, comité d'audition pour les fonctions les plus transversales et stratégiques, évaluation et modulation associée à la prime de performance, programme d'accompagnement et de formation, élaboration avec les ministères d'une grille de compétences managériales des cadres dirigeants. Ces progrès, qui sont à consolider, peuvent servir d'appui à un élargissement de la démarche.

Ainsi, je vous demande de vous engager dans la définition d'une politique nouvelle à l'égard des cadres de votre département ministériel, en mettant en place la gouvernance adaptée à la réalisation de cette politique, en la déclinant concrètement dans un plan managérial dont vous me rendrez compte et en développant la coopération interministérielle source de plus forte mobilité de l'encadrement.

J'ai demandé à la direction générale de l'administration et de la fonction publique de vous appuyer dans cette démarche.

I. Créer les conditions d'une gouvernance efficace, au service d'un management rénové de l'encadrement

1. Des ministres garants de la pertinence et de la globalité de la démarche

Chaque ministre porte la vision stratégique de son ministère sur le sens et les finalités de son action au sein du Gouvernement.

Je vous demande donc de vous impliquer personnellement dans l'organisation de la gouvernance de votre ministère et dans le développement d'une politique managériale en son sein. Vous vous appuyerez dans ce but tout particulièrement sur vos secrétaires généraux.

L'exigence vis-à-vis des cadres de votre ministère doit être précédée d'un partage sur les valeurs, sur le sens de l'action, et sur les objectifs du ministère. La confiance à leur égard devra être réaffirmée.

2. Des secrétaires généraux pilotes de la démarche

Le décret du 24 juillet 2014 a donné mission aux secrétaires généraux de moderniser la politique de gestion des ressources humaines et de veiller à la qualité du dialogue social au sein de leurs ministères respectifs, avec une attention particulière à la gestion des futurs cadres dirigeants.

Vous veillerez à ce que ce rôle du secrétaire général se mette en œuvre rapidement et de la façon la plus aboutie, en lui confiant le pilotage et l'animation de la politique de l'encadrement, avec l'appui du directeur des ressources humaines ministériel.

Vous conforterez son autorité et son rôle de coordination vis-à-vis des directions sur les actes managériaux les plus importants, et notamment les actes suivants : identifications des talents ; revue de cadres ; évaluations ; politique indemnitaire : par la définition des règles d'attribution et par la coordination des attributions individuelles des cadres supérieurs, par exemple par un comité de rémunération associant, autour du secrétaire général, les directeurs du ministère.

Par ailleurs, je vous encourage à développer la pratique des commissions de sélection présidées par le secrétaire général, ou son représentant, pour procéder aux nominations aux postes d'encadrement supérieur de chaque ministère et à renforcer celle des lettres de mission, notamment pour les cadres nommés sur des emplois fonctionnels (chefs de service, sous-directeurs, directeurs régionaux...).

Enfin, vous demanderez au secrétaire général de piloter une véritable politique de mobilisation des cadres : réunions périodiques de cadres, développement de l'accompagnement d'équipes (accompagnement des équipes de direction, séminaires de cadres, projets collectifs d'amélioration...), organisation d'échanges entre cadres des administrations centrales et des services déconcentrés, etc.

3. Un encadrement mobilisé

Les cadres dirigeants et supérieurs doivent pleinement être associés à la politique managériale conduite dans chaque ministère. De même, tous les agents en position d'encadrement doivent être informés de cette démarche. C'est sur eux que reposent les changements attendus en matière d'organisation et de relations de travail, de développement des logiques de projets, d'accentuation des marges de responsabilités confiées aux agents dans leurs différentes fonctions. Ce sont eux aussi qui constituent les référents pour l'ensemble de leurs collaborateurs, aux différents niveaux de responsabilités qu'ils exercent.

Vous veillerez donc tout particulièrement à mettre en valeur ce rôle de l'encadrement et à associer étroitement l'ensemble des cadres aux actions mises en œuvre dans votre ministère pour qu'ils se les approprient et les mettent en œuvre au profit de leurs équipes.

Dans le cadre de l'exemplarité que doivent montrer les cadres dirigeants dans leurs fonctions, je vous invite à intégrer, dans l'évaluation de leurs compétences, leur implication concrète dans le développement de ces politiques à l'égard de leurs collaborateurs.

4. Des directeurs des ressources humaines ministériels au positionnement renforcé

Vous veillerez au sein de votre périmètre ministériel à renforcer le positionnement transversal du directeur des ressources humaines ministériel, en particulier quand des fonctions de ressources humaines demeurent importantes au sein des directions d'emploi.

Celui-ci doit pouvoir disposer d'une vue globale et des leviers nécessaires pour être le garant d'une politique de ressources humaines cohérente et équitable entre les agents des services centraux et déconcentrés et préparer utilement les choix qui relèveront du secrétaire général ou de vous-même.

II. Elaborer un « plan managérial » dans chaque ministère

1. L'engagement de chaque ministère se traduira par l'élaboration d'un plan managérial

Un plan managérial permettra à chaque ministère de définir des orientations stratégiques pour conduire une nouvelle politique de l'encadrement et programmer des actions qui devront être présentées à l'ensemble de leur encadrement supérieur avant la fin de l'année 2015.

Ce plan inclura les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une gestion efficace des cadres dans chaque ministère, sur l'ensemble des champs relatifs à leur gestion : recrutement, formation continue, évaluation, conseil de carrières, aide à la mobilité, gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, promotion d'une culture managériale, actions pour renforcer la qualité de vie au travail. Les modes d'intervention préconisés en termes de ressources dédiées, de pratiques et d'évaluation des résultats seront précisés.

2. Les plans managériaux intégreront les priorités interministérielles définies dans cette instruction

J'attire tout particulièrement votre attention sur les actions suivantes qui doivent guider l'élaboration de vos plans managériaux et en constituer le socle.

- Définir une gouvernance qui permette de mettre en œuvre une politique managériale efficace et pérenne.

Au-delà des questions de gouvernance globale évoquées ci-dessus, le plan identifiera les structures ou moyens indispensables pour conduire une politique de l'encadrement en définissant leurs missions et leurs périmètres.

- Instaurer des revues de cadres dans chaque ministère.

La pratique des revues de cadres, inégale selon les ministères, devra être améliorée. Elle constitue en effet le socle d'une politique de l'encadrement, car elle permet d'établir une connaissance des cadres, de leurs compétences et de leurs aspirations. Elle permet, dans une perspective de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, de constituer des viviers pour les différents emplois à pourvoir dans votre périmètre ministériel, mais aussi au plan interministériel.

Si elle n'existe pas encore, vous mettrez en place, dès cette année, une revue de cadres au sein de votre département ministériel, au moins dans le périmètre de l'encadrement supérieur. Le plan managérial indiquera son organisation, son périmètre, son contenu et sa périodicité. Vous serez tout particulièrement attentifs dans cette démarche à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et à la prise en compte de la diversité des profils. Vous veillerez, pour l'avenir, à ne pas vous limiter au champ de l'encadrement supérieur mais à englober tous les agents en situation d'encadrement, selon des modalités adaptées aux spécificités de chaque ministère.

- Structurer des parcours professionnels pour les cadres et encourager la mobilité interministérielle.

Vous organiserez les parcours professionnels des cadres de votre département ministériel et serez particulièrement attentifs à certains moments clés de leur carrière qu'il convient tout particulièrement de valoriser. L'année qui suit la sortie de la formation initiale doit, en particulier, faire l'objet d'un accompagnement structuré (tutorat, formations d'adaptation au poste, pratiques managériales...) et d'une évaluation approfondie en fin d'année.

De même la mobilité des cadres doit constituer un objectif de vos politiques à l'égard de l'encadrement, afin de diversifier leurs compétences et d'élargir les origines des cadres aux postes de responsabilités. La mobilité, dans une autre administration que l'administration d'origine, en service déconcentré ou en établissement, doit systématiquement être attendue des candidats à l'accès aux emplois fonctionnels supérieurs même lorsqu'elle n'est pas statutairement requise.

Vous serez aussi particulièrement vigilants à la première nomination dans un emploi fonctionnel, qui constitue une autre étape décisive dans la carrière d'un cadre et est également essentielle pour l'institution qui l'emploie du fait de l'importance de ces fonctions dans le management. La nouvelle disposition statutaire instaurant un détachement sur ces emplois d'abord pour un an, prolongé ensuite de deux ans, sauf difficulté avérée au cours de la première année, doit être l'occasion d'un suivi et d'un accompagnement personnalisés des cadres concernés.

- Développer l'accompagnement des cadres, conforter les « communautés » de cadres et les échanges de pratiques pour développer la transversalité et la mixité des cultures professionnelles.

Le plan managérial mentionnera les objectifs et actions engagées ou programmées dans ce domaine de façon collective ou individualisée : conventions de cadres, réunions thématiques, université de cadres permettant les échanges de pratiques et l'ouverture sur l'extérieur pour des cadres aux cultures et aux pratiques professionnelles variées, formations collégiales, accompagnement d'équipes, tutorat, mentorat... Vous encouragerez également dans ce but le développement de réseaux professionnels collaboratifs.

- Elaborer un plan de formation de l'encadrement.

Le plan managérial mettra un accent particulier sur l'élaboration d'un véritable plan de formation, tant interministériel que ministériel, pour sortir d'une « logique d'offre » et passer à une véritable politique de formation pilotée par le « ministère employeur », en cohérence avec les priorités et les actions interministérielles.

Vous veillerez en particulier à ce que les cadres soient en capacité d'accompagner l'impact des transformations numériques sur les contenus et les relations de travail et de bien appréhender le sens et les modalités du dialogue social.

- Promouvoir une culture et une pratique de l'évaluation de l'activité des cadres.

Le plan managérial indiquera les modalités et les échéances pour la mise en place de lettres de mission pour les cadres nommés sur des emplois fonctionnels, lorsque celles-ci n'existent pas encore, ou l'instauration de pratiques équivalentes. Il mettra en application au sein du ministère des dispositions d'évaluation spécifiques pour les emplois fonctionnels et le développement de pratiques de développement personnel, comme les évaluations à 180 ou 360°.

- Améliorer les dernières parties de carrière.

Cette question devra constituer un axe de votre plan managérial. Afin de vous appuyer, une enquête sera menée auprès de chaque ministère pour mieux appréhender le sujet et qualifier plus précisément les situations. Un groupe de travail interministériel sera constitué pour explorer en particulier les possibilités de renforcement de l'accompagnement des politiques de ressources humaines par des cadres expérimentés s'ils en ont l'appétence et les compétences. Je vous demande de veiller à ce que vos services adressent les informations nécessaires au bon déroulement de ces travaux.

Vous élaborerez ces plans managériaux avant la fin de l'année, en conduisant une démarche participative approfondie avec les cadres de votre ministère et une concertation avec les organisations représentatives de l'encadrement.

III. Inscrire l'engagement des ministères dans la durée et l'accompagner au plan interministériel.

J'organiserai une réunion des ministres sur le développement de ces politiques au sein de chaque département ministériel et au plan interministériel.

Afin de la préparer, les plans managériaux feront l'objet d'une présentation par chaque secrétaire général, au comité de pilotage des secrétaires généraux présidé par le secrétaire général du Gouvernement, après échange avec la directrice générale de l'administration et de la fonction publique, afin d'organiser leur mutualisation et leur valorisation au niveau interministériel. La déléguée aux cadres dirigeants sera étroitement associée à l'ensemble de ces travaux.

Pour appuyer les ministères dans l'élaboration de leurs plans, puis dans leur déploiement, des groupes de travail ont été et vont être constitués (notamment sur la gestion des parcours professionnels et leur accompagnement ; les pratiques de revues de cadres ; les modalités d'évaluation et les dernières parties de carrière). Leurs travaux permettront de valoriser les actions les plus innovantes, certains ministères ayant déjà engagé des politiques très dynamiques en faveur d'une partie de leur encadrement, dont les autres départements ministériels doivent pouvoir tirer profit. Ils doivent aussi permettre de mixer des cultures et des pratiques professionnelles diverses et de développer les mobilités entre ministères. Ils établiront aussi des comparaisons avec les pratiques en vigueur dans les entreprises, en s'appuyant sur les réflexions du comité des directeurs des ressources humaines publics et privés récemment mis en place par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique.

Je vous demande de vous engager sans délai dans ces actions, qui ne supposent pas de mesures réglementaires particulières, mais reposent sur une démarche managériale, afin que des progrès sensibles puissent intervenir dans tous les départements ministériels avant la fin de cette année.


Manuel VALLS