



PREMIER MINISTRE

Mission Haute Fonction Publique

Propositions

présentées par Frédéric THIRIEZ,
avocat aux Conseils
avec Florence MÉAUX,
déléguée aux cadres dirigeants de l'État
et Catherine LAGNEAU,
directrice adjointe de l'École des Mines de Paris

30 JANVIER 2020

SYNTHÈSE

« Pour une haute fonction publique plus agile, plus attractive et plus représentative »

Dans son discours du 25 avril 2019 en clôture du grand débat national, le Président de la République a appelé à une réforme ambitieuse de notre haute fonction publique. Revendiquant son attachement au modèle méritocratique et à l'élitisme républicain qui ont inspiré les créateurs de l'ENA en 1945, il a réclamé, au nom de ces mêmes principes, un « geste large », une véritable refondation de notre système, touchant aussi bien le recrutement, la formation que la carrière des hauts fonctionnaires.

Dans sa lettre de mission du 14 mai, le Premier ministre a concrétisé cette ambition en fixant trois objectifs :

- ▀ revoir les modalités de recrutement des hauts fonctionnaires en mettant en place une sélection exigeante, ouverte à la diversité des talents,
- ▀ revoir la formation initiale des hauts fonctionnaires pour la rendre plus opérationnelle, plus ouverte et renforcer leur formation continue,
- ▀ dynamiser les parcours de carrière.

Guidée par ces objectifs, la mission a d'abord défini **le périmètre** de son étude. Elle a retenu les corps relevant de « l'encadrement supérieur et dirigeant » des trois versants de la fonction publique, selon la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, hors enseignants et militaires :

- ▀ Corps « ENA » ;
- ▀ Corps « Polytechnique » ;
- ▀ Administrateurs territoriaux ;
- ▀ Directeurs d'hôpital et d'établissement sanitaire, social et médico-social ;
- ▀ Directeurs d'organismes de sécurité sociale ;
- ▀ Directeurs des services pénitentiaires et directeurs d'insertion et de probation ;
- ▀ Commissaires de police ;
- ▀ Magistrats de l'ordre judiciaire.

Elle a procédé ensuite à de nombreuses auditions, plus de deux cent cinquante, et a recueilli plus d'une centaine de contributions écrites, spontanées ou sollicitées.

Trois **principes préalables** ont structuré sa réflexion :

- ▀ L'impératif d'excellence dans le recrutement,
- ▀ Le maintien du principe fondateur du recrutement par concours,
- ▀ La nécessité d'une solide formation initiale des candidats reçus, sans préjudice de leur formation continue.

Sur ces bases, la mission a d'abord dressé un **constat**, sévère mais qu'elle croit lucide, de la situation. Ce constat avait déjà été formulé, en ce qui concerne l'ENA, il y a 50 ans par le rapport de la commission Bloch-Lainé, qui envisageait même la suppression de l'école. Rien, ou presque, n'a été

fait depuis. Or, les choses se sont aggravées et toutes les grandes écoles du service public sont concernées :

- ▶ une diversité très insuffisante, avec une sur-représentation des classes supérieures, une répartition par sexes profondément déséquilibrée et un quasi-monopole parisien pour la préparation aux différents concours ;
- ▶ une baisse d'attractivité inquiétante des carrières publiques, se traduisant par l'érosion du nombre des candidats aux concours, tant externes qu'internes, dans les filières administratives comme dans les filières techniques ;
- ▶ une multiplication des grandes écoles de service public depuis la création de l'ENA (INET, EHESP, ENM, ENSP, ENAP), qui nuit à l'émergence d'une culture commune chez les grands serviteurs de l'État et qui, ajoutée à l'émiettement des corps et au silotage des ministères, favorise un corporatisme funeste et nourrit l'ignorance, voire le mépris des uns pour les autres ;
- ▶ un climat préoccupant de perte de confiance entre les citoyens et leurs « élites », politiques ou administratives, qui fait que le doute s'installe sur l'action publique dans son ensemble.

L'objectif de la mission

L'objectif de la mission n'est pas de produire un énième rapport, mais de formuler des propositions aussi précises que possible, environ quarante, qui seront soumises à l'arbitrage du Gouvernement. Ces propositions sont déclinées sous trois rubriques :

- ▶ Décloisonner la haute fonction publique ;
- ▶ Diversifier le recrutement ;
- ▶ Dynamiser les carrières.

Décloisonner la haute fonction publique

- ▶ Avant qu'ils ne rejoignent leur école d'application, les candidats reçus aux différents concours administratifs suivraient un « tronc commun » de six mois, dont l'essentiel se passerait sur le terrain ;
- ▶ L'ENA serait remplacée par une grande « école d'administration publique » (EAP), école d'application regroupant les administrateurs de l'État (ex-énarques) et les ingénieurs des corps techniques ; deux configurations différentes de l'EAP ont été étudiées par la mission ;
- ▶ Il n'y aurait pas de classement de sortie à l'EAP mais une procédure d'affectation par rapprochement des offres et des demandes, évitant les risques de cooptation ou de favoritisme ;
- ▶ La répartition des postes offerts en sortie d'école serait revue pour privilégier les ministères prioritaires ;
- ▶ Tous les administrateurs de l'État et les ingénieurs des corps civils seraient d'abord affectés, pour un an au moins, en administration déconcentrée ou sur une mission prioritaire, sauf cas particulier ;
- ▶ L'accès au doctorat pour les hauts fonctionnaires serait facilité, pour favoriser les parcours à l'international des hauts fonctionnaires français ;
- ▶ La « marque ENA » serait conservée à l'international. L'ENAi, filiale de l'EAP serait chargée notamment des actions de formation « à la carte » aux questions européennes, de la préparation des hauts fonctionnaires européens à la présidence tournante de l'UE, du CHEE et de la préparation aux concours de la fonction publique européenne ;
- ▶ Il serait mis fin au « système des grands corps » par la transformation des corps d'inspection (IGF, IGA, IGAS) en emplois fonctionnels d'une part et, pour les corps juridictionnels (Conseil d'État et Cour des comptes) d'autre part, par un recrutement différé après la sortie de l'école.

Diversifier le recrutement

- ▀ Les épreuves des différents concours étudiants seraient revues, pour les rendre moins académiques, moins discriminantes socialement et plus opérationnelles. Les profils diversifiés seraient mis en valeur par des épreuves à options. Des tests psychotechniques, non notés, seraient prévus au stade de l'admission.
- ▀ La composition des jurys serait revue et leur formation généralisée.
- ▀ Un concours unique serait organisé pour l'ensemble des écoles administratives, avec des épreuves spécifiques par école.
- ▀ Une vingtaine de nouvelles classes préparatoires « égalité des chances (CPE) », réparties sur le territoire à raison d'une classe au moins par région, outre-mer compris, seraient créées par appel à projets. Les élèves seraient sélectionnés sur des critères sociaux combinés au mérite académique et bénéficieraient d'un accompagnement social durant leur préparation aux concours.
- ▀ Un concours spécial, la voie « égalité des chances », ouvert aux élèves sortis des CPE, serait institué pour l'accès aux différentes écoles du service public, dans la limite de 10 à 15 % de l'effectif des promotions.
- ▀ Les actuels 2^{ème} et 3^{ème} concours, ainsi que le « tour extérieur », seraient remplacés par une nouvelle voie d'accès « professionnelle » unique, lisible, accessible au plus grand nombre. Le nombre de postes ouverts serait sensiblement égal à celui des concours étudiants. Les épreuves seraient allégées par rapport aux concours « étudiants » et les candidats reçus seraient directement admis en école d'application, sans passer par le « tronc commun ».
- ▀ Pour progresser vers la parité dans les emplois supérieurs, le Gouvernement pourrait s'engager à nommer, sur une année, 50 % de femmes dans les emplois à la décision du Gouvernement.

Dynamiser les carrières

- ▀ Le référentiel de compétences des hauts fonctionnaires devrait être revu, faisant une plus large place à l'innovation, au dialogue, à la culture du résultat et à la mobilisation des collaborateurs.
- ▀ La DGAFP deviendrait une véritable « DRH groupe » pour l'encadrement supérieur, en étroite liaison avec les DRH ministérielles (30 ETP à prévoir pour l'ensemble).
- ▀ Le suivi RH des cadres territoriaux serait organisé sur le modèle de la fonction publique hospitalière (Centre de Gestion). Cette nouvelle fonction pourrait être confiée au CNFPT.
- ▀ Les cadres supérieurs seraient davantage évalués, formés et reconnus pour leurs performances.
- ▀ Un Institut des Hautes Etudes du Service Public serait créé, afin de dispenser, en milieu de carrière, une formation commune à temps partiel sur une année à des hauts fonctionnaires des trois fonctions publiques, tous corps confondus, ainsi qu'aux magistrats qui le souhaitent, aux officiers de la gendarmerie ou des armées et aux administrateurs des assemblées. Les lauréats de l'Institut auraient vocation à accéder aux emplois supérieurs des trois versants de la fonction publique.
- ▀ Tous les postes vacants de cadres dirigeants de l'État seraient obligatoirement publiés, afin d'ouvrir plus largement l'éventail des possibles.
- ▀ Les mobilités seraient favorisées et davantage valorisées, notamment en encourageant et en sécurisant les passages du secteur public au secteur privé.

Calendrier : pour que la réforme puisse s'appliquer aux recrutements de 2022 (concours de 2021), il est indispensable que les textes législatifs et réglementaires soient pris au plus tard le 1^{er} septembre 2020.

Table des matières

Synthèse	3
Introduction	9
Constats	9
Orientations	12
Postulats de départ	12
Objectifs	13
Décloisonner	15
La nécessité d'une formation initiale	15
Une formation initiale commune pour tous les cadres supérieurs	16
Une nouvelle organisation des écoles de service public	19
Clarifier le statut et les missions des écoles	19
Réorganiser les écoles de service public	20
Professionnaliser la procédure de sortie	25
Repenser le système des grands corps	26
Conserver la « marque ENA » à l'international	30
Diversifier	31
La transformation du concours « étudiant »	31
Permettre le succès du plus grand nombre	31
Simplifier les concours	33
Accompagner la diversification des viviers de recrutement	35
Encourager la promotion interne et les parcours de mobilité	40
Une promotion active de la diversification	41
Renouveler la communication autour des métiers de la fonction publique	41
Créer de nouveaux programmes de promotion de la diversité	41

Dynamiser	45
Des outils modernes de gestion des cadres supérieurs de l'État	45
Consacrer trois principes fondamentaux	45
Affirmer un pilotage stratégique interministériel	47
Renforcer les outils d'une gestion ministérielle et décentralisée	49
Répondre au besoin de fluidification des carrières et de reconnaissance des cadres	51
Poursuivre la simplification des cadres de gestion	52
Une gestion renouvelée des carrières des cadres supérieurs	52
Garantir la publicité des postes et anticiper les besoins	52
Évaluer, valoriser les résultats et former tout au long de la carrière	54
Valoriser les mobilités	56
Encourager et sécuriser les passages entre les secteurs public et privé	57
Promouvoir	58
Valoriser toutes les compétences	60

Conclusion	61
-------------------	----

Annexes

1 - L'école d'administration publique (EAP)	63
2 - Maquette pédagogique de la formation initiale à l'EAP	65
3 - Origine par corps des cadres dirigeants de l'État et des membres du vivier	70
4 - L'Institut des hautes études sur service public (IHESP)	74
5 - Le GIP des écoles du service public	77
6 - La fonctionnalisation des grands corps	78
7 - Conditions de mise en œuvre d'un nouveau concours de recrutement et situation juridique des dernières promotions de l'ÉNA	81
8 - Liste des personnes auditionnées par la mission	85
9 - Lettre de mission	93

INTRODUCTION

Constats

L'idée de supprimer l'ENA n'est ni nouvelle, ni révolutionnaire. Il y a déjà cinquante ans, le très sérieux rapport Bloch-Lainé¹ envisageait la suppression de la grande école : « *Les critiques contre l'ENA ne cessent de s'amplifier depuis quelques années. L'opinion, l'administration, les élèves eux-mêmes sont dans le procès autant de témoins à charge* ». Il y a plus de quinze ans, la commission présidée par Yves-Thibault de Silguy², partant du même constat, proposait, sinon de supprimer l'ENA, du moins de la mettre en concurrence par la création d'une voie d'accès directe à la haute fonction publique inspirée du *fast stream* britannique. Le procès de l'école avait été lancé par les intellectuels dès les années soixante avec *Les Héritiers* de Jean-Claude Passeron et P. Bourdieu (1964) et *L'énarchie ou les mandarins de la société bourgeoise* de Jean-Pierre Chevènement (1967). Des hommes politiques de tous bords ont, à leur tour, réclamé la suppression de l'école : Jacques Chirac qui y voyait « *le symbole d'une élite qui a failli, d'une caste qui se coopte* », Laurent Fabius qui évoquait un « *système malsain et refermé sur lui-même* », mais aussi François Bayrou ou encore Bruno Le Maire.

C'est dire que le débat est bien antérieur au mouvement des « gilets jaunes » qui d'ailleurs, n'a jamais placé la suppression de l'ENA au premier rang de ses revendications. Il est légitime en revanche que tout gouvernement s'interroge sur la pertinence du système de recrutement et de formation des futurs hauts fonctionnaires qui est, rappelons-le, à la charge des contribuables.

Que reproche-t-on au système de l'ENA ?

Admettons d'abord ses mérites : elle a doté l'État de cadres de haut niveau intellectuel, dévoués au service public malgré des conditions de rémunération peu attractives, intègres et motivés malgré des perspectives de carrières souvent incertaines. L'ENA jouit d'ailleurs d'une excellente réputation à l'international.

Reconnaissons ensuite que certains griefs retenus contre elle ne sont pas recevables. Le « monopole » de l'ENA ? Il n'est plus qu'un lointain souvenir : depuis plus de dix ans, avec le développement des concours parallèles, l'école ne fournit plus que le tiers des recrues des corps recrutant en principe « par la voie de l'ENA ».

La méconnaissance du terrain ? Ce n'est pas l'école qui fixe le nombre de postes offerts dans chaque administration en fin de scolarité et encore moins elle qui décide de la première affectation à Paris ou dans les territoires.

Les liens avec le monde politique ? À relativiser : les énarques ne représentent plus aujourd'hui que 10 % des membres du Gouvernement et 3 % des députés.

Beaucoup plus sérieux sont les griefs relevés dès 1969 par le rapport Bloch-Lainé, réitérés par le rapport Silguy, auxquels il faut ajouter de nouveaux défis que l'école ne semble pas en mesure de relever par ses propres moyens.

1 - Commission d'études des problèmes de l'ENA, Doc. Française, avril 1969

2 - Moderniser l'État : le cas de l'ENA, Doc. Française, 2003

La démocratisation voulue par les pères fondateurs de 1945 n'est pas au rendez-vous. Les fils de cadres représentent toujours 70 % des promotions et ce chiffre ne baisse pas depuis 30 ans. La création des classes préparatoires intégrées (CPI) n'a pu inverser la tendance, avec seulement 7 réussites au concours en dix ans.

La scolarité à l'ENA souffre de contradictions internes qui minent la formation : comment se prétendre école d'application, alors que les élèves ne sauront qu'à la sortie quel sera leur métier ? Comment dispenser un enseignement utile alors que les élèves sont focalisés uniquement sur les épreuves de classement ?

La procédure de sortie n'est à l'avantage, ni de l'administration, ni des élèves : le choix des postes selon le rang de classement, s'il a le mérite de la simplicité, est source de frustrations et de rancœur chez les élèves et ne garantit nullement à l'employeur l'adaptation au poste de sa nouvelle recrue, ni même sa véritable motivation.

La sortie possible dans les « grands corps » (Conseil d'État, Cour des comptes, Inspection générale des finances), maintes fois dénoncée, garantit aux heureux élus (12 ou 15 sur 80 selon les années) une carrière sinon plus brillante, du moins beaucoup plus variée que les autres, et ce, sur la base d'une simple note chiffrée, avec son lot inévitable d'arbitraire ou de contingence.

Ces griefs sont connus et, malgré quelques tentatives infructueuses, notamment sur la suppression du classement de sortie, rien n'a pu être fait pour y remédier.

Les autres grandes écoles du service public n'échappent pas à ces difficultés. À l'école Polytechnique par exemple 80 % d'enfants de CSP+, 22 % seulement de filles, un quasi-monopole des quatre grandes classes préparatoires franciliennes... De plus, la multiplication des écoles d'administration depuis la création de l'ENA, tels que l'Institut national des études territoriales (INET), l'École des hautes études en santé publique (EHESP), l'École nationale supérieure de la police (ENSP), l'École nationale de d'administration pénitentiaire (ENAP), sans mentionner l'École nationale de la magistrature (ENM), nuit au développement d'une culture commune chez les grands serviteurs de l'État, pourtant appelés à travailler ensemble, magistrats compris. L'émiettement des corps nourrit l'ignorance, la méfiance voire le mépris des uns pour les autres, freine les mobilités et développe un corporatisme funeste.

Encadré n° 1 : L'INTROUVABLE DIVERSITÉ

1. Une surreprésentation des classes « supérieures » dans les grandes écoles du service public

Alors que les enfants de CSP+ représentent 20 % de la population des 18-23 ans, ce pourcentage monte à 41 % au sein de la population étudiante, mais à 58 % dans les classes préparatoires aux grandes écoles, 68 % à Sciences Po, 61 % à l'ENM, 76 % à l'ENA et 82 % à l'école Polytechnique ⁽¹⁾.

En ce qui concerne l'ENA, on a pu calculer qu'un candidat issu des « classes supérieures » a une chance sur 10 d'intégrer l'école, celui issu des « classes moyennes » une sur 15 et celui issu des « classes populaires » une sur 18. Pire, pour le concours externe, ces taux de chance deviennent respectivement : 1/13, 1/28 et 1/43... ⁽²⁾.

2. Une représentation des genres profondément déséquilibrée et contrastée selon les filières

La domination masculine est écrasante à l'école Polytechnique (22 % de femmes). Elle demeure forte à l'ENA (30 % de femmes au concours externe, 37 % au concours interne) : ces dernières, qui représentent 40 % des candidats en moyenne sur les trois concours, chutent aussi bien au stade de l'admissibilité qu'au stade de l'admission. L'élimination est encore plus sensible pour le concours externe : en moyenne sur la période 2010-2018, elles représentaient 41 % des candidats, mais seulement 32 % des admis. Le concours interne leur réussit bien mieux (39 % des candidats, 42 % des admis).

Pour les directeurs d'hôpital, le déséquilibre est aussi marqué : les femmes sont légèrement majoritaires dans les candidats (55 %), mais elles réussissent beaucoup moins bien que les hommes (41 % des admis). La situation

inverse prévaut au concours des administrateurs territoriaux où les femmes, bien qu'un peu moins nombreuses que les hommes (277 contre 298) réussissent mieux (27 admises pour 20 admis en 2017) ⁽³⁾.

La domination féminine est en revanche bien établie à l'ENM, avec 74 % de femmes, un pourcentage qui ne cesse d'augmenter depuis trente ans : elles représentaient 54 % en 1984. Il en est de même pour les directeurs des services pénitentiaires formés à l'ENAP (74 % de femmes).

3. Un quasi-monopole parisien pour la préparation aux concours

Les étudiants de Sciences Po Paris représentent 76 % des admis au concours externe de l'ENA, les deux-tiers des admis aux concours de l'Assemblée nationale et du Sénat, presque la moitié des reçus au concours de l'INET, un tiers des admis au concours de directeur d'hôpital ⁽⁴⁾. Dans la magistrature, un auditeur de justice sur trois est passé par Sciences Po Paris : le taux de réussite de son École de droit au concours de l'ENM avoisine 50 % en 2018.

Cela ne signifie pas, évidemment, que les élèves de nos grandes écoles soient tous parisiens, loin de là : à l'ENA par exemple, seulement 40 % des admis sont nés à Paris et y ont obtenu leur baccalauréat. En revanche, les deux-tiers des élèves ont obtenu leur premier diplôme universitaire à Paris. Ils ont dû « monter à Paris » pour avoir davantage de chances de réussir les concours, avec les coûts que cela représente pour les familles et, partant, l'effet discriminatoire que cela induit. La situation est identique à l'école Polytechnique : 42 % « seulement » des reçus au concours 2018 sont d'origine parisienne, mais presque 60 % ont fait leur prépa dans un des quatre fameux lycées franciliens (Sainte-Geneviève, Louis-le-Grand, Stanislas et Henri IV), alors que plus de cent lycées en France dispensent des classes préparatoires scientifiques...

(1) Etude Roland Berger, avril 2019.

(2) Fabrice Larat, *Le dernier maillon dans la chaîne des inégalités ?* Revue française d'administration publique, 2015.

(3) Source : CNFPT, rapport 2017.

(4) Source : Sciences Po, École d'affaires publiques, 2017.

Il est temps d'agir, car la situation s'aggrave.

Dans un climat inquiétant de perte de confiance entre les citoyens et leurs « élites », politiques et administratives confondues, la haute fonction publique n'a pas su, ou pas voulu, effectuer le saut culturel qu'impose la demande sociale. Le doute, la méfiance s'installent sur l'action publique en général. Les exigences des citoyens vis-à-vis des décideurs publics se font de plus en plus pressantes, en termes d'efficacité, de transparence et de responsabilité. Or, le métier d'administrateur au vingt et unième siècle n'a plus rien à voir avec ce qu'il était au lendemain de la guerre.

D'une part, la production de normes, qui était l'ADN du haut fonctionnaire d'un État centralisé et vertical, doit céder la place à un exercice autrement plus délicat, la conduite du changement dans un environnement complexe. Cela implique de passer d'une culture de l'unilatéral à une culture de la négociation et du compromis, de savoir renoncer aux certitudes acquises pour laisser place à la créativité.

D'autre part, la culture de la haute fonction publique demeure trop hexagonale. Le « réflexe Europe » est loin d'être systématique et la connaissance des rouages de l'Union imparfaite.

Mais surtout, une menace nouvelle pèse sur nos écoles de service public : leur baisse d'attractivité et la concurrence croissante du secteur privé, que ce soit pour les concours administratifs ou pour les corps techniques de la haute fonction publique.

Encadré n° 2 : UNE BAISSE D'ATTRACTIVITÉ INQUIÉTANTE

Tous concours confondus (ENA, ENM, INET, EHESP), le nombre de candidats a baissé d'un millier entre 2010 et 2018 pour s'établir à 5.900, alors même que le nombre de postes offerts augmentait de 50 % ⁽¹⁾.

Cependant cette baisse globale cache des situations contrastées selon les écoles et les types de concours.

Pour l'ENA, le nombre global d'inscrits s'est maintenu sur la période autour de 1.500, avec une légère progression des candidats externes, mais une baisse sensible des candidats aux 2^{ème} et 3^{ème} concours. Cette baisse d'attractivité de la voie « professionnelle » se constate également chez les candidats au « tour extérieur » (-25 % sur la période), comme pour les concours parallèles des tribunaux administratifs (TA) et des chambres régionales des comptes (CRC), respectivement de -50 % et -40 %.

Pour l'INET et l'EHESP, la chute du nombre de candidats est sévère et affecte les trois concours : sur la période, les inscrits aux concours sont passés de 1900 à 580 pour l'INET et de 800 à 420 pour l'EHESP (chiffre incluant les DH et D3S).

Seule l'ENM progresse depuis 2010, grâce à une forte augmentation des candidats au concours externe (de 1.600 à 2.300), alors que les 2^{ème} et 3^{ème} concours se maintiennent. Toutefois, cette reprise fait suite à une forte baisse entamée à la fin des années 1990 (4.130 candidats au concours externe de 1998, 1.600 en 2010).

À la sortie de l'école Polytechnique enfin, il y a bien longtemps que les grands corps – à l'exception notable du corps des Mines – ne sortent plus parmi les premiers au classement. En 2018, le 280^{ème} a pu obtenir le corps des ingénieurs de l'Armement, le 326^{ème} l'INSEE, le 181^{ème} les Ponts (en 2017, le 369^{ème}).

(1) Etude Roland Berger, avril 2019.

Dans un tel contexte, si l'État veut continuer à attirer les meilleurs, il devra faire des efforts, sinon en termes de rémunération, du moins en termes de gestion des carrières. L'État, on le sait, n'est pas un bon DRH. Les hauts fonctionnaires, dévoués qu'ils sont, peuvent consentir des sacrifices financiers pour autant qu'on leur promette une carrière attractive (responsabilités, autonomie, mobilités, formation continue).

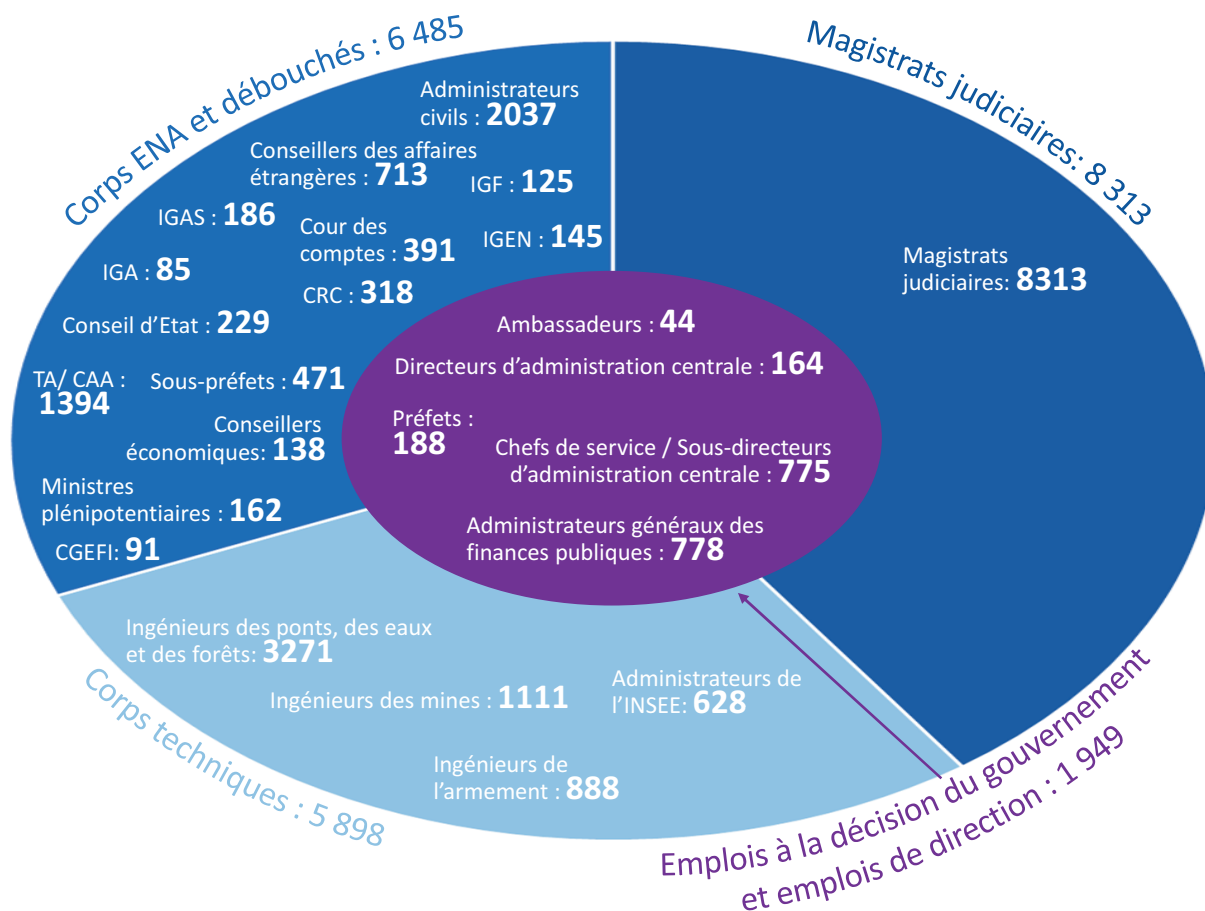
Et le risque de perte d'attractivité des concours est accru par la possibilité, désormais reconnue par la loi, de nommer des contractuels dans les emplois de direction.

La difficulté de la mission s'en trouve augmentée : comment maintenir, dans un contexte de baisse des vocations, le niveau d'excellence requis (« la République a besoin des meilleurs »), tout en diversifiant le recrutement ?

Orientations

Postulats de départ

- **Champ de l'étude** : les corps relevant de « l'encadrement supérieur et dirigeant » des trois fonctions publiques selon la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), hors enseignants et militaires, c'est-à-dire : corps « ENA », corps « Polytechnique », administrateurs territoriaux, directeurs d'hôpital et d'établissement sanitaire, social et médico-social, directeurs d'organismes de sécurité sociale, directeurs des services pénitentiaires et directeurs d'insertion et de probation, commissaires de police et magistrats de l'ordre judiciaire, soit une population d'environ 20 000 personnes. Assurément, les magistrats judiciaires ne peuvent être qualifiés de « hauts fonctionnaires ». Ils sont cependant tous des responsables de haut niveau au service de l'État et, à ce titre, la lettre de mission les inclut dans la réflexion sur le recrutement, la formation et la carrière des cadres de la République.



Source : DGAFP : emplois à la décision du gouvernement (EDG) / emplois de direction (EDD)

- Maintien de **l'impératif d'excellence** dans le recrutement, ce qui, dans un contexte défavorable aux carrières publiques, suppose un effort significatif pour renforcer leur attractivité.
- Maintien du principe fondamental du recrutement **par concours**, sauf exception (contractuels), afin d'assurer le respect de l'égalité d'accès aux emplois publics, garantie par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à ce jour profondément ancré dans les valeurs de la fonction publique française.

Objectifs

Dans un monde qui a profondément évolué au cours des dernières décennies, conduire les transformations dont l'État a besoin nécessite des compétences nouvelles : il ne s'agit plus seulement de rédiger des normes d'en haut et de savoir diriger avec autorité, mais d'accompagner le changement dans une société complexe. À une culture de l'unilatéral doit succéder une culture de la concertation, de la responsabilisation, de la créativité et de la prise de risque. Le haut fonctionnaire de demain doit être un manager et un porteur de projets, à l'écoute de la population, des élus, des politiques, sachant renoncer aux certitudes acquises, capable d'écouter, de douter et d'imaginer des solutions innovantes.

C'est un profond changement culturel que nous espérons. Si la haute fonction publique accomplit cette mutation, elle sera non seulement plus efficace, mais aussi plus attractive pour les jeunes talents.

Dans ce contexte, les objectifs assignés à la mission peuvent être résumés ainsi :

- ▀ **Décloisonner la haute fonction publique** par l'acquisition d'une culture commune du service public, en début et en milieu de carrière ; professionnaliser la formation en faisant des écoles de véritables écoles d'application et non pas des outils de classement ;
- ▀ **Diversifier le recrutement**, aussi bien sur le plan social, géographique et par genre, en ayant une attention particulière aux personnes en situation de handicap, que sur le plan des profils et des compétences ;
- ▀ **Dynamiser les carrières** pour les rendre à la fois plus attractives en termes de déroulement (suivi RH, mobilité, formation continue) et plus exigeantes en termes de résultats (évaluations, orientation).

DÉCLOISONNER

L'émiettement des corps et la multiplicité des écoles de service public nourrissent le corporatisme et l'ignorance réciproque, voire la méfiance entre serviteurs de l'État. Ils freinent les mobilités professionnelles au détriment de l'attractivité des carrières et du bon emploi des hauts fonctionnaires.

Conformément à la lettre de mission, la formation initiale et continue des hauts fonctionnaires doit doter ces derniers d'une véritable culture commune du service public, en début et en milieu de carrière. Pour autant, le caractère professionnel de la formation doit être préservé voire, dans certains cas, accentué : les grandes écoles du service public doivent être de véritables écoles d'application et non des outils de classement.

La nécessité d'une formation initiale

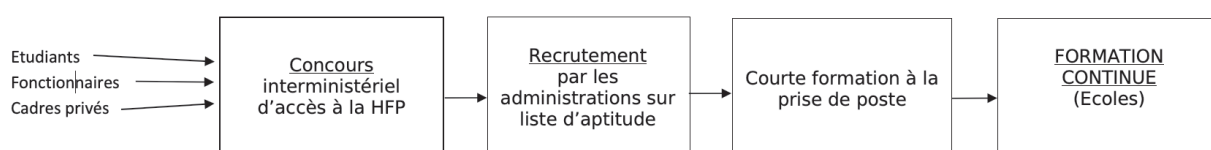
Contrairement à d'autres pays (Royaume-Uni, USA, etc.) ou à la fonction publique de l'Union européenne, le modèle français de formation des cadres supérieurs de l'État repose principalement sur des écoles de service public. Un rapport récent³ en dénombrait 75, intervenant dans l'ensemble des champs de l'action publique.

Le présent rapport examine plus précisément les écoles dans lesquelles sont formés les cadres supérieurs de l'État :

- Pour les filières administratives : l'École nationale d'administration (ENA), l'Institut national des études territoriales (INET), l'École des hautes études en santé publique (EHESP) et, nonobstant le statut de droit privé des directeurs de caisses, l'école nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S) ;
- Pour les filières techniques : les écoles d'application de l'école Polytechnique (X) ;
- Pour les magistrats judiciaires : l'École nationale de la magistrature (ENM) ;
- Pour les directeurs des services pénitentiaires et directeurs d'insertion et de prévention : l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) ;
- Pour les commissaires de police : l'École nationale supérieure de police (ENSP).

Cette organisation n'a rien d'évident, même en France, puisque les fonctionnaires parlementaires, recrutés sur concours, sont dispensés d'une formation initiale dans une école. Cette intégration immédiate dans la structure d'accueil repose sur l'idée légitime que les personnes recrutées ont suivi des études supérieures longues et exigeantes. Elle privilégie une formation par les pairs à l'occasion de la prise de poste et met davantage l'accent sur la formation continue. L'intégration directe contribuerait enfin à un rajeunissement des effectifs et s'accompagnerait d'économies budgétaires significatives.

Le schéma qui suit illustre ce type d'organisation :



3 - ROUSSELLE Olivier, PANNIER Pauline, Les écoles de service public et la diversité, Rapport au Premier ministre, février 2017

Néanmoins, la mission a acquis la conviction que le modèle de formation initiale français restait pertinent :

- d'abord, parce que la suppression des écoles de formation irait à l'encontre de l'un des objectifs de la mission, qui est de donner à tous les futurs cadres supérieurs de l'État une culture commune du service public, grâce à un tronc commun de formation ;
- ensuite, parce que le modèle français de formation initiale est reconnu par les employeurs publics en France, mais également à l'étranger, comme en témoignent notamment les succès à l'international de l'ENA ou de l'ENM.

Pour autant, **un regroupement de certaines écoles n'est-il pas souhaitable ?**

On peut penser à un regroupement par filières de métiers :

- la filière « Administration », avec les élèves de l'actuelle ENA, les administrateurs territoriaux, les directeurs d'hôpital et d'établissements médico-sociaux et peut-être les ingénieurs des corps civils ;
- la filière « Justice et sécurité » avec les magistrats, les commissaires de police et les directeurs des services pénitentiaires, voire les juges administratifs et financiers.

La formule paraît séduisante, mais la mission l'a écartée pour des raisons à la fois d'ordre pratique et théorique.

- D'une part, la réforme n'aboutirait pas à une simplification mais à une sorte de « dépeçage » des écoles : l'INET et l'EHESP subsisteraient nécessairement pour la formation des corps autres que les administrateurs territoriaux et directeurs d'hôpital, la magistrature ferait valoir à juste titre sa spécificité pour conserver l'ENM dans sa configuration actuelle, les juges administratifs et financiers ne sauraient, en raison de la séparation des deux ordres de juridiction, être rattachés à la filière « justice »...
- D'autre part, sur le plan des principes surtout, il est apparu à la mission qu'un tel redécoupage par métiers irait à l'encontre de l'un de ses objectifs majeurs, le décroisement des corps.

C'est pourquoi, à une restructuration complète **des écoles**, la mission a préféré proposer une **restructuration de la scolarité**, fondée sur la distinction entre un **tronc commun** applicable à tous, suivi de **l'école d'application** propre à chaque métier (**proposition 1**).

Elle a eu le souci cependant de ne pas allonger la durée totale des scolarités, ce qui lui paraît techniquement possible sans diminuer la qualité de la formation, en déplaçant vers le tronc commun certains modules de stage ou d'enseignement des écoles actuelles.

Pour autant, la mission n'a pas renoncé à proposer la reconfiguration de certaines écoles, s'agissant d'une part des administrateurs et ingénieurs, d'autre part du secteur social et de la santé publique (**propositions 4 et 6**).

Une formation initiale commune pour tous les cadres supérieurs

Proposition 1 : Organiser un tronc commun pour les élèves reçus aux différents concours

Pour forger une culture partagée par l'ensemble des cadres supérieurs des trois fonctions publiques et de la magistrature et encourager le travail en transversalité malgré la diversité des métiers, la mission propose de créer un tronc commun de formation initiale pour tous, dès leur admission au concours et avant qu'ils ne rejoignent leur école d'application. Cette formation ne concernerait que les fonctionnaires recrutés par la voie d'un concours externe. Le schéma ci-dessous illustre cette idée :

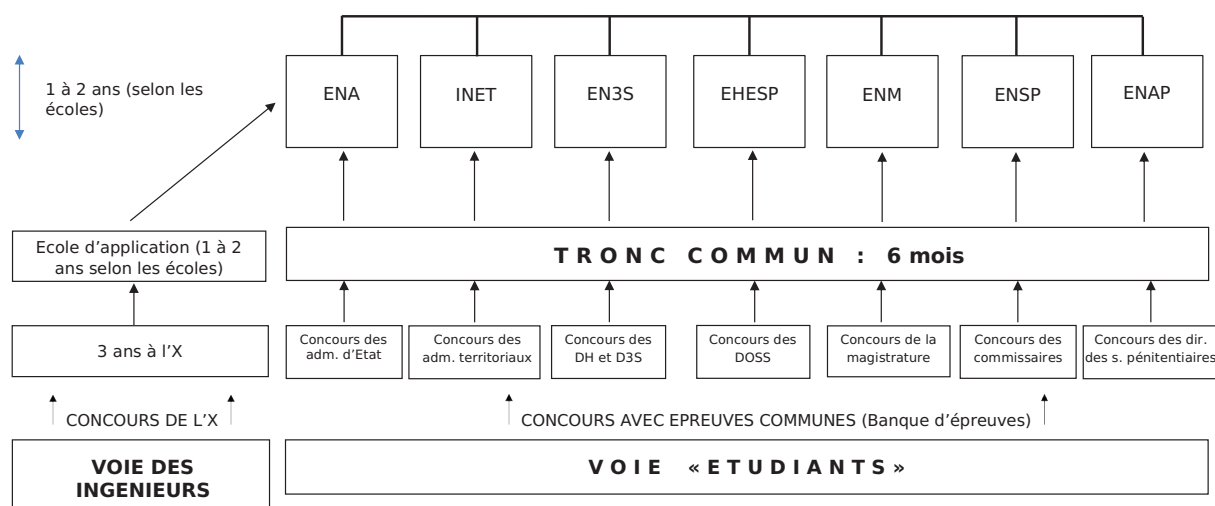


Schéma n°1 – Tronc commun

Cette formation initiale commune a pour ambition de :

- faire partager la culture et les valeurs communes du service public, dans le respect des exigences juridiques et déontologiques ;
- faire connaître les différentes modalités d'actions de l'État pour permettre une compréhension mutuelle des futurs cadres supérieurs de l'État.

L'inclusion des futurs magistrats dans le tronc commun a pu inquiéter certains interlocuteurs de la mission. Celle-ci estime au contraire que cette solution se justifie par l'objectif de décroisement qu'elle poursuit et qui n'est nullement de nature à menacer l'indépendance des magistrats. Il convient en revanche de s'assurer que cette période de formation commune ne porte pas atteinte à la qualité de la formation spécifique des magistrats, comme d'ailleurs des futurs administrateurs.

Dans un premier temps, la mission a envisagé une durée de tronc commun d'un an. Toutefois, des inquiétudes se sont exprimées : les certaines écoles sont en effet soucieuses que ce tronc commun ne se fasse pas au détriment de la formation « métier ».

Pour en tenir compte, la mission a étudié une **solution avec un tronc commun en deux phases** : une phase générale (6 mois) commune à tous, suivie d'une phase plus spécialisée par familles de métiers, avec d'un côté la filière « Administration » (l'actuelle ENA, l'INET, l'EHESP et l'EN3S) et de l'autre la filière « Justice et sécurité » (ENM, ENSP, ENAP). Cette deuxième phase se déroulerait au cours de la scolarité dans les différentes écoles, que les élèves rejoindraient donc après six mois et non un an. Cette variante suppose une articulation des phases de tronc commun avec les programmes des écoles, qui paraît très délicate (« tronc commun vertical »). Elle suppose également que la scolarité des élèves issus de la « voie professionnelle » qu'il est proposé de créer par ailleurs (**propositions 20 et 20 bis**) soit allongée de six mois.

Cette solution est apparue trop complexe. C'est pourquoi la mission a finalement opté pour **une durée réduite de six mois, précédant l'entrée dans les différentes écoles d'application**. Compte tenu de l'objectif du tronc commun, qui est d'acquérir une culture commune du service public, sa place doit en effet se situer en début de formation plutôt qu'à la fin.

Organisée par un GIP regroupant toutes les écoles concernées (**voir annexe 5**), cette formation initiale dont la durée serait de six mois comprendrait :

- trois semaines de préparation militaire supérieure, permettant de découvrir l'organisation de la défense, ses enjeux et de recevoir une formation à la sécurité ;
- trois semaines consacrées à l'encadrement des jeunes du service national universel ;
- 4 mois de stage opérationnel ;

- des travaux en ateliers et des mises en situation portant sur les institutions publiques nationales et européennes, l'organisation administrative et judiciaire de l'État, la déontologie, le management et le leadership, la gestion des ressources humaines (GRH), etc.

Un projet de maquette du tronc commun est proposé dans l'encadré suivant :

Encadré n° 3 : PROJET DE MAQUETTE DU TRONC COMMUN

Durée : 6 mois, dont 5 mois et demi sur le terrain et 15 jours d'enseignements.

Effectifs : 450 environ (concours externes), répartis en trois sites (Strasbourg, Bordeaux, Rennes), voire quatre (Agen), avec une composition diversifiée, représentative des sept filières.

Organisateur : le GIP regroupant les écoles.

Période 1 : service national (6 semaines)

La sensibilisation aux enjeux de la Défense Nationale et le développement du service national universel doivent être pris en compte dans le cursus commun de formation des futurs hauts cadres de la nation.

- préparation militaire supérieure : 3 semaines
- encadrement des jeunes du SNU : 3 semaines

Période 2 : enseignements (2 semaines)

Sous forme de travaux en groupe :

- Problématiques et enjeux de l'organisation : administrative, territoriale, judiciaire et européenne
- Déontologie (du fonctionnaire, du magistrat, du policier)
- Management, leadership, GRH, gestion de crise, gestion des risques, communication.

Période 3 : mission opérationnelle (4 mois)

Les élèves, par groupes de 7 (un par école) sont envoyés en stage dans une administration, nationale ou déconcentrée, une collectivité territoriale, un hôpital, une juridiction, un service de police, un organisme européen ou un établissement pénitentiaire, avec une mission de diagnostic et de propositions concrètes sur une problématique choisie par le responsable de l'établissement en liaison avec le GIP des écoles de service public. Ils rédigent un rapport collectif à l'issue de cette mission.

La mise en place du tronc commun suppose une harmonisation du calendrier de la scolarité pour deux des sept écoles concernées par le présent rapport. En effet, l'ENSP et l'ENAP, à la différence des autres écoles, débutent leur scolarité en septembre-octobre et non en janvier. Comme il est souhaitable que tous les futurs fonctionnaires et magistrats suivent ce parcours de six mois ensemble et en début de scolarité, la mission propose que toutes les écoles s'alignent sur l'année civile.

À ce stade, la mission ne propose pas de rattacher **les ingénieurs** ayant choisi les corps d'État à ce tronc commun général : cela allongerait excessivement leur scolarité. En revanche, la mission propose que les ingénieurs effectuent une partie de la scolarité au sein de la nouvelle école (**proposition 6**) avec les administrateurs de l'État.

Une nouvelle organisation des écoles de service public

Clarifier le statut et les missions des écoles

Proposition 2 : Harmoniser le statut juridique des écoles

Toutes les grandes écoles du service public sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit sous le statut d'établissement public administratif (EPA), comme l'ENA, l'ENM, l'ENAP, l'ENSP et l'EN3S, soit sous le statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), comme l'EHESP. Seul l'INET, établissement géré par le CNFPT, y échappe, pour des raisons plus historiques que juridiques. Pourtant le statut d'EPA présente de multiples avantages, en termes d'autonomie de gestion et de responsabilité, de recherche de recettes propres, d'indépendance des enseignants, de développement de partenariats avec le monde universitaire ou international et le milieu de la recherche. De plus, la composition du conseil d'administration d'un établissement public permettrait à l'INET d'associer aux représentants des collectivités territoriales employeurs, les organisations syndicales, les anciens élèves et des personnalités qualifiées.

Il est donc proposé de donner à l'INET le statut d'établissement public administratif, ce qui lui permettra, en outre, de participer au GIP qu'il est proposé de créer entre toutes les grandes écoles du service public (**annexe 5**).

Pour ces raisons, il est recommandé aussi que l'ENSP, dont le statut d'établissement public a pu être récemment discuté, conserve ce statut.

Proposition 3 : Confier aux écoles l'organisation des concours

Tandis que l'ENA, l'ENM et l'EN3S organisent elles-mêmes leurs concours, ce n'est le cas, ni de l'ENSP (Direction générale de la police nationale), ni de l'ENAP (Direction de l'administration pénitentiaire), ni de l'EHESP (Centre national de gestion) ou de l'INET (CNFPT).

La mission s'est interrogée sur les raisons de telles différences, qui n'apparaissent pas clairement. Sans porter atteinte aux prérogatives de l'autorité de tutelle, l'organisation des concours par les écoles elles-mêmes, en tous cas pour les corps concernés par le présent rapport, renforcerait l'implication de ces dernières et leur permettrait d'intensifier localement leurs liens avec les universités environnantes. Elle faciliterait par ailleurs la mutualisation des épreuves qui est proposée par ailleurs (**proposition 14**).

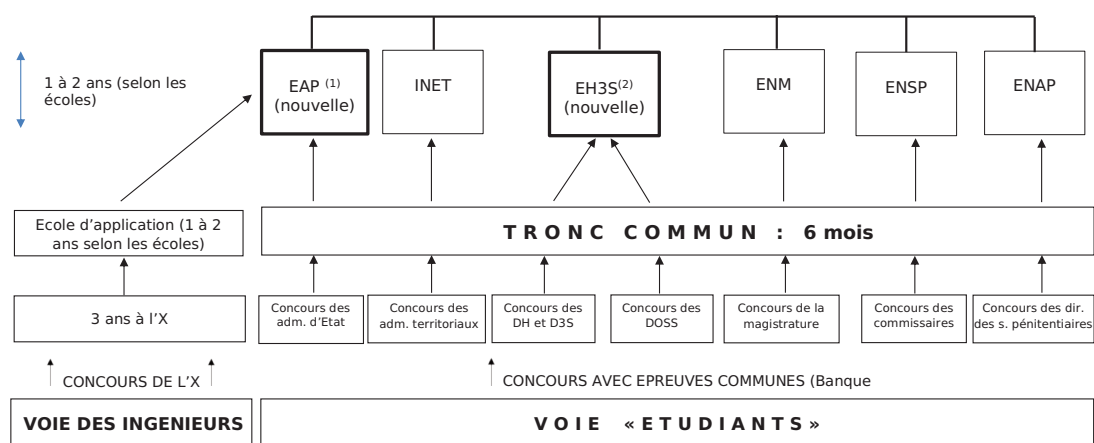
Il est donc proposé que :

- l'ENSP organise le concours de commissaire de police ;
- l'ENAP organise les concours de directeur des services pénitentiaires et de directeur d'insertion et de probation, deux corps qui sont en voie de rapprochement ;
- l'EHESP organise les concours de directeur d'hôpital et de D3S, corps dont la fusion est proposée (**proposition 31**) ;
- l'INET organise les concours d'administrateur territorial et d'ingénieur en chef territorial, deux cadres d'emploi dont la fusion est proposée (**proposition 31**).

Réorganiser les écoles de service public

La mission, pour les raisons exposées ci-dessus, a écarté l'option d'une grande réorganisation de façade et privilégié les regroupements ponctuels d'écoles susceptibles de créer de la valeur pour la formation initiale des cadres supérieurs. Elle estime pertinent de :

- regrouper au sein d'une seule et même école les cadres supérieurs de la santé et de la sécurité sociale afin d'accroître l'attractivité de ce secteur et ouvrir des perspectives de carrière plus vastes aux élèves ;
- confier à l'INET la formation des administrateurs de la ville de Paris pour mettre fin à une anomalie historique ;
- remplacer l'ENA par une nouvelle École d'Administration Publique (EAP) qui serait commune aux administrateurs et aux ingénieurs de l'État.



¹ École d'administration publique (administrateurs et ingénieurs de l'État)

² École des Hautes Études de Santé Publique et de la Sécurité Sociale (fusion EHESP et EN3S)

Schéma n° 2 : Nouvelle organisation des écoles avec le tronc commun

Proposition 4 : Fusionner l'EHESP et l'EN3S

La nouvelle « École des Hautes études de la santé et de la sécurité sociale » formerait aussi bien les directeurs d'hôpital et d'établissements médico-sociaux que les dirigeants des organismes de sécurité sociale.

Proposition 5 : Remplacer l'administration parisienne dans le droit commun

Le recrutement et la formation des administrateurs de la ville de Paris, actuellement assuré par l'ENA relèveraient désormais de la filière territoriale (CNFPT et INET). En conséquence, le corps des administrateurs de la ville de Paris serait mis en extinction.

Proposition 6 : Créer une grande école d'administration publique (EAP)

La mission propose de transformer profondément l'ENA en créant une nouvelle école d'administration publique (EAP), école d'application **regroupant les administrateurs de l'État et les ingénieurs des corps techniques**.

Située à Strasbourg, elle accueillerait en formation initiale les élèves de l'ex-ENA recrutés selon les nouvelles modalités définies *infra* et les ingénieurs des quatre corps techniques (Mines, IPEF, Armement, INSEE). Tous les hauts cadres de la Nation, qu'ils soient administratifs ou techniques, seraient ainsi formés dans le même creuset, pour une partie de leur scolarité initiale (voir Schéma n° 2 *supra*).

Le passage par cette école n'allongerait la durée de scolarité, ni des élèves de l'ancienne ENA (2 ans actuellement), ni des ingénieurs, dans la mesure où l'année passée à l'EAP se substituerait à la dernière année d'école d'application, très souvent consacrée à l'action publique (après la formation qui complète leurs bases techniques et scientifiques et conduit au diplôme d'ingénieur). En revanche, pour les administrateurs de l'INSEE, dont la formation ne prévoit pas actuellement de tels modules d'enseignement, une prolongation de la durée de scolarité pourrait être envisagée, le cas échéant à temps partiel au cours du premier poste.

Deux configurations différentes de l'EAP ont été étudiées par la mission :

Variante 1 : l'EAP, établissement d'enseignement supérieur et de recherche

L'actuelle ENA pourrait devenir un établissement d'enseignement supérieur et de recherche, associé à une université de rang mondial. L'EAP mettrait en œuvre la formation initiale des administrateurs et ingénieurs de l'État. Elle pourrait délivrer des diplômes jusqu'au doctorat.

Il est en effet indispensable que les futurs cadres dirigeants soient confrontés aux savoirs qui se créent, et non à la transmission des pratiques d'hier. Un partenariat ayant été initié par l'ENA en ce sens, l'université d'association pourrait être Paris Sciences et Lettres (PSL), qui couvre tous les domaines du savoir et de la création : sciences, ingénierie, arts, humanités et sciences sociales. Elle pourrait aussi être une école commune à PSL et IP Paris (Institut Polytechnique de Paris) pour marquer plus fortement le virage technologique que la formation des hauts-fonctionnaires prendrait, dans un contexte d'accélération de la transformation numérique des économies et des organisations, et inclure ainsi l'école Polytechnique et ses écoles d'application.

Avec une gouvernance associant les corps-employeurs et la DGAFP, mais aussi des personnalités qualifiées, par exemple issues du monde associatif, l'EAP deviendrait ainsi un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). Dans un premier temps, l'EAP s'adosserait à des laboratoires existants au sein de l'université à laquelle elle est associée, en signant des conventions de mise à disposition d'enseignants-chercheurs pour contribuer à l'ingénierie pédagogique et dispenser les cours nécessaires. Elle porterait en propre **des chaires d'enseignement et de recherche**, dans la continuité de ce que l'ENA a initié avec l'École Normale Supérieure (ENS) de la rue d'Ulm (chaire partenariale « Savoir-prévoir-pouvoir »), pour explorer et inventer de façon pluridisciplinaire une autre manière de concevoir, de mettre en œuvre et d'évaluer l'action publique du XXI^{ème} siècle.

À terme, si les moyens suivent, des équipes de recherche pourraient s'installer dans l'école pour en faire un établissement d'enseignement supérieur et de recherche de taille plus significative dont la cible pourrait être d'environ 100 enseignants-chercheurs.

Encadré n° 4 : CONTENU ET ORGANISATION DE LA FORMATION DÉLIVRÉE PAR L'EAP, établissement d'enseignement supérieur et de recherche (variante 1)

La formation initiale à l'EAP, d'une durée d'un an, doit être avant tout une **préparation à l'entrée dans la vie professionnelle**. La pédagogie proposée par l'EAP est donc nécessairement opérationnelle et résolument active.

Il ne s'agit pas, en rapprochant les corps, de nier leurs différences, nécessaires, au risque de gommer leurs domaines d'excellence. Les enseignements que proposerait l'EAP devraient à la fois inclure des **enseignements généraux**, destinés à accroître la culture commune, la connaissance du fonctionnement de l'État et développer les compétences managériales, en cohérence avec le référentiel des cadres dirigeants de l'État (voir *infra*) mais aussi des **enseignements spécifiques**, destinés à préparer les hauts-fonctionnaires à leurs fonctions futures dans les corps qui les emploient.

Le cycle initial serait une année commune diplômante qui délivre un **master spécialisé** (bac +6) co-délivré par les écoles impliquées, avec des parcours en partie différenciés selon les différentes filières et des modules proposés par les différentes écoles d'application. La maquette proposée dans l'**annexe 2** montre que cela est possible, mais nécessite un travail approfondi pour retenir les meilleures options et s'assurer de la faisabilité d'un projet par nature complexe. Les questions d'organisation matérielle et de coûts mériteront une attention particulière, pour les ministères, les écoles et les élèves.

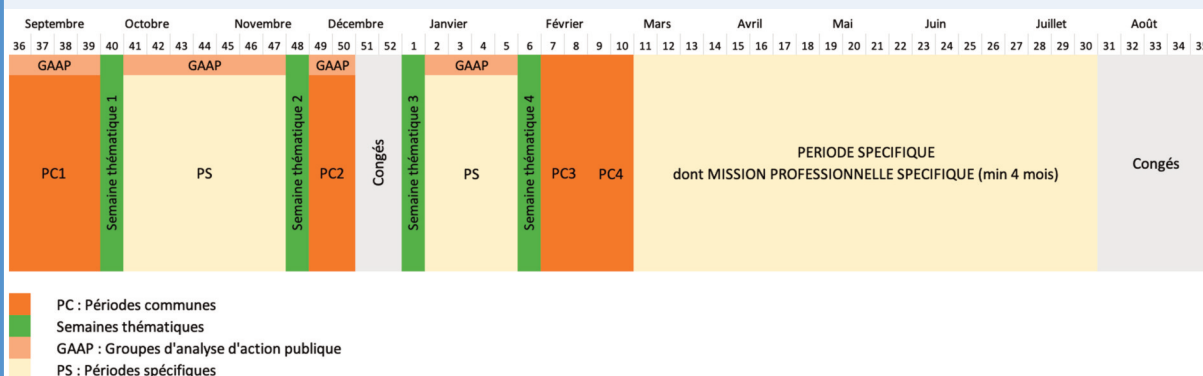


Schéma : Proposition d'organisation du cycle initial de l'EAP (détails dans l'annexe 2)

Les objectifs des **périodes communes** seraient notamment :

- de partager une vision commune des enjeux de l'action publique, des valeurs communes et d'impulser le sentiment de participer à un grand projet collectif à travers la compréhension de l'action publique française et de ses principaux enjeux pour faire face aux grandes transitions ;
- de développer les compétences managériales des cadres dirigeants de l'État selon le référentiel commun de la mission cadres dirigeants dans une logique de préparation à la prise de poste ;
- de renforcer la connaissance mutuelle et la compréhension de pratiques professionnelles différentes.

Les **périodes spécifiques** seraient organisées par les écoles d'application pour les « corps Polytechnique » et par l'EAP en propre pour les « corps ENA ». L'EAP reprendrait à son compte, à cet effet, les lignes directrices de la réforme de la scolarité adoptée par l'ENA en 2019, auxquelles la mission souscrit entièrement.

L'importance des stages dans la formation des futurs administrateurs doit être soulignée. À cet effet, la mission propose :

- qu'un **stage en entreprise** de deux mois, dont un mois « à la base », soit prévu au cours de la troisième « période spécifique » qui s'étend de mars à juillet.
- qu'à l'issue de leur scolarité commune avec les ingénieurs à l'EAP, les futurs administrateurs de l'État effectuent un **stage territorial**, ou **international** de cinq mois avant la procédure de sortie, en décembre. La durée totale de la scolarité pour les élèves serait donc de deux ans, tronc commun compris, une durée raisonnable qui n'a été réduite récemment que pour des raisons budgétaires. Sur ces 24 mois, les élèves accompliraient au total 11 mois de stages, autant qu'aujourd'hui.

Cette proposition a des avantages :

- **une formation plus ancrée académiquement que l'actuelle ENA**, co-organisée par des établissements d'enseignement supérieur et de recherche avec une EAP qui renforce son ancrage académique ; à terme si les moyens suivent, on peut imaginer un développement de cette école pour qu'elle atteigne une taille critique ;

- **une formation diplômante qui permet l'accueil d'autres étudiants**, limitant ainsi la critique de l'« entre-soi » : des étudiants étrangers peuvent être accueillis, contribuant au *soft-power* français, ainsi que d'autres publics non fonctionnaires, en accompagnement de la politique d'ouverture des postes de responsabilité aux contractuels ; il faudra cependant veiller aux effectifs déjà très importants (environ 230 élèves).

Cependant, la mission identifie les risques suivants :

- cette formation unique pourrait ne pas être suffisamment attractive pour les candidats : risque de redites pour ceux qui ont déjà un master d'affaires publiques ; souhait très fort des jeunes générations d'avoir des parcours plus à la carte ; le doctorat n'est envisageable qu'à l'issue (sauf dérogation), ce qui rallongerait encore pour ceux qui souhaitent s'y engager ;
- l'offre est assez rigide et l'ingénierie pédagogique complexe ;
- dès lors qu'elle délivre un diplôme, l'EAP peut entrer en concurrence ou redondance avec d'autres établissements français (Sciences Po, les universités et des grandes écoles) et internationaux (Harvard Kennedy School, Columbia, London School of Economics etc.) et figurera fatalement dans les classements internationaux en mauvaise position. Sauf à y injecter beaucoup d'argent (pour atteindre à terme environ 100 enseignants-chercheurs permanents), l'EAP mettra des années pour atteindre la taille d'un établissement d'enseignement supérieur d'envergure internationale ;
- donner le même parcours à tous les hauts fonctionnaires de l'État risque de mettre tout le monde « dans le même moule » alors que la diversité des profils est un point clé de la réussite de la réforme.

Variante 2 : L'EAP, académie interne à l'administration

L'EAP serait une école « plateforme » sur le modèle de l'École Normale Supérieure (ENS) originelle, qui va chercher les enseignements dans les établissements d'enseignement supérieur existants, et se dote de capacités d'accompagnement des élèves plutôt que de capacités propres d'enseignement. L'EAP assumerait alors complètement son positionnement d'académie interne de la haute fonction publique dont l'objectif n'est pas de former elle-même.

Encadré n°5 : CONTENU ET ORGANISATION DE LA FORMATION DÉLIVRÉE PAR L'EAP, académie interne de la haute fonction publique (Variante 2)

Cette nouvelle école serait chargée :

- de l'organisation d'un **cycle initial** constitué d'un parcours sur mesure avec des périodes communes obligatoires de type onboarding dans la haute fonction publique d'État (des expériences communes plutôt que de la formation unique) qui peuvent s'étaler sur plusieurs années ;
- du développement d'une **offre dans la durée** qui accompagne les parcours des hauts-fonctionnaires et des contractuels.

1. Le cycle initial comporterait des périodes communes qui s'étaleraient sur une ou plusieurs années, compatible avec des formations suivies dans d'autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche et/ou des fonctions effectives dans l'administration.

L'EAP conseillerait les jeunes hauts fonctionnaires dans leurs choix de formation afin d'accompagner leur projet professionnel public et répondre de façon agile aux besoins des ministères ou corps employeurs. Ainsi, **à la logique**

de classement et d'uniformisation des profils, serait substitué un principe d'acquisition de compétences.

L'EAP se musclerait non pas en enseignants-chercheurs, mais en conseillers et coachs accompagnant les individus dans leur parcours de formation professionnelle, à l'instar de l'ENS originelle, dont le personnel était essentiellement composé de « caïmans » qui assuraient un tutorat individuel des élèves et des travaux dirigés, alors que les enseignements étaient dispensés dans les universités.

La première année de formation professionnelle serait un mélange entre des périodes communes à l'EAP (maximum 10 semaines) et des parcours plus spécifiques, validés par les corps ou ministères employeurs, selon les profils recrutés et les besoins des administrations, par exemple :

- ▶ masters d'affaires publiques, mastères ou formations spécialisés pour ceux qui n'ont pas de formation spécifique aux affaires publiques ;
- ▶ master de recherche ou première année de thèse pour ceux qui souhaiteraient s'engager dans un doctorat (qu'ils poursuivraient ensuite par alternance dans une administration) ;
- ▶ stages pour ceux qui n'ont pas encore d'expérience professionnelle, avec mise en place d'un système de tutorat renforcé ;
- ▶ premières affectations pour certains corps (administrateurs de l'INSEE par exemple) ou les contractuels.

En termes de calendrier, les temps communs pourraient :

- ▶ soit être organisés sous forme de summer schools sur plusieurs années ; avec des semaines thématiques pendant l'année ;
- ▶ soit être organisés sous forme d'un bloc de 10 semaines au printemps de la première année (qui décalerait d'autant le démarrage des stages des masters ou mastères spécialisés éventuellement choisis par les élèves, mais cela reste compatible avec un calendrier universitaire ; cela l'est moins avec une première affectation), le contenu pouvant être sensiblement le même que celui des périodes communes de la variante 1, en privilégiant particulièrement les ateliers et séminaires.

Les diplômes, quand c'est nécessaire ou souhaité, ne seraient pas ceux de l'EAP, mais ceux d'autres universités ou écoles (voire même à l'international).

2. L'offre dans la durée : les temps collectifs, engagés lors du cycle initial, pourraient ainsi se poursuivre **pendant les premières années d'affectation** pour accompagner l'entrée dans la vie professionnelle et conserver la dynamique du groupe. Plus qu'une école de formation, l'EAP deviendrait ainsi un lieu où se bâtit la culture commune : ateliers, expériences communes, événements, séminaires pour réfléchir ensemble à l'action publique de demain etc. Notamment, l'EAP pourrait faire une offre obligatoire pour accompagner les premiers postes de management. Cet accompagnement dans la durée est cohérent avec un étalement du cycle initial sur plus d'une année pour accompagner les premières années de poste (les formations au management sont alors plus pertinentes).

La mission souligne les points positifs de cette seconde variante :

- ▶ une forte attractivité et une agilité par essence, permises par des formations à la carte, toujours au meilleur niveau académique, adaptées aux profils des élèves et besoins des administrations ;
- ▶ une possibilité d'accueil d'autres agents publics dans les cycles communs : les périodes communes du cycle initial peuvent être compatibles avec l'exercice de fonctions effectives dans l'administration, et peuvent donc être suivies par des agents contractuels par exemple ;
- ▶ cette académie interne deviendrait ainsi un outil au service d'une véritable politique de ressources humaines des cadres supérieurs de l'État, accompagnant les parcours, maintenant l'employabilité et renforçant, années après années, la culture commune des cadres dirigeants quels que soient leurs statuts.

Cependant, le positionnement géographique de l'EAP à Strasbourg constitue un handicap. La mission tient aussi à relever *a priori* une perte potentielle **d'attractivité et d'intérêt pour des étudiants étrangers** (qui iraient plutôt dans les universités ou les écoles françaises que dans cette EAP). Néanmoins l'EAP pourrait, via sa filiale l'ENAi, développer une offre *ad hoc* incluant les temps communs avec les hauts-fonctionnaires français.

Professionaliser la procédure de sortie

Proposition 7 : Supprimer le classement de sortie

Il est apparu clairement à la mission que la détermination du premier poste en sortie d'école ne peut être laissé au seul choix des élèves dans l'ordre du classement. Cette procédure, si elle a le mérite de la simplicité, présente deux inconvénients majeurs :

- elle ne garantit nullement l'adaptation des profils des candidats aux besoins des administrations employeurs ;
- l'obsession du classement, à l'ENA en particulier, pèse à ce point sur la scolarité qu'elle rend vain tout effort de modernisation et de diversification des enseignements.

Le classement de sortie, tradition hexagonale qui demeure en vigueur dans quelques écoles de service public seulement, est un archaïsme dont le maintien ne s'explique que par la facilité. L'école Polytechnique, d'ailleurs, réfléchit à la suppression du classement.

La suppression du classement de sortie s'impose dans la future école, afin que les élèves se consacrent exclusivement à leur formation, comme c'est le cas actuellement à l'INET, à l'EHESP ou dans les écoles d'application de l'X.

Il convient cependant de prévoir une procédure de sortie qui évite les risques de cooptation ou de favoritisme.

Le choix des postes à la sortie, pour les corps recrutés aujourd'hui par l'ENA, se ferait par rapprochement des vœux des élèves et des souhaits des administrations, éclairés par la « dominante » choisie par l'élève en début de scolarité (juridique, économique et financier, international, territorial, social) et par les notes obtenues pendant la scolarité. S'il est nécessaire de départager les candidats à un même poste, la « commission de suivi » composée de personnalités qualifiées (décret n° 2012-667 du 4 mai 2012) qui a fonctionné entre 2012 et 2016 à l'ENA, serait appelée à arbitrer, selon les critères objectifs mentionnés ci-dessus.

Sur un plan pratique d'ailleurs, l'introduction souhaitée par la mission de dominantes pendant la scolarité (juridique, économique et financier, international, social, territorial), rend presque impossible un quelconque classement général de sortie. Un tel classement est d'ailleurs exclu pour leurs collègues ingénieurs.

Certains ont émis l'idée de substituer au classement de sortie le classement d'entrée, afin que les élèves soient « libérés » du poids du classement dès le début de la scolarité et puissent se consacrer pleinement aux enseignements. Cependant cette formule, qui figerait les affectations sur la base des résultats du concours d'entrée, sans tenir compte des efforts accomplis en cours de scolarité, a été écartée par la mission. Au demeurant, pas plus que le classement de sortie, elle ne garantit l'adaptation du profil des candidats aux souhaits des employeurs.

Proposition 8 : Revoir les affectations en sortie d'école

En ce qui concerne la répartition des emplois offerts, la mission propose de modifier la répartition des postes d'administrateurs civils offerts à la sortie de l'école, dans le sens d'une diminution des effectifs proposés dans les ministères économiques et financiers, qui représentent presque le tiers du total (15 sur 48), et d'une augmentation corrélative de ceux offerts dans les ministères sociaux, au ministère de l'environnement et au ministère de l'intérieur notamment.

En ce qui concerne la première affectation, la mission souhaite que les administrateurs civils, comme les ingénieurs, avant de rejoindre l'administration centrale, soient d'abord affectés un an au moins dans un service déconcentré ou sur une « mission prioritaire », sauf dérogation justifiée par des considérations familiales ou par l'intérêt du service. L'objectif est clair : envoyer davantage sur le terrain et dans les territoires les nouveaux hauts fonctionnaires.

Proposition 9 : Faciliter l'accès au doctorat pour les hauts fonctionnaires

Fort du constat que tous les élèves issus du concours étudiant de l'EAP sont en pratique déjà titulaires d'un diplôme de niveau master (M2), la mission s'est penchée sur la possibilité que l'EAP délivre des diplômes de doctorat. Trois options ont été examinées :

- ▶ le doctorat d'exercice ou doctorat professionnel, qui n'est pas lié à un travail de recherche : il est délivré aujourd'hui comme sanction de la fin de la formation universitaire initiale pour l'exercice de certaines professions de santé (médecine, chirurgie dentaire, pharmacie et médecine vétérinaire) ou en droit dans les pays de tradition universitaire anglo-saxonne. Le principe de délivrance d'un tel doctorat pour l'ensemble des hauts-fonctionnaires est soutenu par le Groupe des Associations de la haute fonction publique (G16). Cependant, la mission ne considère pas qu'il s'agit d'un titre qui donne une réelle visibilité internationale, puisque les autres pays quant à eux privilégient le doctorat de recherche (*Ph.D*). En outre, s'engager dans cette voie serait mal perçu de la communauté universitaire.
- ▶ l'*executive doctorate* : certaines universités ont mis en place ces formations destinées à des cadres supérieurs ayant une expérience significative, sanctionné par un diplôme, mais qui n'est pas reconnu par les universitaires comme un *Ph.D*. S'il existe à l'international, il répond à une autre logique professionnelle et semble de qualité variable. Il ne peut en tout cas pas être proposé en formation initiale ; il peut éventuellement être expérimenté par certains profils issus de la voie professionnelle, au cas par cas.
- ▶ le doctorat de recherche (*Ph.D*) : l'obtention d'un *Ph.D* nécessite un investissement fort de l'élève mais permet à la fois de le former par la recherche, ce qui développe la créativité, la ténacité voire l'humilité. Ce diplôme semble atteignable avec des parcours de type *track recherche* et des premières affectations aménagées (thèses en alternance dans une administration).

Comme c'est déjà le cas dans les corps techniques, une proportion significative de hauts fonctionnaires pourrait être encouragée à préparer des doctorats de recherche (*Ph.D*), qu'ils soient en sciences sociales, économie, gestion ou sciences politiques, ou dans des disciplines scientifiques, au cœur des problématiques des politiques publiques (numérique, santé publique, énergie, climat, etc.) afin de prendre de la distance, de confronter leur expérience professionnelle à des besoins nouveaux et d'apporter à leur employeur de nouvelles méthodes, organisation ou perspectives. Leurs écoles doctorales seraient celles des universités partenaires de l'EAP, à commencer par l'université à laquelle elle est associée. Chaque projet doctoral serait unique, fruit de la rencontre entre un élève motivé, un professeur encadrant intéressé et une administration mobilisée. De premières expérimentations permettraient d'affiner le dispositif. À terme, les expérimentations conduites dans des domaines académiques reconnus (notamment en sciences sociales) pourraient constituer l'assise d'un nouveau type de doctorat fondé sur la théorie et la pratique, avec une école doctorale *ad hoc*.

Cet effort permettrait :

- ▶ de favoriser les parcours des hauts fonctionnaires français dans les organismes internationaux, dans lesquels les diplômes de niveau doctoral sont la référence ;
- ▶ de développer progressivement une culture de recherche au sein de l'administration pour accroître ses compétences et sa capacité de dialogue avec les chercheurs.

Repenser le « système des grands corps »

La sortie possible dans la « botte » garantit aux heureux élus (12 ou 15 sur 80 selon les années), sinon une carrière forcément plus brillante que les autres, du moins un titre prestigieux et un parcours plus varié et plus mobile, et ce, sur la base d'une simple note chiffrée dont la pertinence peut être discutée. C'est la « rente à vie » si souvent dénoncée.

De plus, dans la procédure de sortie actuelle, rien ne garantit à l'employeur que les nouveaux arrivants, brillants par hypothèse, ont un goût ou un talent particulier pour les missions juridictionnelles ou d'inspection. Leur choix est davantage guidé par des considérations de prestige. Enfin, il peut paraître paradoxal de confier des missions d'inspection ou de contrôle à des élèves sortis d'école qui n'ont jamais exercé dans l'administration « active ».

Deux types de solutions sont envisageables pour y remédier.

Une première option pourrait consister à supprimer littéralement les « grands corps » (Conseil d'État, Cour des comptes, Inspection générale des finances) pour transformer les emplois correspondants en « **emplois fonctionnels** » sur lesquels les candidats seraient nommés pour une durée déterminée, renouvelable, par voie de détachement pour les fonctionnaires titulaires. On n'y ferait donc plus « carrière ».

Sur le plan juridique, cette solution peut se concevoir pour les corps d'inspection (IGF, voire IGA et IGAS). Elle se heurte cependant à des obstacles constitutionnels et conventionnels pour les corps juridictionnels (Conseil d'État, Cour des comptes). L'organisation de la justice administrative repose, en effet, sur des fonctionnaires de carrière, recrutés et formés à exercer des fonctions juridictionnelles. Ces principes ont été retenus par le Conseil constitutionnel pour les magistrats judiciaires (CC n° 94-355 DC du 10 janvier 1995 ; n° 2011-635 DC du 4 août 2011) et ils valent aussi pour les magistrats administratif et financier (CC n° 2019-779 DC du 21 mars 2019). Ces derniers, qu'ils soient membres des TA, des CAA, du Conseil d'État, des CRC ou de la Cour des comptes, doivent être des magistrats ou des fonctionnaires de carrière, dont les règles de nomination et d'avancement doivent assurer l'indépendance. La notion même d'emploi « fonctionnel » est incompatible avec ces exigences.

Encadré n° 6 : LA « FONCTIONNALISATION » DES GRANDS CORPS

La mission s'est posé la question de la suppression des grands corps de l'État et de la transformation des emplois des institutions juridictionnelles et des inspections en emplois fonctionnels susceptibles d'être occupés pour une durée déterminée en cours de carrière.

Une telle hypothèse est juridiquement envisageable pour les corps d'inspection. Elle est en revanche exclue pour les corps exerçant des fonctions juridictionnelles comme le Conseil d'État et la Cour des comptes en raison de principes constitutionnels et de droit de l'Union européenne. La Constitution protège l'indépendance et l'impartialité des fonctionnaires et magistrats exerçant des missions juridictionnelles. Le Conseil constitutionnel a, dans cette mesure, élevé au rang de garanties constitutionnelles le modèle français de magistrats de carrière, qui sont ainsi protégée par des règles de nomination et d'avancement des interventions du pouvoir exécutif. Les accords internationaux souscrits par la France imposent les mêmes contraintes, tant pour les magistrats judiciaires que pour les fonctionnaires exerçant des missions juridictionnelles administratives ou financières (voir Annexe 8 : la « fonctionnalisation » des grands corps).

Une deuxième option consisterait à maintenir les corps en question, mais à les transformer en « corps de débouché ». Les postes ne seraient plus offerts à la sortie de l'école, mais seulement en cours de carrière, après par exemple quatre ou cinq ans de services pour le deuxième grade (maître des requêtes ou conseiller référendaire) et dix ou quinze ans pour le grade sommital (conseiller d'État ou conseiller-maître). Cette solution est juridiquement faisable et elle a le mérite de la clarté et de la simplicité.

Elle présente cependant des risques qui doivent être bien mesurés :

- elle nécessite de mettre au point un processus de sélection par les corps qui conjure le risque de cooptation et de retour à la situation d'avant 1945 ;

- ▀ cette option priverait les corps concernés de l'apport que représentent les jeunes sortis d'école et des bienfaits du brassage des générations ; elle aurait très probablement un impact négatif sur l'attractivité des concours qui, on l'a vu, souffrent de la concurrence des autres grandes écoles et des carrières dans le secteur privé.

Les deux premiers risques peuvent être maîtrisés :

- ▀ le recrutement des candidats peut être confié à un jury de sélection, composé de membres du corps, minoritaires, et de personnalités qualifiées, la présidence étant confiée à une personnalité indépendante ;
- ▀ l'entrée dans le corps pourrait se faire quatre ans après la sortie de l'école, assurant ainsi un recrutement relativement « jeune ». À titre transitoire et pour combler les vacances, les corps pourraient obtenir des renforts par détachement, comme ils le font déjà.

En revanche, le risque de perte d'attractivité des concours, s'il est réel, est difficilement mesurable. En sens inverse, une vision optimiste peut laisser penser que les corps s'enrichiront par le recrutement à « ENA+4 » de fonctionnaires connaissant l'administration et réellement motivés par les métiers du contrôle.

Sur ces bases, la mission propose de différencier les corps d'inspection des corps juridictionnels.

Proposition 10 : Fonctionnaliser les corps d'inspection

La mission estime possible d'engager la fonctionnalisation des corps d'inspection afin, d'une part, de casser « l'effet de rente » identifié par le Président de la République, d'autre part, de garantir que les services d'inspection disposent de fonctionnaires connaissant intimement le fonctionnement de l'administration et, enfin, d'offrir en cours de carrières des postes de débouché à des cadres supérieurs expérimentés.

Si cette option devait être retenue pour les inspections (IGF, IGA et IGAS), les emplois correspondants ne seraient plus proposés à l'issue de la scolarité à l'EAP et pourraient être réalloués aux administrations centrales de l'État. Les membres des inspections pourraient alors être recrutés par la voie du détachement à différents stades de la carrière pour une durée déterminée parmi les fonctionnaires de catégories A ayant l'expérience requise (par exemple : au moins 4 ans d'ancienneté pour l'emploi d'inspecteur et pour une durée de 7 ans maximum ; au moins 20 ans d'ancienneté pour l'emploi d'inspecteur général, pour une durée de 10 ans maximum).

Consultés sur un tel scénario, les corps d'inspection ont unanimement formulé leur opposition, estimant que la « fonctionnalisation » des emplois compromettrait l'indépendance de jugement de leurs membres, laquelle conditionne l'objectivité des rapports d'inspection et la pertinence des propositions de réforme qu'elles sont conduites à faire à leurs ministres de tutelle. Les inspections ont également insisté sur l'impact négatif d'une telle réforme s'agissant de l'acquisition des compétences professionnelles requises pour exercer ce métier.

Néanmoins, la mission estime que ces objections peuvent être surmontées.

S'agissant en premier lieu de la condition tenant à l'indépendance de leurs membres, celle-ci n'est pas incompatible avec la mise en place d'un statut d'emploi comme le prouve la récente réforme de l'inspection de la justice : l'inspection est désormais composée d'inspecteurs – magistrats ou non –, détachés dans un statut d'emploi spécifique, créé par le décret n° 2017-1010 du 10 mai 2017. La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 **relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats** a prévu des garanties supplémentaires puisque les magistrats nommés dans les fonctions d'inspecteur ou d'inspecteur général de la justice ne peuvent être détachés dans un autre emploi, dont ils pourraient être révoqués par le ministre. Leur mode de nomination et leur régime disciplinaire sont semblables aux magistrats du parquet et requièrent donc un avis du CSM.

S'agissant, en second lieu, de l'acquisition des compétences spécifiquement requises pour exercer les missions confiées aux corps d'inspection, cet impératif, qui correspond à une préoccupation légitime des corps concernés, ne paraît pas menacé par la réforme envisagée, dès lors que les durées d'affectation dans les différents grades sont suffisamment longues pour permettre aux fonctionnaires concernés d'acquérir les compétences nécessaires. Par ailleurs, la fonctionnalisation des services d'inspection n'est pas en elle-même de nature à mettre en péril les effets positifs que l'on peut attendre du brassage des générations.

À terme, il paraît souhaitable d'engager la même réforme pour l'ensemble des corps d'inspections ministériels⁴.

Proposition 11 : Différer l'accès aux « grands corps » juridictionnels

En raison du caractère sensible du sujet, la mission a envisagé deux propositions alternatives, selon que les postes correspondants demeurent, ou non, proposés à la sortie de l'EAP.

Variante 1 : Les postes dans les corps ne sont plus offerts en sortie d'école

Le Conseil d'État et la Cour des comptes deviendraient des « corps de débouché ».

Les postes correspondants ne seraient plus offerts à la sortie de l'EAP. Ils viendraient abonder les effectifs du corps des administrateurs civils. Au terme de **quatre années de services**, ces fonctionnaires pourraient se porter candidats aux postes ouverts dans les deux corps concernés. La sélection serait faite par un jury composé de membres du corps, en minorité, et de personnalités qualifiées. Il serait présidé par une personnalité indépendante, non membre du corps. Les candidats reçus seraient titularisés au deuxième grade (maître des requêtes, conseiller référendaire).

D'autre part, pour lutter contre le phénomène de « rente à vie », l'accès au grade sommital de chaque corps (conseiller d'État, conseiller-maître) ne serait plus acquis automatiquement à l'ancienneté mais conditionné à l'accomplissement d'une période de mobilité de trois ans sur un poste opérationnel à niveau de responsabilité élevé.

Enfin, pour diversifier le recrutement, il est proposé de créer un nouveau tour extérieur au deuxième grade réservé aux sous-directeurs, à raison d'un par an, sur proposition du Gouvernement et après évaluation par la Commission supérieure du Conseil d'État et le Conseil supérieur de la Cour des comptes. De même, il est proposé d'augmenter le nombre de nominations au tour extérieur à ce grade (un pour deux, au lieu d'un pour trois aujourd'hui).

Si cette solution était jugée trop dangereuse pour l'attractivité des concours, la mission a imaginé une formule moins rigoureuse.

Variante 2 : Les postes demeurent proposés à la sortie de l'école

À la sortie de l'école, les postes disponibles dans les « grands corps » juridictionnels demeureraient proposés. Toutefois, les élèves ayant fait ce choix, selon la procédure d'affectation nouvelle définie à la **proposition 7**, ne seraient pas titularisés dans le corps. Administrateurs civils comme leurs collègues, ils effectueraient d'abord deux ans dans une administration, de préférence déconcentrée, puis deux ou trois ans dans le corps choisi, pour y apprendre « le métier ». Ils pourraient être titularisés

4 - Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, inspection générale de l'éducation nationale, inspection générale des affaires culturelles, inspection générale de l'agriculture, inspection générale de l'administration du développement durable, inspection générale de la jeunesse et des sports, corps des inspecteurs généraux de l'INSEE, contrôle général économique et financier.

au terme des quatre ou cinq premières années de fonctions, après examen de leurs aptitudes et de leur manière de servir. À défaut, ils seraient affectés par le Premier ministre dans une autre administration et les corps concernés seraient autorisés à pourvoir les postes vacants.

La décision de non-titularisation au terme des quatre (ou cinq) ans devrait être prise par les instances représentatives propres à chaque corps. (Commission supérieure, Conseil supérieur).

En cours de carrière, les mesures proposées dans la variante 1 s'appliqueraient également, notamment pour l'accès au dernier grade.

Un tel dispositif a paru à la mission constituer un compromis raisonnable entre les exigences contradictoires visant à remédier aux défauts du « système des grands corps », tout en préservant l'attractivité des concours et le brassage des générations.

Conserver la « marque ENA » à l'international

Proposition 12 : Créer « l'ENA internationale »

La mission propose de conserver, en raison de son impact et du rayonnement de la France, la marque « ENA » à l'international. L'ENA internationale, ou « ENAi », pourrait être, une filiale de la future EAP. Elle serait chargée notamment des actions de formation « à la carte » aux questions européennes, de la préparation des hauts fonctionnaires européens à la présidence tournante de l'UE, du Cycle des hautes études européennes (CHEE) et de la préparation aux concours de la fonction publique européenne.

Les élèves étrangers, pour leur part, suivraient la scolarité à l'EAP dans les mêmes conditions que les élèves français.

DIVERSIFIER

Face au constat du manque de diversité de la haute fonction publique (**encadré n°1**), les responsables des grandes écoles du service public plaident, non sans raisons, qu'elles se situent « en bout de chaîne » et qu'il serait injuste de leur faire porter la responsabilité d'inégalités qui se creusent à partir de l'école primaire. Cette défense de bon sens, sur laquelle l'attention du ministre chargé de l'éducation nationale a naturellement été attirée, ne doit pas pour autant dispenser les grandes écoles d'agir à leur niveau pour corriger ce qui peut l'être. Or, de nombreuses actions méritent d'être menées. Il s'agit là d'un enjeu majeur si l'on veut réduire la fracture entre nos concitoyens et leurs « dirigeants ».

Mais qu'entend-on par « diversité », qu'on devrait d'ailleurs écrire au pluriel ?

Par « diversités », il faut entendre aussi bien la diversité sociale, pour promouvoir la méritocratie républicaine en évitant des mécanismes de reproduction des élites, la diversité territoriale car la France ne se résume pas à Paris, la diversité des profils pour favoriser le brassage d'expériences et la diversité des regards, mais aussi la diversité de genre pour éviter l'assimilation stéréotypée d'une fonction à un sexe.

Cet objectif conduit à repenser la voie du concours « étudiant » comme la voie « professionnelle », chacune de ces voies devant représenter environ la moitié du recrutement des hauts fonctionnaires.

La transformation du concours « étudiant »

Permettre le succès du plus grand nombre

Proposition 13 : Revoir la nature des épreuves

La mission propose de **supprimer les épreuves socialement discriminantes**, c'est-à-dire lorsqu'elle existe, la « composition » dite de culture générale. Elle pourrait être remplacée par une « note sur dossier » portant sur les grands enjeux du monde contemporain. Afin de permettre enfin aux meilleurs élèves des universités de concourir à armes égales avec les élèves des IEP, la mission estime que les concours ne doivent plus exiger que les candidats passent à la fois une épreuve de droit et une épreuve d'économie, mais qu'ils puissent choisir une majeure.

Pour accroître la diversité des profils, la mission souhaite aussi que les spécialités des étudiants soient davantage valorisées. Pour ce faire, doit être envisagée la généralisation des matières à options permettant de valoriser un parcours antérieur : mathématiques, philosophie, histoire, physique, informatique... Il convient de valoriser également la maîtrise d'une seconde longue étrangère autre que l'anglais. L'épreuve orale d'anglais pourrait être remplacée par un certificat de capacité (niveau B2). On pourrait imaginer aussi que l'anglais soit intégré à l'oral de questions internationales (**encadré n°7**).

Enfin, de manière expérimentale, la mission considère que l'utilisation de **tests psychotechniques et de personnalité, qui ne seraient pas notés** mais transmis au psychologue, membre du jury, pourrait apporter un éclairage complémentaire et utile.

Encadré n° 7 : UN NOUVEAU CONCOURS

Ce que pourrait devenir le concours externe de l'ENA :

Admissibilité

1. Note d'analyse et de positionnement sur une question controversée dans le monde contemporain. Il est demandé au candidat de prendre parti et de justifier sa position. Pas de dossier à disposition, mais accès internet. 4 heures. Coefficient : 4
2. Note d'analyse et de propositions sur un sujet relatif au droit public ou, au choix, à l'économie et aux finances publiques. La matière non choisie à l'écrit sera obligatoire à l'oral. Un dossier est fourni aux candidats. 4 heures. Coefficient : 5
3. Questions européennes : trois questions à réponses courtes. Accès aux traités et à la jurisprudence. 3 heures. Coefficient : 3
4. Épreuve écrite à option à choisir parmi les matières suivantes : mathématiques, informatique, philosophie, histoire, droit social, langues (au choix : allemand, italien, espagnol, arabe moderne). Deux heures. Coefficient : 4

Admission

1. Tests psychotechniques et de personnalité. Non notés mais transmis au psychologue membre du jury.
 2. Oral portant sur les questions internationales, se déroulant en anglais pour la première partie (15 mn) puis en français (15 mn). Coefficient : 4
 3. Oral technique (droit public ou économie et finances publiques, selon le choix fait à l'écrit) : 30 mn. Coefficient : 3
 4. Entretien avec le jury, comprenant une mise en situation individuelle, suivie d'une conversation portant sur la personnalité du candidat, son itinéraire et ses motivations. Coefficient : 6
- Soit au total 3 épreuves écrites, plus une à option et 3 épreuves orales (au lieu de 10 épreuves aujourd'hui).

Proposition 14 : Diversifier et professionnaliser les jurys

« On a tendance à recruter celui qui vous ressemble ». Cette remarque d'un ancien président de jury est profondément juste. Pour éviter le phénomène d'auto-reproduction souvent dénoncé, la diversification des profils des membres de jurys et leur formation est indispensable, une orientation donnée en 2009 par la DGAFP mais qui mérite d'être poursuivie et amplifiée :

- **Diversifier les profils des membres du jury** en termes, non seulement de sexe (règle des 40 %), mais aussi d'âge et de compétences (professionnelle, académique, éthique, ressources humaines). Il est souhaitable d'accueillir, en particulier, des personnes extérieures à l'administration.
- **Former les membres des jurys** sur les attentes des futurs employeurs, sur les biais inconscients et les risques de discrimination, pour éviter un recrutement fondé sur des stéréotypes de candidats qui ressemblerait à un modèle artificiel. Plusieurs outils sont à mobiliser : réunions de cadrage des membres du jurys, guides pratiques, sensibilisation aux biais inconscients par un consultant, utilisation systématique de grilles d'évaluation des candidats, etc.

- **Prévoir la présence d'un(e) psychologue** au sein des jurys, afin d'apporter un éclairage sur la personnalité des candidats.

La mutualisation des concours qui est proposée par ailleurs (proposition 14) devrait contribuer à faciliter les progrès sur ces points.

Simplifier les concours

Proposition 15 : Mutualiser les épreuves communes aux différents concours

L'idée d'un concours unique pour l'ensemble des écoles du service public a été émise. Pour séduisante qu'elle soit, cette proposition n'a pas été retenue par la mission qui a estimé que la pluralité des concours permet d'élargir le vivier des candidats possibles, et d'assurer ainsi la diversité du recrutement.

En revanche, les concours d'entrée dans plusieurs écoles (ENA, INET, EHESP, ENM, ENSP...) testent les mêmes connaissances et comportent des épreuves de même nature. L'organisation actuelle des concours d'entrée implique pour les candidats la nécessité de repasser des épreuves identiques dans un calendrier qui n'est pas coordonné selon les différents concours.

Il est donc proposé, à l'instar des concours communs des écoles d'ingénieurs (par exemple, le concours Polytechnique-ENS, le concours commun Mines-Ponts ou le concours de Centrale-Supélec), de **créer une banque d'épreuves communes**. Marquant le socle commun de compétences des hauts fonctionnaires, ces épreuves pourraient être affectées d'un coefficient différent selon les écoles, lesquelles organiseraient des épreuves complémentaires pour tester les connaissances spécifiques requises par les métiers auxquels préparent chacune d'entre-elles.

Cette réforme contribuerait à la fois à réaliser des économies d'échelle et à accroître le vivier des candidats à chaque concours. Elle implique toutefois de retenir des dates communes à l'ensemble des écoles concernées pour l'organisation des épreuves faisant l'objet de cette mutualisation.

Proposition 16 : Réduire ou supprimer les recrutements parallèles

La réduction des promotions de l'ENA et les besoins des administrations ont conduit à la création de concours parallèles. Il en est ainsi des concours des magistrats administratifs et financiers. Si ces concours ont le mérite d'attirer un profil de candidats plus spécialisé du fait des épreuves plus techniques, il n'est pas cohérent qu'ils soient recrutés et formés selon des conditions différentes des autres hauts fonctionnaires ou magistrats.

Encadré n° 8 : LES RECRUTEMENTS PARALLÈLES

La multiplication des voies de recrutement parallèles dans la haute fonction publique et magistrature (recrutement initial ou en cours de carrière), si elle répond à un besoin numérique, n'est pas satisfaisante du point de vue de l'égalité d'accès aux emplois publics, du principe du recrutement par concours et de la nécessité d'une formation initiale commune et solide.

Pour les corps recrutés par la voie de l'ENA :

- concours direct des CRC : 4 par an (autant que l'ENA) ;
- concours direct des TA et CAA : 30 par an (contre 8 à l'ENA) ;
- concours d'Orient : 7 par an (contre 4 à l'ENA) ;

- tour extérieur des administrateurs civils : 34 par an (contre 48 à l'ENA) ;
- tour extérieur des sous-préfets : 13 par an (9 à l'ENA) ;
- tour extérieur des tribunaux administratifs : 10 par an.

Pour les administrateurs territoriaux, indépendamment des trois concours classiques (50 postes par an), le recrutement par « examen professionnel » pourvoit 30 postes.

Pour les directeurs d'hôpitaux (DH), en dehors du recrutement par les trois concours (85 postes), les DH sont recrutés par détachement suivi d'intégration, surtout parmi les D3S (67 postes) ainsi qu'au tour extérieur (15 postes) parmi les fonctionnaires de catégorie A des trois fonctions publiques.

Pour les Directeurs d'établissement sanitaire, social et médico-social (D3S), outre les trois concours (100 postes), sont recrutés par voie de détachement (7) et au tour extérieur (17).

Pour la magistrature, en dehors des trois concours classiques d'entrée à l'ENM (respectivement 221 postes pour le concours externe, 24 et 5 pour les deuxième et troisième concours), on recense :

- 59 auditeurs recrutés sur titre (article 18-1), par le filtre de la commission d'avancement. Ils effectuent une demi-scolarité ;
- 80 magistrats du second grade recrutés par concours complémentaire (article 21-1). Ils font un mois à l'ENM et 4 mois de stage ;
- 62 magistrats nommés par intégration directe, sans concours (articles 22 et 23), par le filtre de la commission d'avancement. Ils font un mois à l'ENM et 6 mois de stage.

S'AGISSANT DU RECRUTEMENT INITIAL, la mission s'est donc interrogée sur l'opportunité de supprimer les concours parallèles du corps des TA-CAA, des CRC et du cadre d'Orient.

► **Le concours des conseillers du cadre d'Orient** est un des plus anciens de la fonction publique et il a été maintenu en 1945 lors de la création de l'ENA, en raison de la spécialisation du métier des anciens « diplomates-interprètes », impliquant une connaissance approfondie de la langue et de la civilisation de la zone géographique considérée. Pour cette même raison, la mission estime qu'il serait contre-productif de supprimer cette voie spécifique et de reverser les postes correspondants, au demeurant peu nombreux, au concours externe de la nouvelle école, ce d'autant que les lauréats du concours d'Orient ont un profil beaucoup plus diversifié que les élèves de l'ENA, par sexe comme par origine géographique. Il serait certes possible de recourir à des agents contractuels plutôt qu'à un recrutement par concours. Dans ce cas toutefois, il faudrait certainement allonger la durée de la formation initiale, actuellement limitée à trois mois. De plus, il n'est pas certain que le recours à des agents sous contrat à durée déterminée garantirait la même qualité de recrutement, pourtant indispensable à la continuité de l'action diplomatique de la France. Sur ce premier point, la mission a donc opté pour le *statu quo*.

► **Les concours de recrutement de magistrats administratifs ou financiers** (TA-CAA, CRC) se sont développés au fil du temps en raison de l'insuffisance numérique des promotions de l'ENA, dont les effectifs ont été divisés par deux en trente ans. Cette évolution, qui résulte pour une large part de considérations purement budgétaires, est regrettable au regard de l'objectif de faire bénéficier l'ensemble des futurs hauts fonctionnaires d'une formation initiale commune de haut niveau. Si d'aucuns estiment que ces concours spécifiques permettent de diversifier le recrutement par rapport à celui de l'ENA, il apparaît que les profils des lauréats, quoique plus universitaires, sont en réalité assez peu différents, la plupart des candidats étant titulaires d'un ou plusieurs diplômes de niveau master 2. La mission estime qu'il convient de réduire fortement ces recrutements par concours direct et propose que les deux-tiers environ des postes correspondants, soit de l'ordre d'une vingtaine, soient remis au concours d'entrée de la future école.

S'AGISSANT DES RECRUTEMENTS EN COURS DE CARRIÈRE, il est proposé,

- **pour les corps recrutés par la voie de l'école qui succédera à l'ENA**, que les fonctionnaires nommés au **tour extérieur** rejoignent la nouvelle « voie professionnelle ». Ils seraient dispensés du tronc commun et effectueraient une scolarité réduite à la deuxième année (**proposition 20**).
- **Concernant la magistrature**, la mission recommande également de constituer une « voie professionnelle » rassemblant les différentes voies d'accès prévues aux articles 18-1, 21-1, 22 et 23 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ainsi que les deuxième et troisième concours de l'ENM (**proposition 20**). Les candidats admis à ce concours simplifié seraient dispensés du tronc commun. Par ailleurs, afin de garantir l'indépendance et la qualité de la sélection des auditeurs de justice et des magistrats du second et du premier grades recrutés sur le fondement des articles 18-1, 22 et 23 de l'ordonnance de 1958, il est proposé de confier cette mission, actuellement assurée par la commission d'avancement prévue à l'article 34 de l'ordonnance de 1958, à une formation restreinte du Conseil supérieur de la magistrature.

D'une façon générale, il convient que, dans l'ensemble des écoles, le nombre de places de la « voie étudiants » soit sensiblement égal à celui de la « voie professionnelle ».

Accompagner la diversification des viviers de recrutement

Proposition 17 : Généraliser la voie d'accès réservée aux docteurs

La diversité des compétences des docteurs est un atout pour la haute fonction publique. Il convient de généraliser les concours ou voies d'accès réservés aux titulaires d'un doctorat, tel qu'ils existent actuellement à l'ENA ou dans les corps techniques et ce, quelle que soit la discipline, dans la mesure des besoins des administrations. Cette voie de recrutement doit cependant demeurer limitée à quelques postes par an.

Encadré n° 9 : EXCELLENCE ET DIVERSITÉ, L'EXEMPLE DU CPES

Le Cycle Pluridisciplinaire d'Études Supérieures a été créé en 2012 par Paris-Sciences et Lettres et le lycée Henri IV. Il a pour ambition de « *former des étudiants à très haut potentiel, audacieux et créatifs, qui deviendront les décideurs, chercheurs et entrepreneurs de demain* ».

Le cursus se déroule sur trois ans et confère le grade de licence (L). Son principe repose sur la spécialisation progressive :

- 1^{ère} année à Henri IV, avec choix d'une filière parmi les trois proposées : Humanités, Sciences, Sciences-éco, sociales et juridiques. La première année comprend un tronc commun interdisciplinaire ;
- 2^{ème} année dans l'un des treize établissements de PSL (ENS, Dauphine, Mines Paris-Tech ...), avec choix d'une « majeure » et d'une « mineure » : Sciences expérimentales, Maths, Économie, Philosophie, Histoire, Droit, Sciences politiques.
- 3^{ème} année de spécialisation dans la majeure de deuxième année.

Une fois la licence obtenue, les étudiants passent les concours des grandes écoles ou poursuivent vers un master universitaire. En 2018, par exemple, 11 anciens élèves ont été reçus à l'ENS.

Les promotions sont de 150 et seront prochainement doublées. La sélection à l'entrée est sévère (3.500 candidats), mais on compte 50 % de boursiers.

Encadré n° 10 : LA DIVERSITÉ À L'ÉCOLE POLYTECHNIQUE

Même si une part limitée de polytechniciens se destine au service de l'État (60 sur 400 environ), la grande école s'est saisie de l'objectif de diversification du recrutement voulu par la lettre de mission des ministres des armées et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en juin 2019. Comme sa « consœur » l'ENA, l'école Polytechnique cumule une sur-représentation des cadres et professions intellectuelles supérieures (82 %), des hommes (78 %) et des élèves issus de CPGE parisiennes (60 %, même si plus de la moitié des admis sont originaires de province).

Parmi toutes les propositions formulées à ce sujet par l'école Polytechnique, la mission en retient principalement deux :

1) Pour donner une meilleure chance aux élèves boursiers (qui sont moins mobiles que les non-boursiers, et donc mieux répartis sur le territoire pendant la CPGE), la mission propose de généraliser les internats ouverts toute l'année, y compris pendant les vacances et les week-ends, et d'instaurer un suivi individualisé des élèves. À ce titre, le lycée Pierre de Fermat est un exemple d'inspiration :

- ▶ Internat accordé en priorité aux boursiers par l'application Parcoursup ;
- ▶ Les boursiers sont intégrés comme les autres, pas de spécificités liées à leur statut ;
- ▶ Les notes moyennes des boursiers sont inférieures à celles des non-boursiers à l'entrée de la CPGE, et supérieures à la sortie ;
- ▶ Établissement ouvert 7j/7 jusqu'à 23h y compris pendant les vacances de Pâques.
- ▶ Cohésion équipes pédagogiques/éducative et suivi poussé des élèves : i) Rapports interpersonnels élève/adulte moins distants ; ii) Bilans bi semestriels et suivi particulier des élèves en difficulté (reçus par l'équipe enseignante et la vie scolaire, colles ponctuellement adaptées au niveau de l'élève...).

D'autre part, afin d'éviter la contrainte de la « montée à Paris », il convient d'augmenter sensiblement le nombre des classes MP et PC étoilées, les plus à même de préparer les élèves pour les concours des écoles qui fournissent dans hauts fonctionnaires, dans les établissements hors région parisienne (Toulouse, Lyon, Bordeaux, Strasbourg, Lille, Rennes, Nantes, Marseille, Caen et Dijon).

2) Créer de nouvelles classes « pré-CPGE » :

Cette proposition pourra prendre deux formes : (i) création d'une année de renforcement entre le lycée et la CPGE pour les élèves boursiers en lien avec un lycée ou une CPGE, (ii) création d'une école d'été entre la première et la terminale pour les élèves boursiers.

(i) Inspirées des classes préparatoires intégrées (CPI) pour les concours administratifs, ces nouvelles classes auraient pour vocation, juste après le baccalauréat, de préparer pendant un an les élèves méritants et boursiers à affronter les CPGE avec de meilleures chances de réussite. Les critères de sélection seraient les mêmes que ceux des CPI qu'il est proposé de créer pour les concours administratifs. Une classe serait adossée à l'école Polytechnique, avec financement étatique dédié et moyennant une convention avec l'École. Quatre autres classes pourraient être créées en région, adossées à des établissements locaux (telles l'ENS Lyon ou l'ENS Rennes).

(ii) L'école Polytechnique pourrait héberger une école d'été entre la première et la terminale afin de favoriser les candidatures des élèves boursiers et leur donner l'ambition des formations de prestige. Cette formation intensive sur la méthodologie en CPGE couplée à un parrainage des élèves pour les années de CPGE permettrait une détection des talents au plus tôt. La sélection des participants pourrait être faite par les académies (1 ou 2 boursiers par académie), avec un financement étatique dédié.

Proposition 18 : Créer 20 nouvelles classes préparatoires « égalité des chances » en région

Il existe, au sein des écoles examinées par la présente mission, 8 classes préparatoires intégrées (CPI) accueillant 130 élèves pour les préparer aux concours de la haute fonction publique (encadré n° 11). Leurs résultats sont très inégaux et, en ce qui concerne l'ENA, particulièrement décevants. La mission propose de tripler au moins l'effort public sur ce point **en multipliant le nombre de classes préparatoires intégrées**, rebaptisées classes « Égalité des chances » (CPE), car elles ne seraient plus intégrées aux écoles d'application, mais organisées en collaboration avec elles. Elles prépareraient à l'ensemble des concours administratifs, ENM comprise. Il est proposé de créer **une vingtaine de nouvelles classes (400 élèves)** réparties, après appel à projets auprès des Universités, IEP, IRA, sur tout le territoire national (au moins une par capitale régionale sans oublier les outre-mer). Leur financement ne reposerait plus sur les écoles, mais sur l'État, dont la contribution financière serait un élément d'appréciation des offres. Un cahier des charges, joint à l'appel à projets, fixerait les règles générales concernant la procédure de sélection des étudiants, la scolarité et l'accompagnement social des élèves.

Les lignes directrices suivantes peuvent d'ores et déjà être proposées :

- ▀ **Sélectionner les étudiants sur des critères sociaux** (boursiers au taux maximum, en principe), combinés aux mérites académiques. Sur le second point, il faudra prendre en compte non seulement les résultats, mais aussi les motivations et la diversité des profils. L'entretien avec le jury de sélection sera déterminant sur ce point. Le jury veillera enfin à une représentation de genre équilibrée (50/50, voire 60/40) ;
- ▀ **Admettre une possibilité de redoublement** en CPE pour prendre en compte le besoin de maturation des enseignements et le temps d'imprégnation dans un nouvel environnement ;
- ▀ **Organiser les classes préparatoires pour en faire des formations diplômantes** ;
- ▀ **Construire des partenariats** avec les sites de préparation aux concours pour mutualiser certains enseignements ;
- ▀ **Accompagner socialement les étudiants** : logement, pécule complémentaire éventuel, CROUS, Pass culture, fourniture du matériel informatique, des ouvrages de référence, etc.

Encadré n° 11 : LES CLASSES PRÉPARATOIRES INTÉGRÉES

Les classes préparatoires intégrées (CPI) aux écoles du service public ont été développées depuis dix ans à l'initiative du Gouvernement afin de permettre à des étudiants méritants de condition modeste de mieux préparer les concours administratifs. L'objectif fixé alors par le Président de la République (discours du 17 décembre 2008 à l'école Polytechnique) était que la fonction publique donne l'exemple en matière de diversification des recrutements et de promotion de l'égalité des chances.

Tous les établissements du Réseau des écoles de service public ont été mis à contribution et il existe aujourd'hui plus de 20 CPI, accueillant au moins 450 élèves. En ce qui concerne les écoles couvertes par la présente mission, 8 CPI ont été créées (130 élèves), la dernière par l'ENA en octobre 2019. Quelques chiffres :

École	Candidats	Admis en CPI	Admis au concours propre de l'école	Admis à tous concours
ENA	243	24	1	17
ENM	237	54	13	13
ENSP	34	13	2	5

On constate que les taux de réussite aux concours préparés par les écoles (chiffres 2017) sont très variables : 24 % pour les CPI de l'ENM, 17 % pour l'ENSP (commissaires), mais 4 % seulement à l'ENA. Cette dernière se « rattrape » en faisant réussir ses élèves aux autres concours que celui de l'ENA (concours des TA et CRC, administrateur territorial, directeur d'hôpital, Banque de France).

Admission en CPI

Conditions : être étudiant ou demandeur d'emploi, français ou ressortissant de l'Union, titulaire d'un diplôme Bac +3 et disposer de ressources inférieures à un plafond revu annuellement (actuellement 33.100 euros, avec dérogations possibles).

Procédure : la sélection s'effectue en deux temps sous la direction d'une commission composée par l'école : sur dossier d'abord, pour apprécier la recevabilité de la candidature et ses mérites (résultats scolaires, lieu de résidence et de scolarisation, avec une attention particulière aux Quartiers prioritaires de la ville ou Zone de revitalisation rurale), puis sur entretien individuel pour les candidats ayant franchi la première étape. Cet entretien doit apprécier la personnalité, les motivations et le parcours du candidat.

Avantages

Les élèves des CPI bénéficient d'un suivi personnalisé avec tutorat pédagogique, d'enseignements en rapport avec les épreuves du concours, de préparations intensives avec concours « blancs » ainsi que d'activités culturelles. Sur le plan financier, ils bénéficient de l'allocation pour la diversité dans la fonction publique (2.000 euros), qui peut se cumuler avec la bourse sur critères sociaux dont ils bénéficient généralement. Les écoles peuvent compléter ces aides en fournissant l'hébergement, la restauration à moindre coût, voire une aide financière complémentaire.

Encadré n° 12 : LES IPAG ET CEPAG

Les instituts de préparation à l'administration générale (IPAG) et les centres de préparation à l'administration générale (CEPAG) s'adressent aux candidats qui souhaitent préparer les concours d'entrée dans les trois fonctions publiques. Les IPAG se situent au sein des universités, les CEPAG dans les IEP. Il existe 21 IPAG et 5 CEPAG, répartis sur tout le territoire, y compris outre-mer.

Les formations pour la préparation aux différents concours (Catégories A et B, externes ou internes) sont très proches dans les deux catégories d'établissements : cours fondamentaux (droit public, économie, histoire contemporaine, science politiques), méthodologie (composition, note de synthèse, QCM, entretien avec un jury) et concours blancs.

Les statistiques pour la dernière année connue (2017) mentionnent :

► **1218 inscrits pour la préparation aux concours externes de catégorie A (et A+)**, avec les résultats suivants en nombre d'admissions :

Catégorie A

- IRA : 238 - Attaché territorial : 71 - Inspecteur de la DGFIP : 67

Catégorie A+

- EN3S : 11 - DH : 18 - D3S : 17 - ENM : 13 - Directeur des services pénitentiaires : 6 - Administrateur territorial : 8 - Commissaire de police : 4 - ENA : 0

► **191 inscrits pour la préparation aux concours internes**, avec les résultats suivants (nombre d'admissions) :

- IRA : 58 - Attaché d'administration de l'Éducation nationale : 6 - DH : 2 - EN3S : 1.

La mission des IPAG et CEPAG consiste aussi à délivrer des diplômes, en particulier la licence d'administration publique (LAP) et le master correspondant. En 2017 on comptait 987 étudiants inscrits en LAP, 491 en Master 1 et 427 en Master 2. Le taux de réussite est de 72% en licence, 65 en Master 1 et 76% en Master 2.

Proposition 19 : Créer un concours spécial : la voie d'accès « égalité des chances ».

Le taux de sélectivité des concours externes est tel qu'il est extrêmement difficile, ainsi que les résultats des CPI, notamment celle de l'ENA, en témoignent, de permettre une égalité des chances effective. Comme l'avis du Conseil d'État du 27 septembre 2018 le permet, à condition que le nombre de postes ouverts soit très minoritaire (10 à 15 %), il est juridiquement possible d'ouvrir une voie d'accès spécifique, distincte des actuels concours externes, pour l'ensemble des écoles.

La création d'un concours spécial sera nécessairement discutée au nom du principe d'égalité et la mission s'est elle-même longuement interrogée sur son opportunité. Parmi les objections formulées, le risque de « stigmatisation » des élèves issus du concours spécial paraît le plus sérieux.

Toutefois, la mission s'est finalement résolue à faire cette proposition, dans un souci de réalisme et d'efficacité. Il lui est apparu que, fut-ce à titre expérimental, cette réforme devait être tentée afin d'obtenir des résultats à court terme sur le plan de la diversité et de la mixité. L'expérience réussie par Sciences Po des conventions ZEP va dans ce sens, ainsi d'ailleurs que la création récente du « concours spécial docteur » pour l'accès à l'ENA.

Pour l'accès à chacune des écoles visées par le présent rapport, un concours externe « spécial » serait donc institué pour les élèves sortis des CPE, représentant, selon les écoles, 10 à 15 % des postes offerts aux concours. Pour la future EAP par exemple (80 places actuellement), 10 postes pourraient être ouverts, s'ajoutant aux 40 postes du concours externe actuel.

Dans la mesure où il est souhaitable de conserver la possibilité pour l'étudiant de CPE de passer les deux concours en même temps, il convient d'aménager le calendrier en conséquence et de prévoir des épreuves de même nature (même si les sujets sont différents).

Variante :

Il pourrait être envisagé de faire passer les mêmes épreuves écrites et orales aux élèves issus des CPE, mais avec un système de « double classement » : indépendamment du classement général du concours externe serait établi un classement spécifique pour les élèves des CPE. Les élèves des CPE seraient déclarés admis s'ils franchissent l'une au moins des deux barres d'admission déterminées par le jury. Par rapport au concours spécial réservé aux élèves des CPE, cette variante présente un double avantage :

- ▶ elle ne comporte aucun effet de stigmatisation, l'ensemble des élèves du concours externe et de la voie CPE étant déclarés admis sans distinction, et le classement d'entrée n'étant pas rendu public, comme c'est le cas au concours d'entrée à l'ENA ;
- ▶ il permet de recruter un nombre total de boursiers issus de la voie CPE potentiellement supérieur aux dix ou quinze places qui leur sont réservées, si certains candidats issus des CPE franchissent la barre d'admission du concours externe.

Un avis juridique pourrait être demandé au Conseil d'État sur cette formule.

En revanche, la mission n'a pas estimé devoir retenir un mécanisme de « bonifications » en faveur des candidats boursiers, tel qu'imaginé actuellement par plusieurs grandes écoles (ENS, HEC, etc), dans la mesure où ce dispositif apparaît fragile au regard du principe d'égalité entre les candidats à un même concours.

Encourager la promotion interne et les parcours de mobilité

Selon les écoles, il peut exister de très nombreuses voies d'accès professionnelles qui manquent de lisibilité et de cohérence. Les candidats en tentent souvent plusieurs, car les critères de candidature ne sont pas assez différenciés. Certains concours, se fondent sur des épreuves trop académiques et déconnectées de la valorisation du parcours professionnel, alors que des voies d'intégration sur titre sont ouvertes par ailleurs (cas de la magistrature).

Les préparations aux concours, souvent longues, sont de nature à exclure de cette voie des candidats de valeur qui pour des raisons familiales, financières ou d'éloignement géographique ne peuvent pas s'y consacrer. Le défaut d'information et la durée de traitement des dossiers est de nature à décourager de nombreux candidats potentiels.

D'où l'idée de créer une voie d'accès professionnelle unique, lisible, accessible au plus grand nombre, ouvrant un nombre de postes égal à celui de la voie « étudiants » et garantissant aux candidats fonctionnaires le maintien d'un niveau de primes à déterminer.

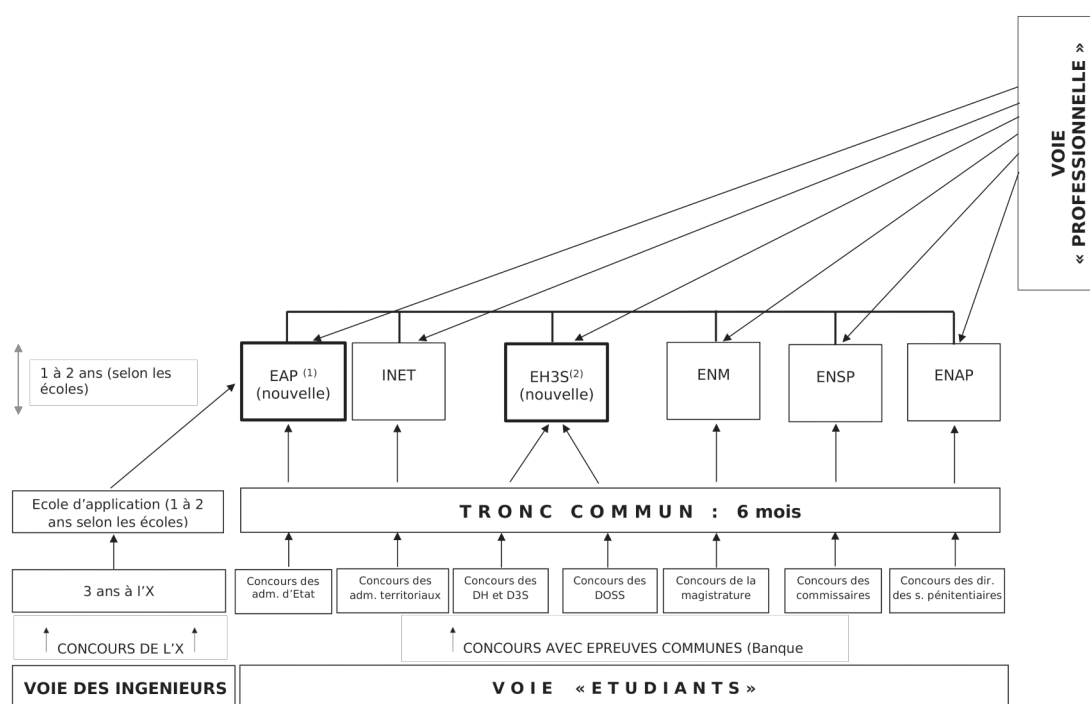
Proposition 20 : Créer un concours professionnel unique

Ce concours serait ouvert à tous ceux qui justifient d'un diplôme de niveau licence et d'au moins 6 ans d'expérience professionnelle (privée ou publique) sans condition d'âge. Cette nouvelle « voie professionnelle » se substituerait aux actuels concours internes, troisième concours, tours extérieurs des administrateurs civils, conseillers de TA et sous-préfets, ainsi qu'aux voies parallèles d'accès à la magistrature par intégration (art 18-1, 22 ou 23 de l'ordonnance statutaire).

Le nouveau concours professionnel unique reposerait sur trois éléments : une analyse du dossier professionnel, un écrit (note sur dossier) et un oral.

La voie professionnelle donnerait directement accès à l'école d'application correspondante, sans passer par le tronc commun, d'où un gain de temps appréciable d'une année.

Schéma n°2



¹ Ecole d'administration publique (administrateurs et ingénieurs de l'Etat)

² Ecole des Hautes Etudes de Santé Publique et de la Sécurité Sociale (fusion EHESP et EN3S)

Variante

Tout en maintenant séparées les différentes voies d'accès professionnelles (2^{ème} et 3^{ème} concours, tour extérieur) pour garantir une diversité de recrutement, un cursus de formation allégé unique d'un an serait institué pour ces différentes voies.

Proposition 21 : Reconnaître l'activité de recherche comme expérience professionnelle

L'activité de recherche permet d'acquérir des compétences professionnelles (arrêté du 2 février 2019). Les années de recherche doivent donc être comptabilisées dans les années d'expérience requises pour intégrer la haute fonction publique par le biais de la voie professionnelle.

Une promotion active de la diversification

Renouveler la communication autour des métiers de la fonction publique

Proposition 22 : Mieux faire connaître les métiers

L'attractivité dépend évidemment des conditions de travail des hauts fonctionnaires (rémunération, autonomie, mobilité) mais aussi d'une meilleure connaissance, au-delà du cercle des initiés, de ce que sont et de ce que font les hauts fonctionnaires et magistrats. Une communication est indispensable, pour rendre moins mystérieuses et plus séduisantes leurs fonctions, auprès des étudiants et des élèves des lycées, afin de susciter des vocations.

La mission préconise de **mettre en place une politique de communication** à destination du grand public autour des métiers de la haute fonction publique et de la possibilité pour tous les talents d'y parvenir. Seraient ciblés en premier lieu les universités, les grandes écoles et le service national universel. Cette action de communication doit être relayée sur le terrain par les **jeunes hauts fonctionnaires à l'occasion de leur prise de fonctions**. Ils doivent, lorsqu'ils exercent dans les territoires, évoquer leurs parcours et s'impliquer dans l'aide à la préparation des concours.

Créer de nouveaux programmes de promotion de la diversité

Proposition 23 : Encourager la détection et l'accompagnement

Au-delà de la promotion des métiers de la haute fonction publique, il faut donner à tous la possibilité d'y croire suffisamment pour s'engager dans la préparation souvent longue et exigeante des concours. Pour ce faire, il est nécessaire **d'agir très en amont de la préparation aux concours**. Le vivier de candidats aux concours est déjà le résultat d'une sélection précoce et d'une forme d'autocensure de certains étudiants. À cette fin, la mission propose de **développer et diffuser des QCM test en ligne** permettant à un candidat potentiel d'auto-évaluer ses chances de réussite aux concours.

Cette détection précoce pourrait commencer dès la fin du collège, par l'identification des hauts potentiels dès le niveau de la classe de troisième, en impliquant les principaux des collèges des quartiers prioritaires de la politique et des zones de revitalisation rurale. Il convient ensuite de les accompagner tout au long de leur scolarité. À cet égard, plusieurs initiatives de tutorat et de parrainage méritent d'être davantage connues et soutenues. Elles émanent de la société civile : MosaikRH, Entretiens de l'excellence, Article 1^{er}, Chemins d'avenir, Premiers de cordée, Société des ingénieurs et scientifiques de France... Ces associations organisent des ateliers et conférences avec des hautes personnalités apportant leurs connaissances et pouvant témoigner de leurs parcours, elles attribuent des référents qui pourront compenser l'absence d'aide familiale lors des choix d'orientation

Proposition 24 : Progresser vers la parité dans les emplois supérieurs

Depuis la publication de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 qui fixait des objectifs de parité, des efforts importants ont été consentis pour nommer davantage de femmes dans les emplois de cadres dirigeants et supérieurs des trois fonctions publiques.

En ce qui concerne l'État, la sensibilisation des employeurs, la détection de femmes pour intégrer le vivier des futurs cadres dirigeants, une plus grande objectivation des nominations, notamment par l'intermédiaire de comités d'audition et des programmes d'accompagnement spécifiques, ont permis d'assurer dès 2013 un flux de « primo-nominations » (première fois que la personne est nommée dans l'emploi du niveau considéré) tournant autour de 30 %.

Cadres dirigeants (emplois à la décision du Gouvernement)

Nominations et primo nominations	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
nominations	21%	24%	25%	25%	26%	31%	36%	31%
primo nominations	24%	30%	29%	32%	31%	34%	32%	37%

Cadres supérieurs (emplois de direction)

Nominations et primo nominations	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
nominations	26%	34%	35%	31%	29%	31%	33%	32%
primo nominations	31%	34%	33%	34%	27%	34%	34%	30%

Un nouvel élan a été donné par le Président de la République en novembre 2017 qui a déclaré « Grande cause nationale » l'égalité entre les femmes et les hommes. Ainsi, un accord du 30 novembre 2018 relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique et la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ont permis de franchir de nouvelles étapes. L'article 80 de cette dernière loi prescrit par exemple l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan pluriannuel d'action relatif à l'égalité professionnelle construit autour de quatre enjeux :

- les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes ;
- l'égal accès des femmes et des hommes aux corps, cadres d'emplois, grades et emplois de la fonction publique ;
- l'articulation entre activité professionnelle et vie personnelle et familiale ;
- la prévention et le traitement des discriminations, des actes de violence, de harcèlement moral ou sexuel ainsi que les agissements sexistes.

Dernièrement, une circulaire 30 novembre 2019 a précisé les modalités de désignation des référents Égalité au sein de l'État et de ses établissements publics et le champ de leurs missions. Ces référents, doivent informer, mener des actions de sensibilisation, conseiller les agents de leur service, participer à l'état des lieux de la politique d'égalité professionnelle et suivre la mise en œuvre des actions menées par leur administration de rattachement. Un réseau de référentes et de référents doit être opérationnel dans toutes les administrations d'ici le 1^{er} mars 2020.

En 2019, 37 % de femmes ont été nommées pour la première fois sur des emplois à la décision du Gouvernement, ce qui est à saluer. La mission observe toutefois que le pourcentage de 40 % de primo-nominations de femmes prévues par la loi n'est respecté, ni pour les emplois de cadres dirigeants, ni pour les emplois de cadres supérieurs. Elle propose au Gouvernement de compléter ce panel de mesures en **s'engageant à nommer sur ces emplois 50 % de femmes, sur une période d'un an.**

DYNAMISER

Au-delà des modalités de recrutement et de formation initiale des hauts fonctionnaires, la mission estime qu'il faut poursuivre les mutations engagées pour moderniser les outils de gestion des cadres dirigeants, de détection de leur potentiel et de renforcement de leurs compétences. L'ambition est forte et se résume en un mot : « dynamiser ».

Il s'agit :

- ▀ d'améliorer l'efficacité de la haute fonction publique en insistant sur le mérite, les évaluations, la formation continue et en luttant contre les situations acquises ;
- ▀ de renforcer l'attractivité des carrières publiques en instituant un réel suivi RH des hauts fonctionnaires et en facilitant les mobilités interprofessionnelles, y compris avec le secteur privé.

Il est apparu à la mission que ces deux objectifs, contradictoires en apparence, peuvent être poursuivis simultanément.

Des outils modernes de gestion des cadres supérieurs de l'État

Confronté à plusieurs centaines de corps et de statuts différents, l'État consacre l'essentiel de ses forces en matière RH à la production de textes normatifs et à leur suivi. Il s'intéresse encore trop peu à la gestion prévisionnelle de ses effectifs et de ses compétences, au déroulement des carrières individuelles, à la juste évaluation des performances de ses collaborateurs et à la gestion des talents. En forçant le trait, on pourrait dire que l'État s'intéresse davantage au statut qu'aux personnes elles-mêmes.

À la lumière des auditions réalisées et de comparaisons internationales, la mission identifie trois défis :

- ▀ renforcer la circulation des talents entre les trois fonctions publiques et au sein de la fonction publique d'État ;
- ▀ améliorer l'attractivité de la fonction publique, sa performance et sa qualité de vie au travail ;
- ▀ responsabiliser les employeurs publics et leur donner davantage de marges de manœuvre.

Malgré la diversité des modèles de fonction publique, de gestion ou de formation, ces défis sont communs à l'ensemble des pays de l'OCDE. La mission estime que l'État doit, avant tout, définir une nouvelle gestion des ressources humaines promouvant et valorisant des hauts fonctionnaires capables de manager de façon plus participative et d'aborder les politiques publiques sous un angle plus interministériel. En bref, une révolution copernicienne est à accomplir.

Consacrer trois principes fondamentaux

La nouvelle gestion publique des ressources humaines doit reposer sur trois principes cardinaux.

1) Le cadre supérieur est aussi acteur de son employabilité. En effet, l'employabilité conditionne la capacité à être recruté sur un poste correspondant à la fois aux besoins de l'employeur et aux attentes du cadre. Dans le secteur privé, les cadres dirigeants, qui changeront plusieurs fois d'employeur au cours de leur carrière, ont intégré de longue date la nécessité de s'interroger en permanence sur leur niveau de compétences. Dans le secteur public en revanche, de nombreux cadres supérieurs s'en tiennent à une conception passive de la gestion de leur carrière, consistant à attendre les propositions d'évolution formulées par leur administration. La mission estime que les gestionnaires RH n'ont pas pour mission de « tracer des carrières » mais de « co-élaborer » des parcours professionnels avec les cadres concernés.

2) Toutes les carrières ne peuvent pas être exclusivement ascendantes d'un point de vue hiérarchique et de rémunération. L'organisation des administrations ne le permet pas et les nouvelles méthodes de travail exigent même le contraire. Une carrière se nourrit de mobilités fonctionnelles, sectorielles et géographiques qui peuvent conduire à des changements de niveau, voire de rémunération. Il y a là un véritable changement de culture à intégrer par tous.

3) Les filières d'expertise et de pilotage de projet sont aussi importantes que la filière managériale. Les grandes organisations actuelles ont une tendance à la réduction des niveaux hiérarchiques, avec une plus forte responsabilisation des niveaux intermédiaires et des besoins accrus en experts et pilotes de projets. Or, aujourd'hui, au sein de la fonction publique d'État, ce sont les postes à dimension managériale qui offrent le plus de prestige et les meilleures rémunérations, à l'exception d'un petit nombre d'emplois très contingentés (directeurs de projet et experts de haut niveau). La mission estime que là encore une révolution culturelle est nécessaire.

Proposition 25 : Réviser en 2020 le référentiel de compétences des hauts fonctionnaires

L'État doit définir le profil de compétences attendues pour ses cadres dirigeants, à la fois en termes de *soft skills* (management, savoir-être) que de *hard skills* (compétences techniques). C'est l'objet du référentiel interministériel des compétences managériales, créé en 2012 par le Secrétariat général du Gouvernement en lien avec la DGAFF, les secrétaires généraux des ministères et des chefs de service des corps de contrôle ou d'inspection. (**voir Annexe 7**)

 RÉFÉRENTIEL INTERMINISTÉRIEL DES COMPÉTENCES MANAGÉRIALES DES CADRES DIRIGEANTS DE L'ÉTAT NOUVELLE VERSION 2019 MISSION CADRES DIRIGEANTS		
Compétences liées à la CONCEPTION		
1	Impulser une réflexion stratégique	► Démonstre sa capacité à prendre de la hauteur, à projeter son action dans le long terme et à anticiper, à partir d'une compréhension pertinente de la commande politique et de l'ensemble des enjeux relatifs à son organisation ► Co-construit sa vision en tirant parti de l'intelligence collective de son organisation, y compris dans des environnements qu'il ne maîtrise pas complètement
2	Faire preuve d'ouverture d'esprit	► Manifeste de la curiosité d'esprit et une diversité de centres d'intérêts ► Reste ouvert à la contradiction et à d'autres perceptions et raisonnements que les siens ► Accepte de remettre en cause ses pratiques pour progresser
3	Innover	► Accueille positivement le changement et les initiatives des autres ► Fait preuve d'agilité intellectuelle en se montrant capable de sortir du cadre et de gérer la complexité
Compétences liées à l'ACTION		
4	Piloter la performance	► Traduit la vision de manière opérationnelle en définissant les objectifs stratégiques, les plans d'action et les moyens ► Prend les décisions adéquates et suit la mise en œuvre en évaluant la performance sur les axes financier, client, process, RH ► Démonstre un sens du client et met le citoyen ou l'usager au centre des préoccupations
5	S'adapter	► Est capable de réorienter l'action et de prendre des actions correctives dans tous les domaines en faisant preuve de pragmatisme ► Gère l'imprévu et les urgences notamment liées à la commande politique ► Fait preuve d'audace et accepte de prendre un certain niveau de risque
6	Transformer	► Mobilise autour d'un projet, impulse une dynamique et avance malgré la complexité et l'incertitude ► Assure la concertation et le dialogue social ► Absorbe les changements rapides et multiples, identifie ses marges de manœuvre et en donne à ses équipes afin de permettre à tous d'être acteur du changement
Compétences liées à la RELATION		
7	Écouter	► Fait preuve d'écoute active et d'humilité, considère les idées des autres sans a priori tout en gardant un certain recul ► Perçoit les enjeux relationnels d'une situation et prend en compte les dimensions implicites des relations ► Fait preuve d'empathie
8	Incarnier	► Rayonne, fédère et donne envie d'oser, notamment en capitalisant sur le registre émotionnel ► Fait preuve d'alignement en matière d'engagement personnel, de comportement et de prise de décision ► Partage l'information, collabore en interne comme en externe, entretient des réseaux de partenariat
9	Responsabiliser ses collaborateurs	► Délégué à ses collaborateurs en adaptant son registre managérial au contexte ► Reconnaît le droit à l'erreur ► Fait grandir ses équipes, tant sur le plan individuel que collectif, notamment en pratiquant le feedback
10	Faire preuve de connaissance et maîtrise de soi	► Fait preuve de sérénité et de maîtrise de soi, contrôle ses émotions et ses impulsions en situation de pression, conserve ses moyens dans la durée ► Connaît ses ressources, ses propres leviers et ses points de progrès, cherche à se développer personnellement

SGG/MCD - Mars 2019

Ce référentiel, mis à jour à deux reprises entre 2012 et 2019, a d'ores et déjà permis d'évaluer les compétences d'environ 500 membres du vivier des futurs cadres dirigeants de l'État. Il accorde une très large place à l'intelligence émotionnelle qui conditionne le *leadership*. Ces évaluations ont confirmé

les qualités des cadres publics : intelligence, puissance de l'engagement, force de travail, loyauté, autorité, aptitude à diriger même dans une forte adversité... Mais elles ont aussi montré des marges de progrès : autorité verticale, manque d'empathie, difficulté à responsabiliser les collaborateurs, conformisme, excès de prudence...

La mission propose que ce référentiel soit revisité en 2020 de manière co-construite au niveau interministériel. Il doit devenir le référentiel principal de travail avec les écoles de service public et pourra être utilement partagé avec les représentants des fonctions publiques territoriales et hospitalières.

Affirmer un pilotage stratégique interministériel

Comme les entreprises, l'État doit veiller à ce que ses structures RH travaillent davantage en réseau, en répartissant les différentes attributions, sans redondance, mais en complémentarité, en appliquant un principe de subsidiarité.

Proposition 26 : Faire de la DGAFP une véritable « DRH groupe »

S'agissant spécifiquement des hauts fonctionnaires, le pilotage stratégique doit être assuré par la DGAFP (bureau de l'encadrement supérieur). **La mission estime qu'il faut poursuivre la mutation engagée** par le décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la DGAFP et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique, en continuant à investir des missions plus qualitatives (échanges de bonnes pratiques, mise à disposition de systèmes d'information...). La mission recommande que la DGAFP poursuive ses efforts dans cinq directions :

- simplifier les cadres juridiques de gestion pour donner plus de marge de manœuvre aux gestionnaires notamment ministériels : des mesures concrètes ont été déjà adoptées par la loi du 6 août 2019⁵ ;
- devenir un centre de ressources et d'expertise de haut niveau pour les gestionnaires « de proximité » ;
- renforcer son rôle d'animateur de réseau ;
- conduire à intervalle régulier des exercices de prospective, en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Constitue aujourd'hui un enjeu majeur de souveraineté et de performance de l'État l'identification des filières et les métiers stratégiques de demain – notamment dans les secteurs technologiques ;
- accompagner, avec l'appui de la mission cadres dirigeants, les processus de détection, de suivi et de promotion des jeunes talents.

Compte tenu des ratios « gérants-gérés » en usage dans le secteur privé (1 pour 225), la mission évalue le renforcement nécessaire du Bureau de l'encadrement supérieur de la DGAFP à 10 ETP.

Proposition 27 : Élargir le vivier Cadres dirigeants

La Mission cadres dirigeants du secrétariat général du gouvernement gère actuellement un vivier de 475 cadres destinés à occuper les quelques 600 emplois les plus élevés de l'État, appelés « emplois à la décision du Gouvernement » donnant lieu à nomination en Conseil des ministres ou par décret du

5 - Par exemple : suppression de l'avis obligatoire des CAP sur les mobilités et la simplification des conditions statutaires d'accès aux emplois fonctionnels (suppression des quotas), et création de nouveaux leviers managériaux, par exemple via l'accroissement des facultés de recours aux contrats, l'introduction de la rupture conventionnelle et la mise en place du contrat de projet.

Président de la République : secrétaires généraux de ministère, directeurs d'administration centrale, préfets, ambassadeurs, recteurs, directeurs d'établissement public, officiers généraux du ministère des armées exerçant des fonctions de direction en administration centrale... La MCD évalue le potentiel des futurs membres du vivier (*assessment*), les forme et les accompagne avant et après leur nomination.

Encadré n° 13 : LE VIVIER DES FUTURS CADRES DIRIGEANTS DE L'ÉTAT

Le vivier des cadres supérieurs susceptibles de faire l'objet d'une nomination à court terme aux emplois dirigeants de l'État a été constitué grâce à la réalisation de revues des carrières dans tous les ministères, les inspections interministérielles, le Conseil d'État et la Cour des comptes depuis 2012. Compte tenu de la taille atteinte par ce vivier et de la nécessité d'effectuer des recherches efficaces de profils pour satisfaire les besoins des autorités d'emploi, la sélectivité accrue des entrées depuis 2015 a permis, année après année, de stabiliser l'évolution quantitative du vivier et d'en améliorer significativement la qualification.

Aujourd'hui, ce vivier comprend 441 cadres dont 37 % de femmes. Depuis l'instauration de la loi Sauvadet, ce pourcentage augmente continûment afin de pouvoir proposer au moins une candidature féminine lors de chaque comité d'audition visant à nommer un nouveau directeur d'administration centrale. Les origines des cadres membres de ce vivier sont diverses : 46 corps différents y sont représentés. Ils sont âgés en moyenne de 51,3 ans. Le vivier comprend également des magistrats de l'ordre judiciaire, des administrateurs territoriaux et des cadres hospitaliers ayant le profil pour occuper des fonctions de cadres dirigeants dans la fonction publique d'État.

Les cadres sélectionnés ont bénéficié d'un *assessment*, fondé sur la grille de compétences managériales, qui apporte un éclairage complémentaire sur la pertinence de leur profil et leur permet de détenir un outil de développement personnel lié à leurs compétences managériales. Ils ont suivi le Cycle Interministériel de Management de l'État (CIME) qui est un programme de formation axé sur la performance managériale et le leadership et les prépare aux fonctions de cadres dirigeants.

L'identification des hauts potentiels fait prévaloir les résultats des évaluations de compétences sur des considérations telles que l'âge, le statut ou le grade. Les membres du vivier (**annexe 3**), dont l'âge est compris entre 34 et 63 ans, se distinguent des autres cadres supérieurs de l'administration exclusivement par les compétences acquises tout au long de leur parcours professionnel, qui leur ont permis de disposer de l'ensemble des aptitudes attendues d'un cadre dirigeant de la fonction publique, recensées dans le référentiel des compétences managériales.

Encadré n° 14 : LE CYCLE INTERMINISTÉRIEL DE MANAGEMENT DE L'ÉTAT (CIME)

Le cycle interministériel de management de l'État (CIME), est un parcours de formation organisé par la MCD avec un prestataire extérieur, qui permet à une centaine de cadres à haut potentiel, issus de toutes les administrations, de travailler ensemble sur le management et la conduite des transformations en s'appuyant sur la connaissance de soi, l'intelligence émotionnelle et la puissance du collectif.

L'objectif de ce cycle est de développer le potentiel des auditeurs. Il permet de créer un réseau et de fédérer les membres du vivier autour d'une culture managériale commune. Il vise à élargir leur réflexion sur l'exercice de leurs futures responsabilités et à préparer des managers capables de porter la transformation de l'État dans leurs services.

La formation est assurée par une équipe de coach seniors, qui ont tous une expérience managériale confirmée. L'architecture du CIME est composée de 6 modules d'une journée. Dans chaque module, il est intégré des exercices pour la prise de parole en public. Les méthodes pédagogiques utilisées favorisent l'approche expérientielle plutôt que des dispositifs de formation classique. Les auditeurs travaillent pour trouver, chacun, les leviers personnels de leur

leadership. Ils sont invités à développer leur écoute du terrain afin de partir du réel pour impulser une stratégie. Quelques mois après la fin du cycle, il est demandé à chaque auditeur de présenter un projet qu'il a mené au sein de ses services, qui est inspiré de ce qu'il a découvert au CIME.

Dans une démarche d'enrichissement réciproque, tous les participants peuvent parrainer, sur la base du volontariat, une association porteuse d'innovation sociale sélectionnée par French impact. L'objectif est à la fois de permettre à des hauts-fonctionnaires de découvrir les enjeux de l'économie sociale et solidaire (ESS) et d'aider ces associations dans leurs relations avec l'administration. Depuis 2019, la promotion intègre aussi plusieurs dirigeants de l'ESS. Ils apportent dans chaque groupe leur connaissance du terrain et une culture différente.

Il est proposé que la MCD :

- ▀ transfère son savoir-faire en matière d'assessment aux deux autres versants de la fonction publique (Centre national de gestion, CNFPT) et au ministère de la justice, afin de leur permettre de constituer leurs propres « viviers »,
- ▀ accueille au sein du vivier des cadres dirigeants de l'État davantage de cadres territoriaux et hospitaliers, de magistrats et d'officiers supérieurs, désireux d'occuper des emplois supérieurs au sein de l'administration.

Renforcer les outils d'une gestion ministérielle et décentralisée

Proposition 28 : Renforcer les DRH ministérielles

De la même façon que la DGAFFP, les DRH ministérielles doivent réussir leur mutation vers une gestion RH plus qualitative.

Conformément aux dispositions de la circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015, les DRH ministérielles ont commencé à mettre en œuvre des « plans managériaux » visant à mieux gérer l'encadrement supérieur, du recrutement jusqu'à la dernière partie de carrière, en passant par la formation, l'évaluation et les revues de cadres. Tous les ministères se sont dotés de structures qui sont les correspondantes de la MCD pour gérer leurs propres cadres supérieurs et dirigeants, les « délégués à l'encadrement supérieur et dirigeant ».

Ils doivent se réorienter vers une fonction RH plus stratégique, attentive à la GPEC, mettant en œuvre des dispositifs de formation et d'évaluation centrés sur les compétences – notamment managériales, et promouvant des déroulés de carrière qui favorisent leur acquisition. Des viviers de talents pouvant occuper les emplois de direction du ministère doivent être constitués en lien avec les différents corps. Ceci suppose que les cadres soient connus et donc qu'ils soient gérés à un échelon de proximité, en décentralisant la fonction RH.

Encadré n° 15 : L'EXEMPLE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES

Le ministère des Affaires sociales a lancé une réforme de grande ampleur de sa fonction RH sur une durée de deux ans, caractérisée par les principes suivants :

- suppression des niveaux de chefs de bureau et de sous-directeur, au profit de « pôles » plus agiles ;
- transformation de gestionnaires de CAP en gestionnaires RH ;
- valorisation de la filière expertise à même hauteur que la filière management, dans les critères de promotion ;
- bascule complète vers la gestion de compétences et révision du système de déroulé de carrière qui prône : le caractère réversible des évolutions verticales ; l'opérationnalité et la proximité ; un mode de management ouvert et partenarial ; l'impossibilité d'entrer dans un vivier si on n'a pas une carrière diverse ; la nécessité d'être en lien étroit avec l'économie sociale et solidaire, les start up, les grandes entreprises, l'international... ; le développement de l'intelligence émotionnelle.

Ces principes placent le management au cœur des organisations en faisant profondément évoluer son rôle :

« La communauté managériale s'attache à développer une vision partagée, à susciter l'adhésion et à animer le changement. Elle favorise l'intelligence collective, la bienveillance, le développement des compétences de chacun. Avec les équipes, elle co-construit le sens de l'action, détermine les démarches, mobilise les moyens nécessaires, ainsi que les modalités d'appui et d'évaluation. »

L'encadrement cultive un cadre propice à l'engagement, en mobilisant les éléments suivants : il est porteur de sens, il développe l'autonomie, il favorise la détection et l'épanouissement des potentiels, il favorise les partenariats, la transversalité et le travail en mode projet. Il anime de façon bienveillante les collectifs de travail.

Pour développer ces orientations essentielles, les managers bénéficient d'un appui permanent en termes d'accompagnement et de formations, qui intègrent pleinement l'intelligence émotionnelle indispensable aux bonnes relations humaines au sein de nos collectifs. »

La mission évalue le besoin de renforcement du réseau des délégués à l'encadrement supérieur à 20 ETP. Elle juge opportun d'utiliser la possibilité nouvelle de recruter des contractuels issus du secteur privé pour renforcer la diversité des gestionnaires RH.

Proposition 29 : Améliorer le suivi RH des cadres territoriaux

Une collectivité territoriale peut décider de mettre au fin au détachement d'un cadre territorial A+ sur emploi fonctionnel (changement de direction générale à l'issue d'un changement de majorité par exemple). L'agent faisant l'objet d'une décharge de fonction peut cependant rester plusieurs mois dans les effectifs de cette collectivité avant de trouver un nouvel emploi, être reclassé, ou le cas échéant être pris en charge *in fine* par le CNFPT. C'est un coût assumé par la collectivité, et parfois une source de tension. La prise en charge de cette période de transition nécessaire à l'agent en mobilité forcée pourrait être mutualisée entre les collectivités territoriales employant des cadres de niveau A+.

De même, le fonctionnaire territorial qui a accompli une mobilité de plusieurs années et doit regagner sa collectivité d'origine est, selon la taille de celle-ci, souvent confronté à d'importantes difficultés pour y retrouver un emploi correspondant à son grade et à son niveau de compétences.

Pour éviter ces situations, qui dissuadent la mobilité et posent des problèmes de gestion aux collectivités employeuses, la mission propose de créer pour les cadres de la fonction publique territoriale un centre national de gestion (CNGFPT), sur le modèle de celui créé en 2005 pour la fonction publique hospitalière, qui serait chargé du suivi de la carrière des agents et mutualiserait les risques financiers liés aux décharges de fonctions, ou retours de mobilité, dans une logique assurancielle. Cette nouvelle mission devrait être confiée au CNFPT.

Ce centre national de gestion pourrait recruter directement, chaque année, plusieurs cadres A+ territoriaux titulaires et expérimentés souhaitant s'inscrire dans un parcours de mobilité. Ils bénéficieraient ainsi d'une régulation nationale de leur carrière et d'une structure d'accueil transitoire à leur retour de détachement ou de disponibilité. Le CNG pourrait leur confier des missions d'intérêt général ou constituer un service d'inspection territoriale, avant qu'ils ne rejoignent une nouvelle affectation.

Répondre au besoin de fluidification des carrières et de reconnaissance des cadres

Proposition 30 : Reconnaître la catégorie A+

La mission s'est interrogée sur l'opportunité de reconnaître juridiquement la catégorie A+, qui existe en fait mais pas en droit, afin de fluidifier les carrières et d'encourager les mobilités.

Le droit de la fonction publique ne reconnaît que trois catégories A, B et C. Si les catégories B et C apparaissent relativement homogènes, ce n'est pas le cas de la catégorie A, qui représente à elle seule 66 % des effectifs de la fonction publique d'État. Les gestionnaires distinguent en pratique les corps A+ (cadres supérieurs) et les corps A type (cadres intermédiaires).

À titre d'exemple, on peut citer les correspondances entre les différents corps :

Filière	Corps/ cadres d'emploi A+	Corps/cadres d'emplois vivier A-type
Administrative	Administrateurs civils	Attachés d'administration de l'État
	Administrateurs territoriaux	Attachés territoriaux
	Administrateurs de la Ville de Paris	Attachés de la Ville de Paris
Technique	Ingénieurs des ponts, des Eaux et Forêts	Ingénieurs des travaux publics de l'État
Sécurité	Corps de conception et de direction de la police nationale	Corps de commandement de la police nationale

Plusieurs raisons ont conduit la mission à se montrer favorable à cette proposition :

- ▀ la volonté de consacrer une distinction qui correspond à une réalité managériale et de gestion : il participe à la reconnaissance de l'encadrement supérieur ;
- ▀ la nécessité de faciliter la mobilité des cadres supérieurs entre les fonctions publiques ;
- ▀ enfin, l'objectif consistant à harmoniser à terme les conditions de rémunération.

La mission ne méconnaît pas les difficultés d'une telle réforme. Elle suppose d'abord de définir juridiquement le périmètre de la nouvelle catégorie A+. Plusieurs options sont possibles : indice de rémunération terminal, niveau de recrutement, nature des missions... **Il appartient à la DGAFP de faire des propositions de critères et de dresser la liste des corps ou cadres d'emploi y répondant.**

Poursuivre la simplification des cadres de gestion

Dans la ligne des propositions du rapport Silicani⁶, pour améliorer la gestion de ses cadres dirigeants, l'État doit tout à la fois poursuivre les fusions de corps, qui demeurent trop nombreux, ce qui contribue à entretenir un fonctionnement en silo, et disposer d'une vision plus précise des compétences attendues de chacun de ces corps.

Proposition 31 : Poursuivre le mouvement de fusion des corps

À court terme, la mission suggère d'avancer sur les chantiers suivants :

- ▶ Dans la fonction publique hospitalière, la fusion des corps de **directeur d'hôpital et de directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social (D3S)** ;
- ▶ Dans la fonction publique territoriale, la fusion des cadres d'emploi **d'administrateur territorial et d'ingénieur en chef territorial** ;
- ▶ Dans l'administration pénitentiaire, la fusion des corps **de directeur des services pénitentiaires et de directeur d'insertion et de probation** ;
- ▶ Dans les corps d'inspection, **fusionner l'IGF, l'IGA et l'IGAS** pour former une « inspection générale de l'État », qui serait dotée, comme il a été proposé (**proposition 9**), d'un statut d'emplois. Une réduction progressive de ses effectifs pourrait être envisagée, compte tenu de la proportion importante de membres en dehors.

Une gestion renouvelée des carrières des cadres supérieurs

Un déroulement de carrière plus attractif doit se traduire par une gestion individuelle de chaque cadre, des mobilités non pénalisantes, ainsi que par des parcours de formation adaptés aux évolutions de chacun. La contrepartie est un suivi plus exigeant. Chaque cadre devra être périodiquement évalué.

Garantir la publicité des postes et anticiper les besoins

Proposition 32 : Publier tous les postes vacants de cadres dirigeants de l'État

La majorité des postes publics vacants ou susceptibles de l'être est publiée. Ce n'est en revanche pas le cas des emplois à la décision du Gouvernement (EDG) ce qui conduit, dans certains cas, à n'examiner qu'un nombre restreint de candidatures pour le poste à pourvoir.

Certes, le recours au vivier des futurs cadres dirigeants ou l'appel à des « chasseurs de tête » a permis de diversifier sensiblement le profil des trois candidats au moins devant être présentés au comité d'audition constitué pour donner un avis sur les candidatures.

La mission considère néanmoins que la publication de ces postes (100 en moyenne par an) permettrait d'ouvrir encore plus largement l'éventail des possibles, en ciblant des cadres du public en dehors des champs traditionnels de recrutement, mais également des cadres du secteur privé. Une telle publication pourrait aussi être favorable à l'expression de candidatures féminines qui, malgré les progrès récents, peinent encore à émerger.

6 - Jean-Ludovic SILICANI, Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, 17 avril 2008

Proposition 33 : Reconnaître et évaluer les besoins en ingénieurs de l'État

Les ingénieurs issus des corps techniques (Mines, Ponts, eaux et forêts, Armement et INSEE), représentent environ 30 % des emplois supérieurs de l'État. Ils sont présents principalement dans cinq ministères : ministère de la Transition écologique et solidaire, ministère de l'Agriculture, ministère des Armées, ministères Économique et financier. Ils y occupent des fonctions techniques qu'eux seuls peuvent assumer, mais aussi des fonctions plus généralistes, pouvant également être tenues par un administrateur, dans lesquelles ils apportent un regard scientifique et technique.

Le besoin d'ingénieurs au sein de l'État a fortement évolué au cours des dernières décennies, passant de la nécessité de conduire des travaux à celle d'éclairer la décision publique dans un monde à dimension toujours plus technologique. Comme le soulignait déjà le rapport Silguy en 2003, l'État est entré dans la « gestion de la complexité », ce qui tend à l'amener à « **privilégier le recrutement de cadres supérieurs bénéficiant d'une culture scientifique** [...] appelés à jouer un rôle croissant pour apprécier au mieux les risques nouveaux, organiser le dialogue avec les experts publics et privés au niveau national et européen et conseiller le décideur politique ». Ce même constat a été réaffirmé en 2009 par le rapport Canepa-Folz ⁽¹⁾.

L'attractivité du service de l'État pour ces profils est devenu un enjeu majeur. De nombreuses études montrent que le marché du travail français est extrêmement favorable pour les jeunes diplômés sortis d'écoles d'ingénieurs : taux de chômage dérisoire, salaires en augmentation, volume des offres destinées aux ingénieurs en constante augmentation dans presque tous les secteurs et tous types de fonction. La guerre des talents est devenue internationale et s'est sensiblement accrue, les grandes universités américaines comme le MIT ou Stanford n'hésitant pas à chasser à la sortie de l'école Polytechnique ou même à la sortie des grands lycées parisiens.

Malgré l'évidence de ces constats successifs, la mission observe que plusieurs questions importantes n'ont pas à ce jour reçu de réponse précise en ce qui concerne :

- ▀ le nombre d'ingénieurs recrutés chaque année dans les disciplines essentielles à l'exercice des fonctions d'un État moderne ;
- ▀ l'élaboration de parcours attractifs alternant des fonctions au sein de l'État, de ses établissements publics, des collectivités locales et du secteur privé ;
- ▀ le juste essaimage d'un certain nombre d'ingénieurs vers des ministères où ils sont trop peu représentés et où leur apport aux côtés de profils plus administratifs serait majeur.

La mission propose qu'une évaluation des besoins de l'État à dix ans en matière d'ingénieurs soit réalisée. Elle préconise qu'une attention particulière soit portée au corps des ingénieurs des Ponts, des eaux et des forêts dont les effectifs sont les plus importants (3.300). Ce travail pourrait être réalisé sous l'égide de la DGAFP en liaison avec les corps techniques et les représentants des différents employeurs. Ce groupe gagnerait à intégrer des représentants des collectivités locales et des ingénieurs territoriaux.

(1) - Mission d'étude sur l'avenir des corps d'ingénieurs de l'État (janvier 2009)

Évaluer, valoriser les résultats et former tout au long de la carrière

Proposition 34 : Systématiser les évaluations à différentes étapes de la carrière et accompagner les cadres

Depuis la circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015 sur les « plans managériaux », les ministères ont développé de nouvelles méthodes, notamment par des évaluations « à 360° ». De manière plus innovante, ils ont aussi recours aux *assessments* qui mesurent le potentiel à occuper un poste de niveau plus élevé. Ces pratiques restent toutefois inégalement répandues selon les administrations.

Encadré n° 16 : PRATIQUES ET UTILISATIONS DES ÉVALUATIONS À 360° DANS L'ADMINISTRATION

Entre janvier et février 2019, la DGAFP et la MCD ont organisé trois ateliers sur le sujet avec les délégués de l'encadrement supérieur afin de permettre la mise à disposition de l'outil existant du ministère des Affaires étrangères au bénéfice de l'ensemble de la communauté interministérielle.

Cinq administrations mettent en œuvre à ce jour un dispositif d'évaluation à 360° : les Affaires étrangères, précurseur en la matière ; l'Intérieur ; les ministères Économiques et financiers ; les Armées (dispositif réservé aux administrateurs civils à différentes phases de leur carrière) et le ministère de la Transition écologique et solidaire pour une population plus restreinte.

Deux administrations ont lancé des expérimentations : les services du Premier ministre (dispositif expérimental en 2016 pour l'administration centrale et 2018 pour les emplois de directeur de l'administration territoriale de l'État) et les ministères sociaux.

Les dispositifs sont différents dans leurs ambitions et leurs contenus. Le caractère contraignant est inversement proportionnel à l'antériorité du dispositif. L'utilisation du questionnaire dématérialisé est répandue (hors CSATE et ministère des armées). Les rapports individuels sont différemment mis à la disposition des gestionnaires et/ou mission de l'encadrement. Ils ne sont en revanche pas communiqués aux responsables hiérarchiques directs.

On relève cependant que le dispositif des Affaires étrangères prévoit explicitement la communication au ministre des résultats de l'évaluation. À l'Intérieur, les rapports d'évaluation des préfets sont transmis au ministre, ceux des sous-préfets et des administrateurs civils au secrétaire général du ministère. Ces dispositifs se rejoignent sur certaines composantes : la protection des informations et le retour organisé auprès du titulaire du poste évalué.

Encadré n° 17 : PRATIQUE ET UTILISATION DES ASSESSMENTS DANS L'ADMINISTRATION

L'*assessment* dans l'administration est utilisé à la fois comme un outil d'évaluation et de sélection pour une entrée dans un vivier de hauts potentiels et comme un outil de développement personnel. Il est aussi utilisé afin d'évaluer l'adéquation du profil managérial d'un cadre par rapport à un poste donné.

L'*assessment* est une démarche qui vise à dégager une vision claire et partagée du potentiel de chaque cadre. Le dispositif proposé donne la possibilité de bénéficier d'une meilleure connaissance de soi et favorise sa propre progression.

La validité de l'*assessment* repose sur sa structure constituée d'un grand nombre de séquences diversifiées : test de personnalité, jeux de rôles, entretien individuel, études de cas, autoévaluation et enfin une restitution individuelle des points d'appui et des points de développement.

La plupart des ministères qui y ont recours font appel à des prestataires extérieurs à l'exception de la direction de la gendarmerie nationale qui envisage sur le long terme d'internaliser cette démarche. Cette dernière s'est d'ailleurs lancée dans un processus de labellisation de son *assessment*.

L'*assessment* est parfois utilisé pour évaluer les compétences managériales de certains hauts potentiels afin d'envisager leur entrée dans un vivier de futurs cadres dirigeants. La MCD utilise cette démarche depuis 2015 afin d'évaluer chaque année les cadres proposés à l'entrée du vivier interministériel des cadres dirigeants par les ministères dans le cadre de la revue des carrières. Certains ministères s'en sont inspirés et pratiquent depuis 2019 la même méthode via un prestataire extérieur : le ministère des Armées pour la constitution du vivier de leurs futurs cadres occupant des emplois fonctionnels et les ministères sociaux pour la constitution du vivier de leurs futurs DG d'ARS.

L'*assessment* est souvent utilisé dans le cadre de l'assessment sur poste (adéquation profil/poste) : au ministère de l'Éducation nationale et au ministère de l'Écologie sur certains postes, au ministère de l'Intérieur pour certains postes de sous-préfets, au ministère des Affaires étrangères sur certains postes en partenariat avec la DGAFF, aux ministères sociaux pour certains postes de directeur d'administration centrale (DAC) ou de directeur d'établissement public et pour les postes de DG ARS de manière systématique.

La mission préconise que des évaluations régulières jalonnent la carrière des hauts fonctionnaires pour mieux les orienter dans des parcours qui leur correspondent au regard du référentiel interministériel. Ces *assessments* réguliers contribueraient à enrichir un « plan de développement » du cadre qui démarrerait dès sa sortie d'école et l'accompagnerait au fil de sa carrière, notamment lors des entretiens annuels.

Proposition 35 : Créer l'Institut des Hautes Études du Service Public

La mission, s'inspirant du système en vigueur dans les armées, préconise que les hauts fonctionnaires des trois fonctions publiques susceptibles d'être nommés sur des fonctions managériales de haut niveau, tous corps confondus, ainsi que les magistrats, suivent une formation commune dans un Institut des Hautes Études du Service Public (IHESP).

L'objectif est de revivifier la culture commune, initiée en formation initiale par le tronc commun.

Cette formation, serait, comme le tronc commun, organisée par le GIP des écoles du service public. Elle serait également ouverte aux officiers de gendarmerie, aux officiers brevetés des armées, aux fonctionnaires parlementaires, ainsi qu'à des cadres supérieurs du secteur privé.

Les promotions annuelles seraient d'environ 150, à répartir entre les différents versants de la fonction publique, la magistrature et les autres corps⁷.

La scolarité, s'étalant sur une année, serait à temps partiel. Une trentaine de journées de formations, de séminaires et de déplacements seraient organisées, par référence au modèle de l'IHEDN.

La formation s'organiserait autour de deux axes :

- comprendre les mutations du monde contemporain,
- apprendre à conduire le changement dans un environnement complexe.

La pédagogie combinerait travaux en ateliers sur des cas pratiques, des conférences généralistes et des voyages d'étude (voir **Annexe 4**).

Pour y accéder, les cadres seraient présélectionnés par leurs employeurs ou leurs gestionnaires, sur la base de leurs compétences, puis soumis à un *assessment*, chaque fonction publique ou chaque ordre procédant

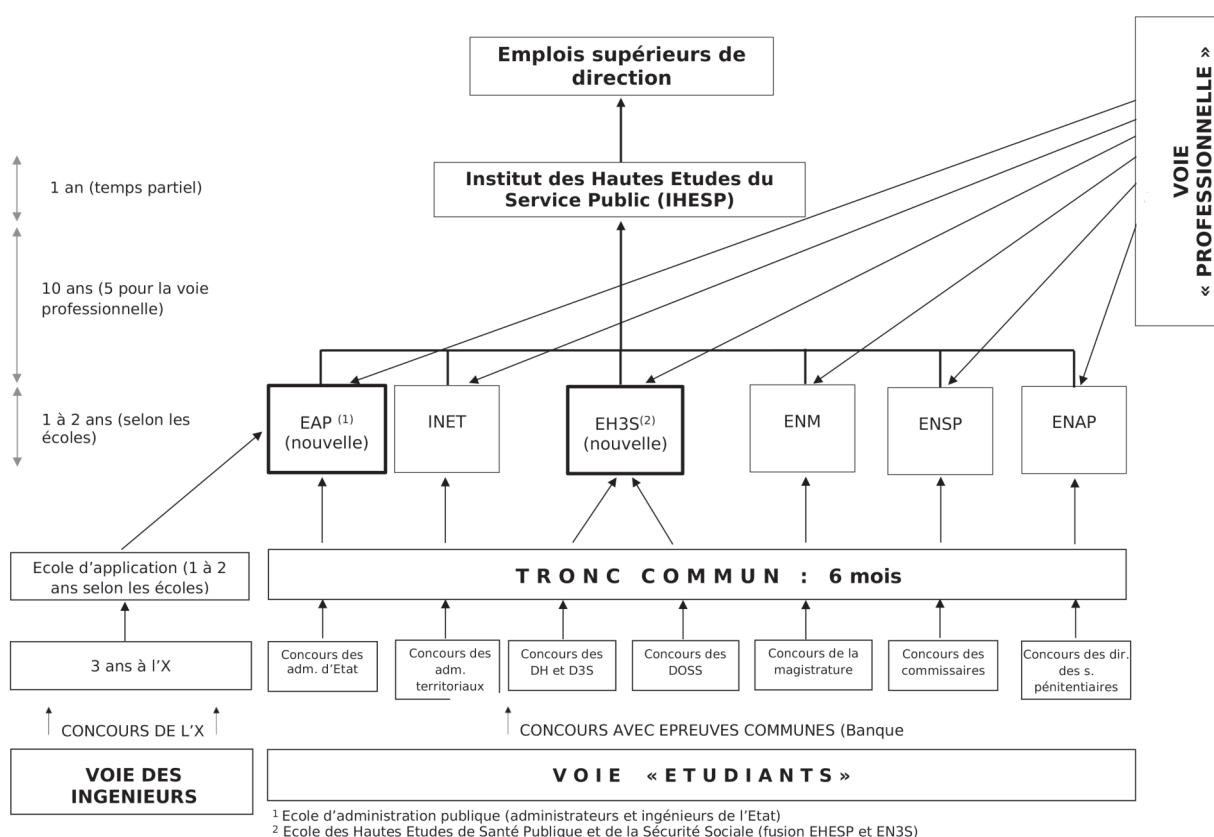
7 - À titre indicatif : 75 pour l'État, 25 pour la FPT, 25 pour la FPH, 15 pour la magistrature, 10 autres.

au sien, selon ses critères, comme c'est le cas pour accéder au vivier des futurs cadres dirigeants de l'État. Des cadres non retenus par leur employeur pourraient bénéficier d'une procédure d'appel.

La liste des candidats retenus serait définitivement arrêtée par une instance collégiale composée du SGG pour représenter l'État, du président du CNFPT pour la fonction publique territoriale, du directeur du Centre de gestion pour la fonction publique hospitalière et des co-présidents du CSM pour les magistrats de l'ordre judiciaire.

Le passage par cet Institut ne conditionnerait pas la nomination aux emplois supérieurs de la fonction publique et de la magistrature. Toutefois, une bonne pratique pourrait consister à nommer un pourcentage significatif, de l'ordre de 50 %, de cadres (à partir des emplois de chefs de service dans l'administration et de chefs de cour dans la magistrature) au sein de ce vivier futur.

La formation à l'IHESP ne sera pas exclusive des formations sectorielles que les cadres suivent par ailleurs dans les trois fonctions publiques et dans la magistrature.



Valoriser les mobilités

Proposition 36 : Favoriser et valoriser les mobilités

La mobilité des hauts fonctionnaires est aujourd'hui insuffisante, particulièrement au sein de la fonction publique d'État et entre les trois versants de la fonction publique. Son niveau s'établit à 6,9 % par an sur l'ensemble de l'État.

Cette carence est préjudiciable : dans la très grande majorité des cas, un cadre qui a été peu mobile dans sa carrière ne développe pas les mêmes capacités d'adaptation et de créativité que celui qui s'est remis en question plusieurs fois. D'ailleurs il est de plus en plus rare qu'un cadre supérieur à la carrière linéaire soit nommé sur un poste de dirigeant public.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette trop faible mobilité :

- L'activité professionnelle des deux conjoints est un vrai obstacle. Ce sujet est complexe, certains ministères s'en sont saisis comme le ministère des Affaires étrangères, puisque la mobilité est le fondement de la carrière de ses cadres ;
- Au plan financier, des progrès peuvent être faits en termes d'harmonisation des structures de rémunération, de politique d'aide au logement et de modulation de l'indemnité de résidence ;
- La mobilité n'est pas dans la culture de tous les ministères qui ne laissent pas volontiers partir leurs talents et ne les accueillent pas comme il se devrait quand ils reviennent.

Pour remédier à cette situation, une action volontariste des employeurs et des gestionnaires RH est nécessaire. Il doit en être tenu compte pour les nominations et les promotions de grade. La mission propose que l'accès des agents aux postes de direction soit subordonné à l'accomplissement d'un parcours professionnel diversifié sur des postes à enjeux opérationnels importants.

Encourager et sécuriser les passages entre les secteurs public et privé

Proposition 37 : Encourager les passages du secteur public au secteur privé

Au sein de l'Agence d'accompagnement des mobilités et des reconversions en cours de création à la DGAFP, **la mission propose la création d'une cellule dédiée à l'outplacement**, qui pourrait accompagner le fonctionnaire à la fois dans son bilan de compétences et l'élaboration de son projet professionnel, mais aussi entretenir un réseau actif avec des recruteurs privés afin d'organiser des mobilités à l'extérieur de la fonction publique tout en permettant un retour après au maximum 5 ans d'expériences. À cette fin, un suivi personnalisé et des réunions collectives de type co-développement seraient organisées par cette cellule en cours de mobilité pour garder le contact d'une part, et accompagner la prise de poste d'autre part, garantissant que cette mobilité soit un succès et enrichisse au retour l'employeur public.

En complément, la mission propose la création, au sein de cette future agence, d'une cellule dédiée à l'accompagnement des retours en facilitant l'accès aux emplois publics vacants et en mettant le cas échéant à la disposition des cadres concernés des formations destinées à ajuster leurs compétences.

En matière de déontologie, **la mission propose qu'une évaluation du nouveau dispositif mis en place en 2020** soit effectuée, trois ans après son entrée en vigueur, pour mesurer son efficacité.

Proposition 38 : Réussir l'ouverture des emplois de direction aux contractuels

La loi du 6 août 2019 autorise désormais l'accès des contractuels aux emplois de direction (chef de service, sous-directeur, directeur de projet, expert de haut niveau). Ce peut être le moyen de supprimer le plafond de verre qui bloquait auparavant les collaborateurs contractuels déjà employés dans la fonction publique et l'opportunité de mixer des cultures différentes sur des postes importants.

Mais l'arrivée de contractuels a été vécue comme une menace par les hauts fonctionnaires. La mission considère qu'il convient de cibler pour ces recrutements des cadres dont les compétences peuvent apporter une valeur ajoutée : les domaines de la communication, du numérique, des ressources humaines et des transformations en général peuvent être évoqués.

Toutefois, les difficultés liées au changement de culture qu'implique un passage du privé vers le public ne doivent pas être sous-estimées. Chaque ministère doit se sentir fortement investi dans l'intégration et la formation de ses collaborateurs contractuels. **Une fois nommés dans un emploi fonctionnel ou de direction, les agents contractuels suivraient la formation à temps partiel prévue pour les fonctionnaires dans le futur Institut des hautes études du service public.**

Promouvoir

Proposition 39 : Créer un fast track pour les cadres les plus performants

La mission estime que des voies d'accélération des carrières de type *fast track*, comme il en existe chez nos voisins britanniques, pourraient être créées afin de valoriser les cadres les plus performants.

Il conviendrait de veiller à ce que les cadres dirigeants puissent rejoindre à tout âge l'IHESP et le vivier des cadres dirigeants. Une telle démarche ne peut fonctionner que si elle repose sur des plans de transformation RH ministériels permettant de détecter très tôt les jeunes talents.

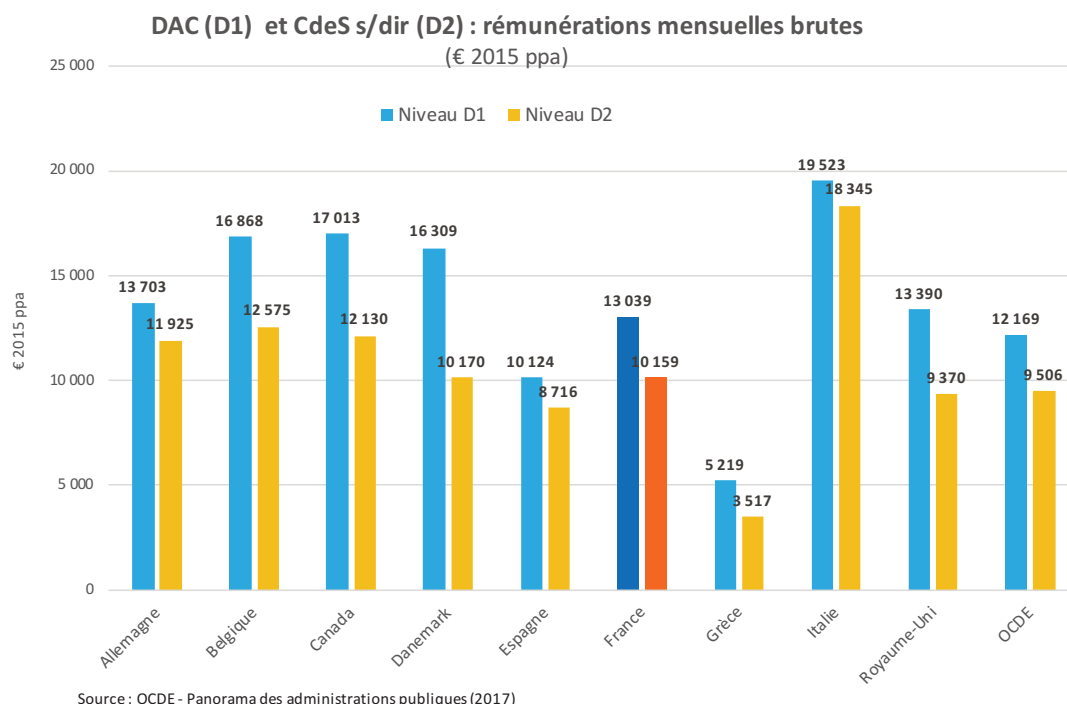
La mission, soucieuse d'assurer un *continuum* de gestion entre tous les cadres, estime que ce type de *fast track* ne doit pas se limiter aux hauts fonctionnaires, mais être étendu aux fonctionnaires de catégorie A qui forment l'ossature de l'administration.

Elle suggère d'étudier la possibilité de promouvoir chaque année au choix un petit nombre de cadres A sur des postes de sous-directeur pour une durée de 3 ans et, en cas de succès, de les intégrer dans le corps de hauts fonctionnaires correspondant à leur filière métier. Cette voie d'accès très sélective permettrait une diversification des profils et favoriserait également la promotion sociale.

Proposition 40 : Aborder la question des rémunérations

Le sujet de la rémunération des hauts fonctionnaires a été abordé à de nombreuses reprises lors des entretiens organisés par la mission. C'est un sujet sensible : ces rémunérations sont élevées si on les compare au salaire moyen d'un Français. Elles se situent dans la moyenne des pays de l'OCDE, comme le montre le graphique suivant.

Toutefois, force est de constater qu'un décrochage important est apparu au fil des décennies par rapport aux rémunérations du secteur privé pour des postes à niveau de responsabilité équivalent. L'écart moyen est évalué à environ 50 %, ce qui nuit à l'attractivité des concours de la fonction publique, mais également à l'ouverture des postes d'encadrement supérieur à des contractuels venant du privé. Dans certaines filières, l'État est contraint de mieux rémunérer ses agents contractuels que les cadres titulaires de la fonction publique, ce qui crée des tensions.



Par ailleurs, d'autres distorsions plus anciennes perdurent :

- pour les postes proposés à la sortie de l'ENA, on relève des différences de niveau de rémunération très importantes entre les différents ministères et même entre directions d'un même département ministériel que rien ne justifie et sur lesquelles règne une grande opacité ;
- les différences de rémunération entre corps administratifs et corps techniques sont également notables, à l'avantage des seconds ;
- enfin, le niveau de rémunération n'est pas toujours en rapport avec le niveau des responsabilités exercées : un chef de service issu d'un corps technique de l'État peut être mieux rémunéré que le directeur d'administration centrale sous l'autorité duquel il est placé.

Compte tenu de ce constat, la mission propose de confier à la future inspection générale de l'État (V. Proposition 31) le chantier des rémunérations afin de renforcer l'attractivité de la haute fonction publique et de rétablir en son sein une plus grande équité entre le traitement des différentes catégories de hauts fonctionnaires.

Dans ce cadre, l'harmonisation des régimes de primes lui paraît indispensable.

Proposition 41 : Augmenter la part de la rémunération aux résultats

L'ensemble des DRH de l'État s'accorde à considérer que la part de rémunération liée aux résultats est insuffisante. Ils préconisent un transfert de la part fonctionnelle de la rémunération vers le complément indemnitaire (CIA) afin de mieux reconnaître les performances individuelles.

La mission est favorable à ce transfert de la part fonctionnelle vers le complément indemnitaire.

Pour les directeurs d'administration centrale, la mission propose de relever le plafond de l'indemnité de performance de 20 % à 25 %, voire 30 % de la rémunération brute, en fonction des résultats obtenus.

Valoriser toutes les compétences

Proposition 42 : Mieux gérer les troisièmes parties de carrière et les périodes intercalaires

Tous les ministères sont confrontés à la même difficulté d'avoir à gérer des cadres « en attente d'affectation », en fin de carrière mais également en cours de carrière, pour lesquels retrouver un poste ne va pas de soi.

Pour le futur, il faut travailler dans deux directions :

- ▶ adapter chaque année les flux d'entrée dans les écoles de formation initiale en les révisant à la baisse si nécessaire ;
- ▶ gérer les carrières dans la durée avec une attention constante portée à l'employabilité des personnes.

Il convient de favoriser l'alternance entre postes opérationnels, postes fonctionnels et missions d'inspection. Les employeurs constatent en effet aujourd'hui que les jeunes générations de cadres sont plutôt favorables à ces pratiques qui leur permettent de surcroît de mieux concilier carrière et vie personnelle.

Pour la gestion des cadres supérieurs actuellement en poste, la mission estime que plusieurs pistes simultanées doivent être explorées, le cas échéant par des expérimentations :

- ▶ dans l'administration, ces cadres pourraient être affectés à de nouveaux métiers, tels que des missions d'appui, de coaching ou de conseil ;
- ▶ en dehors de l'administration, l'expérience de ces cadres pourrait être valorisée par le biais du mécénat de compétences. Une expérience de ce type a été menée par des membres du vivier interministériel des futurs cadres dirigeants de l'État au profit d'associations dans le domaine de l'économie sociale et solidaire. Cette initiative a montré que les besoins sont importants et que les hauts fonctionnaires peuvent apporter à ces structures extérieures beaucoup plus qu'ils ne l'imaginaient.

CONCLUSION

À l'issue de neuf mois de travaux et de quelque 250 auditions, la mission s'est forgée trois convictions fortes.

En premier lieu, sur l'**acceptabilité de la réforme**, la mission constate que, contrairement à ce que l'on pouvait craindre, les administrations et la plupart des corps concernés y sont prêts et que les hauts fonctionnaires y aspirent. Le besoin de changement se fait sentir. La mission souligne à cet égard la qualité de l'accueil qui lui a été réservé par ses interlocuteurs, leur ouverture d'esprit et leur volonté spontanée de formuler des propositions constructives dans la ligne des orientations définies par le Président de la République. Leurs contributions ont permis aussi de mieux comprendre les évolutions engagées ces dernières années et d'envisager d'aller plus loin pour réussir les révolutions culturelles permettant d'adapter la fonction publique aux enjeux du XXI^{ème} siècle.

En deuxième lieu, s'agissant des **ambitions de la réforme**, la mission, sans prétendre que c'est « tout ou rien », insiste sur le caractère systémique des propositions qu'elle formule. Pour répondre à l'exigence de changement posée par le Président de la République, il convient d'appuyer en même temps sur les différents leviers : recrutement, formation initiale, formation continue, gestion des carrières. Pour avancer véritablement, il faudra oser dépasser des conceptions fortement ancrées dans nos traditions et bousculer les habitudes. « *Je ne crois pas du tout*, disait le Président de la République lors de sa conférence de presse du 25 avril 2019, *au rafistolage, à la réforme « un peu »*. *Ça a déjà été tenté par à peu près tous mes prédécesseurs... Non, si vous gardez les mêmes structures, les habitudes sont trop fortes* ».

En troisième lieu, **sur le calendrier**, une mise en œuvre rapide des propositions est possible, mais le temps presse. Pour pouvoir s'appliquer aux recrutements de l'année 2022 (concours de 2021), les textes d'application – ordonnance et décrets – doivent être publiés avant le 1^{er} septembre 2020 (**annexe 7**).

REMERCIEMENTS

Les membres de la mission ont à cœur de remercier sincèrement toutes les personnes qui ont apporté leur contribution à cette étude, directeurs d'écoles, chefs de corps, directeurs d'administration, magistrats, universitaires, officiers supérieurs des armées et de la gendarmerie, conseillers ministériels, organisations syndicales, associations, personnalités qualifiées, experts, et citoyens ayant tenu à nous adresser leur témoignage et leurs propositions.

Nous remercions tout particulièrement les services du secrétaire général du gouvernement et la secrétaire de la mission, Isabelle Cotte.

Nous exprimons enfin notre profonde gratitude envers Benoît Bohnert, conseiller d'État, sans lequel nous n'aurions pas pu mener à bien cette mission.

***Frédéric Thiriez
Florence Méaux
Catherine Lagneau***

ANNEXE 1

L'ÉCOLE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (EAP)

Objet : cette nouvelle école d'application se substituerait à l'actuelle ENA et aurait pour mission de former ensemble les futurs administrateurs de l'État et les ingénieurs des corps civils pour développer une nouvelle haute fonction publique compétente, plus créative, plus agile, plus inclusive, plus ouverte, consciente des transitions en cours, nationales et internationales, capable de relever de façon efficiente les défis du monde d'aujourd'hui et de demain, en accroissant l'efficacité collective et la capacité de dialogue dans le sens du service public.

Statut : établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) (variante 1 de 6), ou établissement public administratif (variante 2), avec dans les deux cas une gouvernance spécifique associant les employeurs publics et représentants des corps.

Siège : Strasbourg.

Principes fondateurs :

- ▀ **L'excellence**, en partenariat étroit avec les meilleures institutions françaises, pour armer les futurs hauts fonctionnaires face aux enjeux et défis du monde contemporain (internationaux, environnementaux, sociaux, numériques etc.)
- ▀ **La professionnalisation** : formation à visée professionnelle et accompagnement personnalisé ; implication des élèves dans la pédagogie, l'élaboration et l'organisation des programmes ;
- ▀ **Le dialogue** : dialogue entre futurs hauts-fonctionnaires quelque soient leurs origines et destinées ; dialogue avec le monde académique et la production des savoirs ; dialogue interculturel avec une dimension internationale ; dialogue avec les administrés pour que les politiques publiques de demain intègrent dans leurs processus le citoyen ; dialogue avec les employeurs.

Organisation :

Sous tutelle des services du premier ministre, l'école est administrée par un **conseil d'administration**, qui comprend les représentants des administrations, les responsables des corps concernés, des universités et grandes écoles partenaires, des personnalités qualifiées (notamment issues du monde associatif), ainsi que des représentants des personnels et des élèves. Le conseil d'administration élit son président parmi les personnalités qualifiées.

L'école est dirigée par un directeur général. Il s'entoure d'un conseil d'orientation, formé de personnalités qualifiées représentants de la société civile, qui, par ses avis et orientations, participe à l'administration de l'école.

L'école a une filiale, l'ENAI, l'École Nouvelle d'Administration Internationale.

Objectifs pédagogiques de la formation initiale

La formation initiale proposée par l'EAP est une formation par nature professionnalisante : elle doit rester compatible avec le maintien de compétences spécifiques à chaque corps en préparant ceux-ci à l'environnement et au contexte particulier de l'exercice de leur action dans le cadre de la mission du corps qui les emploie. Elle comprend ainsi des périodes communes suffisantes (générales ou par groupes diversifiés) alternant harmonieusement avec des périodes spécifiques propres à chaque corps.

Les objectifs des périodes communes doivent être fixés conjointement par les ministères employeurs, ils seraient notamment :

- ▀ **de partager une vision commune des enjeux de l'action publique, des valeurs communes et d'impulser le sentiment de participer à un grand projet collectif** à travers la compréhension de l'action publique française et de ses principaux enjeux pour faire face aux grandes transitions ;
- ▀ **de développer les compétences managériales** des cadres dirigeants de l'État selon le référentiel commun de la mission cadres dirigeants dans une logique de préparation à la prise de poste ;
- ▀ **de renforcer la connaissance mutuelle et la compréhension de pratiques professionnelles différentes.**

La formation devrait s'appuyer sur un socle minimal **de connaissances nécessaires** à tout haut fonctionnaire (organisation de l'État, droit administratif dont marchés publics, sciences sociales et économiques, finances publiques, légistique)⁸ permettant ainsi un échange fructueux lors de la scolarité.

Un accompagnement rapproché de chaque élève haut-fonctionnaire par l'équipe pédagogique tout au long de la formation est privilégié.

Les objectifs des périodes spécifiques sont fixés par l'EAP pour les administrateurs et par les corps employeurs pour les corps techniques : ils évoluent ainsi de façon rapide avec une boucle de rétroaction courte entre les employeurs et les responsables des formations. Il s'agit soit de formations organisées par les écoles d'application dans un cadre diplômant partagé (proposition 6, variante 1, cf. annexe 2) soit de formations diverses dans les écoles d'application ou d'autres universités, ou de premières affectations (proposition 6, variante 2).

⁸ - Les connaissances initiales étant très différentes entre les corps administratifs, les corps techniques et les profils plus expérimentés, des supports numériques permettant un apprentissage à distance pourraient être privilégiés pour s'adapter au niveau, avec évaluation du niveau initial et travaux pratiques lors des périodes communes conduisant à une certification au terme des modules.

ANNEXE 2

MAQUETTE PÉDAGOGIQUE DE LA FORMATION INITIALE À L'EAP (proposition 6 - variante 1)

Dans la proposition 6 (variante 1), l'EAP deviendrait un établissement d'enseignement et de recherche, associé à une université de rang mondial, disposant de ses propres équipes pédagogiques et développant de activités de recherche, capable de délivrer des diplômes jusqu'au doctorat. L'objet de la présente annexe est de décrire précisément la maquette de la formation initiale que l'EAP délivrerait aux administrateurs et ingénieurs des corps techniques.

UNE FORMATION S'INSCRIVANT DANS LE PAYSAGE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

La formation doit être résolument inscrite dans les standards de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle serait dès lors sanctionnée par l'obtention d'un diplôme et, compte tenu du niveau où elle se positionne, la mission propose qu'il s'agisse d'un **diplôme de mastère spécialisé au sens de la conférence des grandes écoles (bac+6)** (ou à défaut un diplôme d'établissement conférant le grade de master), **co-accrédité par l'ensemble des écoles d'application impliquées⁹, distinguant plusieurs parcours en fonction des enseignements spécifiques suivis.**

Elle fera naturellement appel, selon un processus rigoureux et transparent, à des enseignants réputés pour leurs travaux académiques et leurs qualités pédagogiques enrichis par l'apport des praticiens de l'action publique pour les séquences plus proches des applications. Les modules d'enseignement seront soumis à l'évaluation académique habituelle et un comité de perfectionnement, présidé par une personnalité reconnue sur le plan académique, sera mis en place permettant à la fois d'assurer une dynamique d'amélioration continue des programmes et de construire une réputation d'excellence.

Le comité de perfectionnement comprendra obligatoirement des représentants des corps et ministères employeurs et des représentants des écoles participant à la formation (notamment les responsables des formations spécifiques des corps techniques de l'État).

MAQUETTE PÉDAGOGIQUE

Un schéma d'organisation de la future scolarité est présenté ci-dessous. Il permet en particulier de visualiser l'alternance entre périodes communes et périodes spécifiques ainsi que leurs « poids » respectifs. La mission professionnelle, séquence pédagogique conduite individuellement, et les GAAP, séquence pédagogique conduite en groupe, sont à la fois spécifiques, selon les sujets traités, et communes au sens de la pédagogie mise en œuvre. Des semaines thématiques abordant divers secteurs de l'action publique complètent le dispositif.

Une indépendance des périodes communes est souhaitée, permettant de s'adapter à des scolarités qui ne démarreraient pas en septembre (certains corps techniques ayant une formation scientifique et technique initiale qui s'appuie, pour quelques élèves, sur une formation dispensée à l'étranger qui ne peut pas convenir à ce calendrier) : ils suivraient alors la 1^{ère} période commune par exemple l'année suivante. Une certaine souplesse est également nécessaire pour permettre une formation par la recherche (voir *infra*).

9 - EAP, Ecole des Mines de Paris, Ecole des Ponts et Chaussées, Agro ParisTech, Telecom Paris, ENSAE, ENSTA

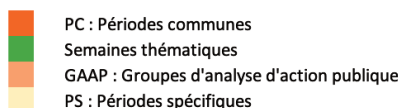
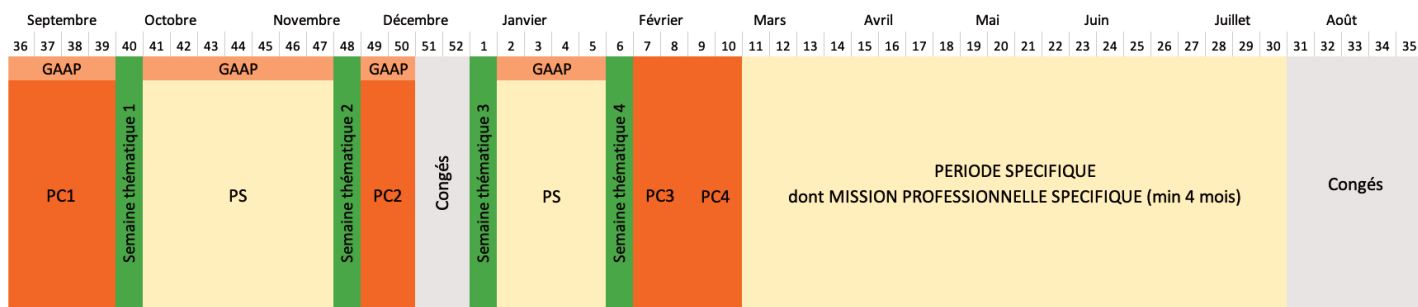


Schéma : Organisation de la scolarité sur l'année

À noter que pour les administrateurs, la mission propose que cette scolarité d'une année commune puisse être suivie par un stage en administration (6 mois).

Détail du contenu des périodes communes :

Une pluralité de formes pédagogiques sera mise en place en recherchant une participation active des apprenants : déplacements sur le terrain, mises en situation, semaines thématiques, travaux en groupe, séminaires courts, mission professionnelle...

La faisabilité de ces modalités pour une promotion d'une importante volumétrie reste à établir et à chiffrer. Le contenu exact des périodes communes devra être ainsi affiné par l'équipe pédagogique en charge.

Les pistes suivantes sont proposées à titre illustratif et indicatif :

PC1¹⁰ (4 sem.) ÊTRE AU SERVICE DE L'ACTION PUBLIQUE

Semaine 1 : Accueil

- ▀ conférences introductives (accueil institutionnel par ministres, grands témoins, vice-président du Conseil d'État), valeurs et missions du service public, enjeux stratégiques de l'État
- ▀ phase d'intégration : constitution du groupe, choix du nom de la promotion, identification de délégués
- ▀ entretiens individuels : évaluation des compétences déjà acquises, signature d'un contrat individuel de formation (notamment modules de formation à distance nécessaires), identification d'un référent
- ▀ ateliers : éthique et déontologie du fonctionnaire
- ▀ préparation du travail en mode projet en vue de l'exercice de groupe GAAP (entretien, écoute, etc.), constitution des groupes et appariement groupes-sujets, premier contact avec l'encadrant académique

Semaine 2 : L'action publique multi-angles, au service des territoires et de la société civile

- ▀ organisation administrative y compris dans une perspective historique
- ▀ comprendre le rôle du politique dans l'administration de l'État, l'articulation des différentes échelles d'action publique
- ▀ interventions de praticiens, de grands témoins et d'enseignants-chercheurs
- ▀ gestion budgétaire (négociation budget)
- ▀ ateliers : techniques de participation citoyenne, communication, simulation d'une RIM

10 - Certaines périodes pourront être interverties, les périodes communes doivent être conçues pour être indépendantes et modulaires.

Semaine 3 : Questions européennes *(une partie à Bruxelles)*

- ▶ fonctionnement du niveau européen de gouvernement et grandes questions d'action publique du continent
- ▶ rencontres avec des membres de la commission européenne, des parlementaires, la représentation permanente française, des lobbyistes, etc.
- ▶ évaluation du niveau d'anglais et mise en place de parcours adaptés (formations à distance si besoin)
- ▶ une journée consacrée à une politique européenne particulière, en groupe restreint (plusieurs en parallèle) : agriculture, énergie, ...
- ▶ ateliers : négociation raisonnée

Semaine 4 : Questions internationales (géopolitique, OI et ONGI, migrations, changement climatique, ressources, intelligence et souveraineté économique...)

- ▶ ateliers : process com et motivation, travailler en interculturel

GAAP**GROUPES D'ANALYSE D'ACTION PUBLIQUE**

Travail collectif (groupe de 6 où les origines sont panachées) sur un sujet d'action publique proposé par un organisme public ou chargé d'une mission de service public, en continu y compris pendant les périodes spécifiques.

Il donne lieu à la rédaction d'un rapport et d'une soutenance devant un jury. Possibilité de publication d'articles dans une revue scientifique en lien avec le projet si celui-ci n'est pas confidentiel.

2 jours au démarrage puis 1/2 journée par semaine lors des périodes spécifiques et communes.

PC2
(2 sem.)**ÊTRE AU SERVICE DE LA TRANSFORMATION PUBLIQUE ET DE NOS SOCIÉTÉS**

- ▶ sensibilisation aux grands enjeux et grandes transitions (écologique, numérique, industrielle et sociale) et leurs implications territoriales (conférences organisées par les élèves)
- ▶ innovation publique (notamment design, nudge, numérique sur les territoires)
- ▶ transformation numérique (IA, algorithme, etc.)
- ▶ groupes de lecture (sociologie, ethnographie, psychologie, etc.)
- ▶ ateliers : pilotage et management de projet, management du changement ; hackathon proposé par les labs des ministères (2 jours)

PC3
(2 sem.)**ÊTRE AU SERVICE DES CITOYENS ET DES TERRITOIRES**

- ▶ préparation au projet Territoires (techniques d'accompagnement de projet, d'observation/immersion)
- ▶ 1 semaine d'immersion en territoire rural, urbain ou semi-urbain : en groupes panachés de 3 ou 4 élèves, entretiens avec des élus, des chefs de services de l'État ou des collectivités territoriales, de chefs d'entreprises, etc. Rapport d'étonnement et diagnostic de territoire dont le préfet peut être destinataire sans en être le commanditaire. *(Cette semaine pourrait utilement être organisée pendant la première période.)*
- ▶ debriefing de la séquence en présence de professionnels

ST

SEMAINES THÉMATIQUES (au choix de l'élève, dans les écoles)

(4 sem.
réparties
sur l'année)

Des semaines thématiques sont organisées par les écoles impliquées dans l'objectif de découvrir plus particulièrement certaines politiques publiques (conférences, tables rondes, visites, travaux en groupe) avec une vision historique, les grands enjeux du moment, tendances observables, enjeux scientifiques et technologiques sous-jacents (controverses) : par exemple, aménagement, logement, nature ; agriculture ; alimentation ; transports ; industrie du futur et numérique ; enseignement supérieur, recherche et innovation ; énergie et risques ; supervision financière ; analyse quantitative / économie appliquée ; sécurité / défense (en lien également avec l'Intérieur) ; affaires sociales et santé (en lien avec l'EH3S) ; emploi et formation ; culture ; affaires étrangères.

PC4¹¹

(2 sem.)

PRÉPARATION À L'EMPLOI

- ▶ processus d'affectation (qui peut être prolongé pendant les congés ou la période spécifique selon les corps)
- ▶ développement de la pratique réflexive des élèves pour comprendre certaines situations notamment managériales
- ▶ gestion de carrière (rencontres avec les missions encadrement supérieur des corps ou ministères d'affectation)
- ▶ préparation à la prise de poste (5 jours : construire et organiser un collectif sain et performant ; expérimenter les clés d'une relation de qualité ; préparer et faciliter une prise de poste ; s'initier aux grandes questions de gestion des ressources humaines ; développer des compétences en termes de relations sociales au travail) complété éventuellement par 2 jours organisés par l'administration d'accueil
- ▶ ateliers : développement personnel (connaissance de soi, affirmation de soi, intelligence émotionnelle, prise de parole en public, etc.), gestion et communication de crise, etc.

Mission

MISSION PROFESSIONNELLE SPÉCIFIQUE

d'une durée de 4 à 6 mois (administration centrale, préfecture, services déconcentrés, ambassades, juridiction, établissements publics, collectivités, secteur privé, associatif et tous types d'organismes mettant en œuvre des politiques publiques). Selon le corps, cette mission peut aussi être organisée à un autre moment pendant les périodes spécifiques, par alternance tout le long de l'année (sous forme éventuellement de recherche-action). La période identifiée dans la maquette devient alors une période spécifique.

Cette mission peut être conduite à plusieurs, même si l'évaluation est individuelle.

La mission est évaluée par la remise d'un rapport et par une soutenance.

Détail du contenu des périodes spécifiques

S'agissant des corps techniques, le contenu des périodes spécifiques évolue selon une boucle de rétroaction avec les ministères dont ils relèvent. Les enseignements fondamentaux, séminaires d'approfondissement sectoriel ou conceptuel en petites classes et expériences pratiques dispensés dans les écoles d'application dépendent des corps auxquelles appartiennent les élèves afin de les préparer à leurs futures fonctions spécifiques : conception, mise en œuvre et évaluation des politiques publiques dans les principaux domaines d'action de leurs corps respectifs, définis dans leurs décrets statutaires.

11 - Cette période pourrait aussi être organisée après la mission.

- ▶ s'agissant du corps des Mines, les enseignements dispensés dans ces périodes spécifiques sont la partie « business » et la partie des politiques publiques spécifiques à leur corps du mastère spécialisé « Business et Administration Publique » accrédité par la Conférence des grandes écoles ;
- ▶ s'agissant du corps des IPEF, les enseignements dispensés dans ces périodes spécifiques sont issus des enseignements fondamentaux et des séminaires d'approfondissement actuellement proposés dans le cadre du mastère spécialisé « politiques publiques et actions publiques pour le développement durable » accrédité par la Conférence des grandes écoles ;
- ▶ s'agissant des administrateurs de l'INSEE, la mission propose que, afin d'éviter une année supplémentaire de formation ou une réduction des enseignements techniques des économistes statisticiens de l'État, les périodes spécifiques soient le premier poste d'affectation dans l'administration en rendant les seules périodes communes obligatoires ; les semaines thématiques pourraient être ouvertes en formation continue afin qu'ils puissent s'y inscrire tout le long de leur première affectation ; il convient de noter que les administrateurs de l'INSEE ne seraient alors pas diplômés du mastère spécialisé de l'EAP ;
- ▶ s'agissant du corps de l'Armement, leur période spécifique à l'ENSTA leur permet de compléter leur formation administrative et militaire des ingénieurs de l'armement (FAMIA).

S'agissant des corps « ENA », la mission propose que l'EAP conserve l'autonomie pédagogique dans la définition et la mise en œuvre de ses enseignements spécifiques « comme il a été dit à l'encadré n°4, page 22 ».

Si ces périodes spécifiques sont en principe dédiées exclusivement aux corps concernés, il est recommandé de rendre possible l'accueil d'élèves hauts-fonctionnaires d'autres corps, permettant ainsi de compléter le brassage des populations. Cette ouverture doit répondre à une logique de développement des compétences et de l'employabilité, et ne peut se mettre en œuvre qu'après validation du corps / ministère employeur auquel se destine l'élève, ainsi que d'une évaluation des prérequis.

Par ailleurs, **un aménagement de la scolarité paraît souhaitable pour permettre la préparation d'un doctorat** : pour les élèves dont les ministères employeurs (ou l'EAP s'agissant des ex-énarques) auront validé un engagement en doctorat dans la continuité de leur formation antérieure, une version adaptée de la présente formation à l'action publique et compatible avec leur travail de thèse méritera de leur être proposée et dispensée sur la durée de la thèse. Notamment, afin de rendre cette filière attractive et de ne pas accroître déraisonnablement la durée des études supérieures, il pourra être possible, au cas par cas, de ne rendre obligatoires que les périodes communes, les GAAP ainsi que les semaines thématiques (ces dernières au cours de leur doctorat). Pendant cette première année, les périodes dédiées aux enseignements spécifiques et à la mission seraient destinées à leur permettre d'engager leur première année de doctorat dans leur laboratoire de rattachement, et d'éventuellement suivre des enseignements spécifiques prescrits par leur école doctorale.

ANNEXE 3

ORIGINE PAR CORPS DES CADRES DIRIGEANTS DE L'ÉTAT ET DES MEMBRES DU VIVIER

Répartition par corps des cadres dirigeants de l'État

Corps	Hommes	Femmes	Total	%
Préfet	85	19	104	16,6
Administrateur civil	42	19	61	9,8
Ministre plénipotentiaire	37	16	53	8,5
Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts	36	9	45	7,2
Membre du Conseil d'État	29	9	38	6,1
Magistrat de la Cour des comptes	21	6	27	4,3
Contractuel	17	9	26	4,2
Officier de l'armée de terre	25	0	25	4,0
Professeur des universités	15	10	25	4,0
Conseiller des affaires étrangères	18	6	24	3,8
Ingénieur de l'armement	15	3	18	2,9
Ingénieur des mines	12	5	17	2,7
Officier de la gendarmerie	15	0	15	2,4
Officiers de marine	14	0	14	2,2
Inspecteur général des affaires sociales	8	5	13	2,1
Inspecteur général de l'administration	6	6	12	1,9
Corps de conception et de direction de la police nationale	6	5	11	1,8
Officier de l'armée de l'air	11	0	11	1,8
Inspection générale des finances	4	5	9	1,4
Magistrat de l'ordre judiciaire	4	4	8	1,3
Contrôleur général des armées	7	0	7	1,1
Conservateur général du patrimoine	3	1	4	0,6
Directeur d'hôpital	2	2	4	0,6
Inspecteur général de l'INSEE	1	3	4	0,6
Agent non titulaire Décret 84-16	3	0	3	0,5
Inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche	1	2	3	0,5
Inspecteur général de l'éducation nationale	3	0	3	0,5
Médecin des armées	1	2	3	0,5
Praticien hospitalier	3	0	3	0,5
Sous-préfet	2	1	3	0,5

Administrateur de la ville de Paris	1	1	2	0,3
Ambassadeur de France	2	0	2	0,3
Contrôleur général économique et financier	2	0	2	0,3
Inspecteur de l'action sanitaire et sociale	2	0	2	0,3
Inspecteur de la santé publique vétérinaire	2	0	2	0,3
Médecin inspecteur de santé publique	1	1	2	0,3
Administrateur de l'INSEE	1	0	1	0,2
Administrateur des finances publiques	1	0	1	0,2
Administrateur du Sénat	1	0	1	0,2
Administrateur territorial	0	1	1	0,2
Architecte et urbaniste de l'État	0	1	1	0,2
Attaché d'administration de l'État	1	0	1	0,2
Commissaire des armées	1	0	1	0,2
Conseiller technique et pédagogique supérieur	1	0	1	0,2
Directeur de recherche	1	0	1	0,2
Directeur d'études de l'Ecole des hautes études en sciences sociales	0	1	1	0,2
Ingénieur militaire du service des essences	1	0	1	0,2
Ingénieur Travaux publics de l'État	1	0	1	0,2
Inspecteur d'académie - Inspecteur pédagogique régional	0	1	1	0,2
Inspecteur du travail	1	0	1	0,2
Inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche	0	1	1	0,2
Magistrat de chambre régionale et territoriale des comptes	0	1	1	0,2
Magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	1	0	1	0,2
Officier mécanicien de l'air	1	0	1	0,2
Professeur agrégé de l'enseignement du second degré	0	1	1	0,2
Professeur des universités praticiens hospitaliers	1	0	1	0,2
TOTAL	469	156	625	100

Répartition par corps des membres du vivier des futurs cadres dirigeants de l'État

Corps	Hommes	Femmes	Total	%
Administrateur civil	55	30	85	19,2
Magistrat de la Cour des comptes	24	16	40	9,0
Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts	19	14	33	7,5
Inspecteur général des affaires sociales	12	14	26	5,9
Ingénieur des mines	20	4	24	5,4

Ingénieur de l'armement	18	6	24	5,4
Membre du Conseil d'État	12	11	23	5,2
Conseiller des affaires étrangères	13	6	19	4,3
Inspecteur général des finances	10	7	17	3,8
Officier des armées	15	0	15	3,4
Inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche	8	5	13	2,9
Corps de conception et de direction de la police nationale	6	6	12	2,7
Magistrat de l'ordre judiciaire	4	7	11	2,5
Ministre plénipotentiaire	6	4	10	2,3
Contrôleur général des armées	9	0	9	2,0
Inspecteur général de l'INSEE	3	5	8	1,8
Administrateur des finances publiques	4	2	6	1,4
Inspecteur général de l'administration	0	5	5	1,1
Magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	3	2	5	1,1
Officier de gendarmerie	4	1	5	1,1
Administrateur de l'INSEE	4	0	4	0,9
Inspecteur de la santé publique vétérinaire	1	3	4	0,9
Administrateur de la ville de Paris	2	2	4	0,9
Inspecteur général des affaires culturelles	1	3	4	0,9
Agent contractuel	1	3	4	0,9
Contrôleur général économique et financier	2	1	3	0,7
Inspecteur du travail	2	1	3	0,7
Praticien hospitalier	2	1	3	0,7
Inspecteur de la jeunesse et des sports	2	0	2	0,5
Directeur d'hôpital	2	0	2	0,5
Ingénieur technico commercial	2	0	2	0,5
Conservateur du patrimoine	1	1	2	0,5
Architecte et urbaniste de l'État	0	2	2	0,5
Administrateur territorial	1	0	1	0,2
Conseiller économique	1	0	1	0,2
Professeur des universités - praticien hospitalier	1	0	1	0,2

Inspecteur de l'action sanitaire et sociale	0	1	1	0,2
Conservateur général du patrimoine	0	1	1	0,2
Ingénieur des études et techniques de travaux maritimes	1	0	1	0,2
Directeur des services pénitentiaires	1	0	1	0,2
Ingénieur des études et techniques de l'armement	1	0	1	0,2
Ingénieur territorial	1	0	1	0,2
Directeur des services douaniers	1	0	1	0,2
Magistrat de chambre régionale des comptes	0	1	1	0,2
Ingénieur militaire d'infrastructure de défense	1	0	1	0,2
Agent de direction	1	0	1	0,2
TOTAL	277	165	442	100

ANNEXE 4

L'INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DU SERVICE PUBLIC (IHESP)

Objet : inspiré de l'Ecole de Guerre et du Centre des hautes études militaires, l'IHESP aurait pour mission de préparer les futurs cadres dirigeants à l'exercice de fonctions managériales de haut niveau.

Le cycle supérieur de l'IHESP permet l'accès aux emplois supérieurs de la fonction publique et entraîne de droit l'inscription au « vivier » des futurs cadres dirigeants de l'État.

Statut : cycle de formation dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le GIP des écoles du service public (**annexe 3**).

Siège : 2 avenue de l'Observatoire à Paris.

Candidatures : ouvertes à tous les hauts fonctionnaires et magistrats couverts par la présente mission, ainsi qu'aux officiers supérieurs de gendarmerie, officiers brevetés des armées, administrateurs des assemblées parlementaires, et aux cadres supérieurs du secteur privé, après 10 à 15 ans de services (5 ans de moins pour ceux issus de la voie professionnelle)

Effectif des promotions : 150 par an environ.

Organisation générale de la scolarité : à la différence de l'école de guerre, la scolarité à l'IHESP serait, pour des raisons évidentes, à temps partiel, étalée sur une année. Une trentaine de journées de formation au total seraient organisées, par référence au modèle de l'IHEDN, essentiellement en fin de semaine.

Le cycle se déroulerait dans **différents lieux** (territoires, monde rural, cités, étranger) sur une année, à travers 8 modules de 3 jours et un voyage d'étude de 4 à 6 jours en région ou à l'étranger. Des travaux de groupe portant sur les grands enjeux de rénovation de l'État seraient effectués durant les intersessions.

Pour l'organisation de la scolarité, des partenariats pourraient être utilement noués avec l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), le Cycle approfondi d'études judiciaires (CADEJ), l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), etc.

Objectifs :

- Développer sa compréhension du monde et des enjeux d'aujourd'hui et de demain par une nouvelle approche du réel
- Envisager l'action publique et la citoyenneté sous de nouveaux angles et éclairer sa vision personnelle et professionnelle
- Renforcer sa capacité à imaginer et piloter des transformations durables et nécessaires
- Échanger avec ses pairs et enrichir son réseau professionnel

Principes et contenu de la formation : l'enseignement vise, tout à la fois, à mieux comprendre les mutations du monde comme de la société française, et à apprendre aux leaders de demain à mieux piloter le changement. Il doit permettre à chacun, comme le proclame l'Ecole de Guerre, à :

- se connaître,
- penser autrement,
- convaincre.

selon trois principes :

- ▀ personnalisation de l'enseignement en fonction de l'expérience de chacun,
- ▀ responsabilisation des auditeurs (organisation de certains cycles, pédagogie croisée etc.),
- ▀ ouverture.

La pédagogie comprendrait différents types d'exercices :

- ▀ des **travaux en atelier et des études de cas** menés en groupes de pairs, portant sur des enjeux transversaux de rénovation du rapport de l'État aux citoyens et aux territoires ;
- ▀ des **conférences-débats** animées par des intervenants de haut niveau sur les questions d'actualité du monde contemporain : experts et chercheurs de très haut niveau ainsi que le témoignage de leaders inspirants provenant d'horizon très variés ;
- ▀ des **voyages d'étude** (en France comme à l'étranger) et des **périodes d'immersion** ;
- ▀ un fil rouge pédagogique en **blended learning** alternant séquences présentielles et séquences digitales.

Pendant l'année d'étude, pour développer sa posture et ses relations aux autres, un **accompagnement personnalisé avec un coach de dirigeants** est proposé et des **groupes de co-développement, animés par des coaches**, sont mis en place et se réunissent entre les modules (si besoin à distance). Chaque apprenant a ainsi un plan d'action personnel et par groupes de pairs enrichi tout au long du parcours.

Plus précisément, le programme de l'IHESP pourrait s'articuler autour de trois piliers :

1. Ouverture au monde

- a. Relations internationales et actualités du monde contemporain (mutations technologiques, sociologiques, politiques, etc.)
- b. L'urgence climatique (cf. l'Institut de formation de l'environnement (IFORE))
- c. Économie (cf. les rencontres économiques de IGPDE ou Les Journées de l'Économie -Jéco) avec un volet macro économie (fiscalité, monnaie, chômage, pauvreté, économie numérique etc.) et un volet microéconomie (entreprises, entrepreneuriat avec une immersion en start-up)
- d. La gouvernance de l'action publique dans l'histoire, dans d'autres pays du monde et les recherches prospectives sur ce sujet

Les enseignements comportent une combinaison systématique lors de chaque module d'apports scientifiques et prospectifs complémentaires : histoire, sociologie, anthropologie, nouvelles technologies, psychologie, philosophie, économie, etc. Ils sont complétés d'études de cas et au moins d'une mission d'études à l'étranger ou dans une région (4 à 6 jours, par groupe de maximum 20) sur les grandes transitions.

2. Apprentissages pratiques (à la carte selon le profil) – travaux en atelier

- a. Se préparer à être le manager de demain
 - i. Être un acteur de la transformation publique (par ex. organisation d'un hackathon solidaire)
 - ii. Devenir un leader agile (design thinking, prototypage, immersion)
- b. Le numérique (cf. cycle numérique IGPDE, offre de formation de coding days)
 - i. Initiations au codage ; PIX (plateforme autoapprenante sur le numérique)
 - ii. Communiquer à l'heure du numérique (réseaux sociaux notamment)
- c. La négociation
- d. La gestion de crise
- e. La participation citoyenne aux décisions publiques

3. Développement personnel (*leadership*)

- a. Mieux se connaître
 - i. *assessment*
 - ii. profil talent
 - iii. modules 1 et 2 du CIME (accéder à une posture de dirigeant : acquérir l'intelligence de soi ; développer sa capacité à entrer en intelligence collective)
 - iv. intelligence émotionnelle
- b. Apprendre à convaincre
 - i. prise de parole,
 - ii. *mediatraining*,
 - iii. *pitch*,
 - iv. improvisation
- c. Penser autrement et oser une posture nouvelle
 - i. *art thinking*
 - ii. créativité

Un module pourrait être organisé sous le format de plusieurs journées égrenées dans les intersessions, comportant des immersions, par exemple :

- une journée d'immersion en groupe de pairs dans un univers de création artistique contemporain, musique, peinture, littérature, etc ;
- une journée d'immersion passée avec un dirigeant dans un ministère, une collectivité territoriale, ou une entreprise ;
- une journée d'immersion dans une start-up ou un incubateur.

L'obtention du brevet de l'IHESP, à l'issue d'une scolarité effective -sauf cas exceptionnel-, entraînerait l'inscription automatique au « vivier » des cadres dirigeants.

ANNEXE 5

LE GIP DES ÉCOLES DU SERVICE PUBLIC

Statut : Groupement d'Intérêt Public entre :

- ▀ l'École Nationale de la Magistrature (ENM),
- ▀ l'École Nationale Supérieure de la Police (ENSP),
- ▀ l'École Nationale d'Administration Pénitentiaire (ENAP),
- ▀ l'École des Hautes Études de Santé Publique et de la Sécurité Sociale (EH3S, fusion de l'EHESP et EN3S),
- ▀ l'Institut National des Études Territoriales (INET)
- ▀ et la nouvelle Ecole d'Administration Publique (EAP).

Siège : 2, avenue de l'Observatoire à Paris

Missions :

- ▀ Organisation et gestion pour le compte des écoles de la banque d'épreuves communes du concours commun
- ▀ Ingénierie pédagogique du tronc commun : organisation des stages et des enseignements
- ▀ Organisation et mise en œuvre des enseignements de l'Institut des Hautes Études du Service Public, en y associant par convention les écoles d'application de l'École polytechnique voire d'autres écoles ou universités

La mission a estimé que le GIP est la structure de fonctionnement la plus souple et la plus efficace pour mettre en commun des moyens et assurer la collégialité de la gouvernance. Le regroupement sous forme de GIP permettrait aussi d'y associer des organismes privés.

ANNEXE 6

LA FONCTIONNALISATION DES GRANDS CORPS

La mission a examiné la faisabilité d'une hypothèse consistant à « fonctionnaliser » les grands corps. Cette transformation en emplois fonctionnels des postes permanents du Conseil d'État, de la Cour des comptes et des services d'inspections impliquerait de :

- ▀ supprimer les corps concernés ;
- ▀ nommer des cadres supérieurs de l'administration pour exercer pour une durée limitée des fonctions de contrôle ou juridictionnelles.

Si une telle réforme pourrait se concevoir pour des corps d'inspection, elle se heurte en revanche à des obstacles constitutionnels et conventionnels s'agissant des corps juridictionnels que sont le Conseil d'État et la Cour des comptes. Le processus de désignation serait contraire aux principes d'indépendance et d'inamovibilité applicables à chacun des deux ordres de juridiction.

La Constitution française impose un système juridictionnel reposant sur des magistrats de carrière

L'organisation de la fonction juridictionnelle repose en France sur des magistrats de carrière, recrutés et formés à cet effet. Ces principes ont été retenus par le Conseil constitutionnel pour les magistrats de l'ordre judiciaire : « *les fonctions de magistrat de l'ordre judiciaire doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent consacrer leur vie professionnelle à la carrière judiciaire* » (CC, n° 94-355 DC, 10 janvier 1995 ; CC, n° 2011-635 DC, 4 août 2011). Le Conseil constitutionnel applique ces mêmes principes aux « magistrats de l'ordre administratif » (n°2019-779 DC du 21 mars 2019). Les intéressés, qu'ils soient magistrats de TACAA ou du Conseil d'État, doivent ainsi être des magistrats de carrière. Il en va de même pour les magistrats financiers, tant des CRC que de la Cour des comptes.

Le Conseil constitutionnel a également jugé que « *l'exercice antérieur de « fonctions impliquant des responsabilités (...) dans le domaine administratif, économique ou social » ne révèle pas par lui-même, quelles que soient les qualités professionnelles antérieures des intéressés, leur aptitude à rendre la justice* » (CC, n° 2003-466 DC, 20 février 2003).

Magistrats de carrière, les intéressés doivent voir les règles qui leur sont applicables définies par un statut fixant les garanties qui leur sont applicables. Là aussi, il en va ainsi tant pour les magistrats de l'ordre judiciaire que pour ceux de l'ordre administratif (n°2017-666 QPC du 20 octobre 2017).

Les principes d'indépendance et d'inamovibilité des magistrats et des fonctionnaires exerçant des fonctions juridictionnelles sont constitutionnellement garantis et encadrent les conditions de gestion de leur carrière

« *Les principes d'indépendance et d'impartialité sont indissociables de l'exercice de fonctions juridictionnelles* » (CC, n° 2012-241 QPC, 4 mai 2012 ; n°2017-666 QPC, 20 octobre 2017). Ces principes garantissent, d'une part, l'indépendance des juges dans le cadre de leurs fonctions à

l'égard des justiciables. Mais, ils trouvent également à s'appliquer pour garantir l'indépendance des juges par rapport à leur autorité de nomination, à l'entrée comme au cours de leur carrière.

À ce titre, la Constitution protège les juges de leur autorité de nomination. S'il est admis que le Président de la République puisse nommer les magistrats en début de carrière, sans considérations autre que celle de leurs mérites et l'avis du Conseil supérieur de la magistrature (CC, n° 93-336 DC), le Conseil constitutionnel a jugé que la règle de l'immovibilité, définie par l'article 4 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 comme la règle selon laquelle « *le magistrat du siège ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle même en avancement* », était une condition de leur indépendance.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que le Gouvernement n'a pas la faculté de pouvoir d'office à l'affectation de magistrats du siège (CC, n° 67-31 DC, 26 janvier 1967).

Les règles de nomination et de gestion des carrières des corps juridictionnels sont également encadrées par les règles conventionnelles issues des accords internationaux auxquels la France a adhéré

La France a adhéré à des conventions internationales qui emportent des conséquences juridiques fortes sur l'organisation de la fonction de juger. Les exigences processuelles sont parfois renforcées lorsque les juges nationaux participent, en même temps, à plusieurs ordres juridiques, interne, européen et international.

Ainsi, les règles de nomination et de gestion des carrières des corps juridictionnels sont soumises non seulement aux dispositions de l'ordre interne mais également à l'article 14 du Pacte international des Nations unies relatif aux droits civils et politiques, à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les principes issus du droit conventionnel ont une portée qui n'est pas que théorique : une décision récemment rendue par la Cour de justice de l'Union européenne à propos de l'organisation de la Cour suprême polonaise (CJUE grande chambre, 24 juin 2019, Commission c. Pologne, C-619/18) a rappelé à la fois l'étendue de son pouvoir de contrôle et la portée du principe d'indépendance. La Cour a ainsi, notamment, indiqué que le pouvoir exécutif ne pouvait pas de façon discrétionnaire maintenir ou non des juges en activité (au cas d'espèce en raison de l'âge), sans garanties processuelles, ni critères objectifs et rationnels.

La Cour européenne des droits de l'homme a, pour sa part, jugé que les garanties apportées contre l'ingérence de l'Exécutif dans la gestion des carrières des membres du Conseil d'État et notamment le rôle du bureau du Conseil d'État dans la gestion de l'institution étaient des garanties essentielles au respect de l'indépendance de la juridiction (7 juin 2001, Kress c. France ; 9 novembre 2006, Sacilor – Lormines c. France). C'est au vu des caractéristiques de la gestion des carrières des membres du Conseil d'État que la Cour a jugé, comme elle l'a rappelé dans sa décision UFC – Que choisir Côte d'Or du 30 juin 2009, que les modalités de nomination et de déroulement des carrières des membres du Conseil d'État sont compatibles avec les exigences de l'article 6. 1 de la convention.

Ces principes font obstacle à la transformation des emplois permanents de membres des juridictions administratives ou financières en emplois fonctionnels

Le Conseil constitutionnel a admis que les auditeurs de justice soient nommés par le Président de la République (CC, n° 93-336 DC, 27 janv. 1994) dans la mesure où la gestion de leur carrière relève ensuite du Conseil supérieur de la magistrature, lui-même prévu par la Constitution. De même il est possible que des personnes n'ayant pas le statut de magistrat, viennent servir en détachement dans des juridictions pour une durée préfixée sans possibilité de mouvement pendant cette durée, si des garanties d'indépendance sont mises en place à leur profit comme c'est le cas pour les maîtres des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'État ou les rapporteurs extérieurs à la Cour des comptes.

En revanche, le Conseil d'État et la Cour des comptes doivent voir leurs missions réalisées par des membres permanents de ces juridictions bénéficiant d'un statut établissant leur indépendance et leur impartialité. Il n'est donc possible ni de faire exercer ces missions par des personnes n'ayant pas le statut de magistrat de carrière ni de mettre en place un processus conduisant le pouvoir exécutif à renommer les membres de ces juridictions à plusieurs étapes de leur carrière. Sans appartenance à un corps juridictionnel et en l'absence de garanties d'immovibilité, ces nominations seraient regardées comme étant soumises à la seule appréciation du pouvoir exécutif.

À cet égard, il convient de relever que le parallèle avec la Cour de cassation n'est pas pertinent, puisqu'elle est composée d'un corps de magistrats comportant des règles spécifiques, garantissant l'immovibilité de ces membres. Il s'agit bien d'un corps à part entière, puisque les magistrats nommés dans des fonctions de chefs de cour ou de juridictions importantes sont préalablement nommés membres de la Cour de cassation, avant d'être détachés dans ces fonctions.

Il est en revanche possible de prévoir des règles statutaires faisant obligation aux membres des corps concernés d'exercer, à différents stades de la carrière, des fonctions opérationnelles dans l'administration

Dans le cadre de corps juridictionnels de carrière, il est possible de mettre en place des mesures radicalement nouvelles qui n'existent pas actuellement dans les statuts pour assurer une diversité des parcours et des mobilités fonctionnelles ou géographiques, tout en respectant le cadre constitutionnel. S'agissant des magistrats judiciaires, le Conseil constitutionnel a ainsi admis que soit créée une obligation de mobilité pour les magistrats ne justifiant pas de cinq années de services effectifs (CC, n° 92-305 DC du 21 février 1992) ou bien que certaines fonctions juridictionnelles puissent être limitées dans le temps (CC, n° 2001-445 DC du 19 juin 2001) sous réserve de déterminer les garanties de nature à concilier les conséquences qui en résultent avec le principe de l'immovibilité des magistrats du siège. Il a aussi jugé conforme à la Constitution les dispositions limitant à sept ans la durée d'exercice par un magistrat des fonctions de chef d'une même juridiction du premier ou du second degré et à dix ans celle des fonctions de juge spécialisé au sein d'un même tribunal.

Il est donc possible d'utiliser pleinement ce cadre constitutionnel pour réformer les conditions d'accès au Conseil d'État et à la Cour des comptes à la sortie de la future EAP et modifier de manière substantielle les règles statutaires applicables au déroulement de carrière de leurs membres.

ANNEXE 7

CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE D'UN NOUVEAU CONCOURS DE RECRUTEMENT ET SITUATION JURIDIQUE DES DERNIERES PROMOTIONS DE L'ENA

La mission a cherché à répondre à deux questions principales :

- ▀ Selon quel calendrier est-il possible de faire évoluer l'organisation d'un concours administratif, soit pour créer une banque commune d'épreuve, soit pour créer un nouveau concours ?
- ▀ Selon quel calendrier est-il possible de faire évoluer l'organisation de la scolarité des élèves de l'ENA ?

Cadre juridique applicable à la création d'un nouveau concours ou à la modification des épreuves d'un concours existant

Organisation des épreuves et sécurité juridique

Une autorité administrative qui souhaite modifier les règles d'organisation d'un concours de recrutement de la fonction publique doit respecter le principe de sécurité juridique.

Ce principe a pour portée pratique de garantir l'égalité des chances entre les candidats en leur permettant de se préparer dans des conditions adaptées aux épreuves. Il conduit à exiger, en fonction de la nature des changements apportés à la réglementation du concours, l'existence d'un délai raisonnable entre l'édiction des nouvelles règles et la date d'organisation du concours.

Ce délai d'information préalable peut aller jusqu'à un an.

Ainsi, le Conseil d'État a estimé que la modification substantielle des épreuves des concours de recrutement du ministère des affaires étrangères six mois avant leur tenue, alors que ces épreuves exigeaient une préparation longue et spécifique (choix des langues), méconnaissait le principe de sécurité juridique (CE, 2/7, 25 juin 2007, n°s 304888, 304890, 304892 et 304894, *Syndicat CFDT du Ministère des affaires étrangères*).

En revanche, Le Conseil d'État a jugé légaux des arrêtés modifiant de façon limitée, un an avant, les règles applicables aux compositions française aux concours d'entrée des écoles normales supérieures (CE, 4/5, 3 octobre 2011, n° 329233, *M. Aupetit et autres*).

Organisation d'un concours et « droits acquis »

S'il ne constitue pas un principe constitutionnel, le recrutement par voie de concours est l'outil privilégié de recrutement dans la fonction publique dont le principe est prévu par l'article 16 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 commune aux trois fonctions publiques, puis déclinée par fonction publique dans chacun des titres du statut général.

Les modalités d'organisation des concours sont de niveau réglementaire. Par exemple, les dispositions relatives aux concours d'entrée de l'ENA et de l'ENM sont fixées respectivement par le décret n° 2015-1449 du 9 novembre 2015 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'École nationale d'administration et le décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'École nationale de la magistrature. Ces deux

décrets prévoient que ces concours sont organisés annuellement (article 1^{er} du décret du 9 novembre 2015 et article 16 du décret du 4 mai 1972). Ils renvoient le soin d'en fixer la date d'ouverture à des arrêtés du ministre chargé de la fonction publique pour le premier et du garde des sceaux pour le second.

L'organisation des concours est soumise au principe de mutabilité et le pouvoir réglementaire peut donc modifier la périodicité d'organisation des concours. Le Conseil d'État a tiré la conséquence de ce principe en écartant un recours dirigé contre l'abaissement de la limite d'âge pour participer au concours permettant de bénéficier du cycle préparatoire au concours interne de l'ENA. Il a jugé que les intéressés étaient dans une situation statutaire et réglementaire et n'avait pas droit, en l'espèce, au maintien des limites d'âge qui leur étaient imparties pour l'accès au cycle préparatoire (CE, 4/1, 16 mars 1988, n° 82807, *Ziegler*).

Il s'en déduit que les candidats à un concours n'ont pas un droit acquis à l'organisation d'un concours, dans son principe comme dans ses modalités.

L'autorité administrative peut ainsi modifier le calendrier d'un concours. Elle devra toutefois respecter le principe de sécurité juridique, d'application générale, si cette modification se traduit par un changement substantiel des conditions de préparation : ce serait vraisemblablement le cas si le calendrier de préparation devait être raccourci.

L'autorité administrative peut également renoncer à l'organisation d'un concours. Compte tenu des aléas, il est difficile en cas de suppression de l'organisation d'un concours de pouvoir établir une perte de chances sérieuses qui pourraient venir justifier une indemnisation (par exemple : rejet d'une demande pour le recrutement comme professeur des universités alors même que la délibération écartant le candidat a été annulé ; CE, 25 novembre 1998, n° 181664, *M^{me} Peyrard*).

Conditions d'application à l'EAP

Dans la mesure où l'EAP succède à l'ENA et les épreuves du concours sont revues (modification de coefficient, création d'options etc.), le principe de sécurité juridique joue pleinement, puisque le concours exige une préparation longue et technique. Il est préférable d'informer les candidats un an avant.

En conclusion, sauf à ce que le concours d'entrée à l'ENA de l'automne 2020 soit supprimé, le premier concours de l'EAP ne pourra être organisé qu'en 2021 pour un début de scolarité en 2022. Pour cela, les nouveaux textes doivent être publiés d'ici la fin du mois d'août 2020. La création de banques d'épreuves communes doit suivre, le cas échéant, le même calendrier.

Les conditions de modification de la scolarité des promotions 2019-2021 et 2020-2022 de l'ENA

Scolarité et changement des modalités d'évaluation ou de classement

En principe, lorsque de nouvelles normes générales sont édictées par voie de décret ou d'arrêté, elles ont vocation à s'appliquer immédiatement, sans que les personnes auxquelles sont, le cas échéant, imposées de nouvelles contraintes puissent invoquer le droit au maintien de la réglementation existante,

sous réserve des exigences attachées au principe de non-rétroactivité des actes administratifs, qui exclut que les nouvelles dispositions s'appliquent à des situations juridiquement constituées avant l'entrée en vigueur de ces dispositions.

Plusieurs décisions du Conseil d'État ont admis des modifications des modalités de classement, d'obtention d'un diplôme ou de passage d'un examen, alors même que les élèves ou candidats étaient en cours de scolarité, écartant ainsi l'existence de droit acquis.

Le Conseil d'État (CE, Ass., 4 mars 1966, n° 67349, *Leroy*) a jugé qu'il était possible de changer les modalités de classement des élèves de médecine (externat), passé d'un classement par ressort de CHR à un classement distinct par faculté au sein d'un CHR.

A également été admis l'ajout aux conditions d'obtention d'un diplôme d'une condition nouvelle portant uniquement sur les notes de troisième année. Cette nouvelle condition avait pour effet de faire perdre aux étudiants, lors de leur troisième année, la possibilité de compenser des résultats inférieurs à la moyenne en troisième année par des notes supérieures à la moyenne qu'ils avaient obtenues en deuxième année (CE, 18 février 1994, n° 149548, *Association générale des étudiants de sciences politiques*).

Enfin, le Conseil d'État (CE, 4/5, 11 décembre 2013, n°s 362987-363029, *M. et M^{me} Touraine et M^{me} Parthonnaud*) a également fait application de ce principe, à propos du baccalauréat. Il avait été saisi de la question de savoir si ce principe de non-rétroactivité faisait obstacle à l'application immédiate, même aux élèves engagés dans un cycle de formation sanctionné par un diplôme, des dispositions réglementaires relatives à la formation qui leur est dispensée et notamment aux modalités d'évaluation des connaissances.

En l'espèce, la nouvelle réglementation du baccalauréat faisait perdre aux candidats effectuant certains changements de séries entre la première et la terminale, à la différence de ce que prévoyait la réglementation antérieure, le bénéfice de la note obtenue lors de l'épreuve anticipée d'histoire-géographie subie en première dans leur série d'origine et les conduisait à devoir repasser cette épreuve en terminale dans leur nouvelle série.

Le Conseil d'État a estimé que l'arrêté contesté se bornait à régler les effets futurs d'une situation passée, sans remettre en cause aucune situation juridiquement constituée sous l'empire de la réglementation antérieure et ne comportait ainsi aucun effet rétroactif.

Promotion et suppression du classement

À la date de remise du rapport, il convient de s'interroger sur les règles applicables aux deux dernières promotions de l'ENA :

- La promotion (2019-2020) recrutée à l'automne 2019 dont la scolarité a commencé le 1^{er} janvier 2020 et qui s'achèvera à la fin de l'année 2021 est en cours de scolarité ;
- La prochaine promotion (2020-2021) qui sera recrutée à l'issue d'un concours organisé en à l'automne 2020, dont la scolarité commencera le 1^{er} janvier 2021 et s'achèvera en décembre 2022 ; les candidats sont en cours de préparation du concours¹².

La question qui se pose est celle de savoir s'il est possible modifier les règles de scolarité, et d'anticiper par exemple la suppression du classement de sortie.

La suppression du classement de sortie de l'ENA qui est en principe de niveau réglementaire s'est heurtée par le passé à l'existence d'une disposition législative (article L. 133-6 du code de justice administrative) qui y faisait référence. Si ce verrou législatif est levé, aucun principe juridique ne semble pouvoir faire obstacle à une application immédiate d'une nouvelle procédure de sortie. Les difficultés

12 - Compte tenu de ce qui a été dit au 1., il n'est plus possible de modifier les modalités du concours d'entrée pour septembre 2020. En revanche, il peut encore être envisagé de supprimer le concours.

rencontrées relèveraient essentiellement de la capacité des administrations à mettre en place un nouveau dispositif de sortie qui « respecte le principe de l'égal accès des citoyens aux emplois publics proclamé par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui impose, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, que pour les nominations de fonctionnaires, il ne soit tenu compte que de la capacité, des vertus et des talents des candidats » (Note au Gouvernement n° 383326 du 3 novembre 2009 sur le projet de décret modifiant le décret n° 2002-50 du 10 janvier 2002 relatif aux conditions d'accès et aux régimes de formation à l'Ecole nationale d'administration).

En bref, les considérations principales à prendre en compte relèvent davantage des délais de d'édiction des actes normatifs nécessaires et de la capacité des administrations à s'organiser.

À cet égard, le scénario le plus raisonnable consisterait à laisser la promotion 2019-2021 achever sa scolarité selon les règles actuelles et supprimer le classement de sortie pour la promotion 2020-2022.

Tableau : Synthèse des modalités d'entrée en vigueur des dispositions applicables au nouveau concours de l'EAP et à l'EAP

Entrée en vigueur	Nouveau concours de l'EAP	EAP
Immédiate (O/N)	N	O
Différée (O/N)	O	N
Date d'entrée en vigueur	Au titre du concours de l'année 2020 (soit promotion en scolarité du 1 ^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2022) ¹³ .	À compter du lendemain de la publication de l'ordonnance prévue de l'article 59 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.
Risque de rupture d'égalité entre les agents (O/N)/	N	N
Risque d'atteinte aux situations en cours (O/N)	O	O
Mesure transitoire pour prévenir le risque d'atteinte excessive aux situations en cours	Un délai d'un an serait prévu pour permettre aux candidats de s'adapter au nouveau format d'épreuves ainsi qu'aux nouvelles conditions d'accès ¹⁴ .	Les promotions 2019-2020 et 2020-2021 restent soumis à la scolarité actuelle de l'ENA. Mais la suppression du classement de sortie est envisageable pour la promotion 2020-2021.

Source : Inspection générale des finances, 2019 [mis à jour par la mission]

13 - Sous réserve que les textes législatifs et réglementaires soient publiés et entrés en vigueur avant la fin de l'année 2019.

14 - Sur le modèle du délai d'un an prévu par l'article 7 de l'arrêté du 16 avril 2014 fixant la nature, la durée et le programme des épreuves des concours d'entrée à l'École nationale d'administration.

ANNEXE 8

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES PAR LA MISSION

Membres du Gouvernement

- ▀ Gabriel ATTAL, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale et de la jeunesse
- ▀ Nicole BELLOUBET, garde des sceaux, Ministre de la Justice
- ▀ Jean-Michel BLANQUER, ministre de l'Éducation Nationale et de la jeunesse
- ▀ Gerald DARMANIN, ministre de l'Action et des Comptes publics
- ▀ Julien DENORMANDIE, ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement
- ▀ Oliver DUSSOPT, secrétaire d'État auprès du Ministre de l'action et des comptes publics
- ▀ Amélie de MONTCHALIN, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée des Affaires européennes
- ▀ Sibeth NDIAYE, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, porte-parole du Gouvernement
- ▀ Florence PARLY, ministre des armées
- ▀ Brune POIRSON, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire
- ▀ Marlène SCHIAPPA, secrétaire d'État auprès du ministre, chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations
- ▀ Frédérique VIDAL, ministre de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation
- ▀ Emmanuelle WARGON, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire

Parlementaires

- ▀ Gérard LARCHER, président du Sénat
- ▀ Richard FERRAND, président de l'Assemblée nationale
- ▀ Eric WOERTH, président de la commission des finances de l'Assemblée Nationale
- ▀ Emilie CHALAS, députée de l'Isère
- ▀ Philippe CHASSAING, député de la Dordogne
- ▀ Carole GRANDJEAN, députée de Meurthe-et-Moselle
- ▀ Émilie GUEREL, députée du Var
- ▀ Christine LAVARDE, sénateur des Hauts de Seine
- ▀ Roland LESCURE, député des Français et Françaises d'Amérique du Nord
- ▀ Cendra MOTIN, députée de l'Isère
- ▀ Valérie PETIT, députée du Nord

Personnalités

- ▶ Haroune ABDELKADER, commissaire divisionnaire de la police nationale
- ▶ Gilles ACCOMANDO, premier président de la Cour d'appel de Pau
- ▶ Patrick AGOSTINI, secrétaire général adjoint du Syndicat des commissaires de police
- ▶ Christophe ALBIGES, directeur des études de l'Institut d'Etudes Judiciaires de Montpellier
- ▶ Yann ALGAN, directeur de l'école d'affaires publiques de Sciences Po
- ▶ Yves ALIX, directeur de l'école nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques
- ▶ Bruno ANGLES, ancien président des anciens élèves de l'X
- ▶ Jean-Luc ANGOT, chef du corps des inspecteurs de santé publique vétérinaire
- ▶ Chantal ARENS, première présidente de la Cour de cassation
- ▶ Jacques ARRIGHI de CASANOVA, président de la section de l'administration du Conseil d'État
- ▶ Marc-André AZAM, directeur de la CPAM de l'Oise
- ▶ David AZEMA, associé du fonds Perella-Weinberg
- ▶ Florence BACO-AMBRASS, directeur général des services de la ville de Palaiseau
- ▶ Véronique BALBO-BONNEVAL, membre du bureau de l'Association des dirigeants territoriaux (ADT-INET)
- ▶ Marie-Anne BARBAT-LAYANI, secrétaire générale des ministères économique et financier
- ▶ François BAROIN, président de l'Association des maires de France
- ▶ Joël BARRE, directeur général de l'armement
- ▶ Christiane BARRET, présidente de l'association « réussir aujourd'hui »
- ▶ Christophe BARRET, procureur de la République, tribunal de grande instance de Montpellier
- ▶ David le BARS, secrétaire général du Syndicat des commissaires de Police
- ▶ Godefroy BEAUVALLET, chef du service du Conseil général de l'économie
- ▶ Frédéric BENET-CHAMBELLAN, procureur général près de la Cour d'appel de Rouen
- ▶ Pascal BENRARD, DRH au secrétariat général des ministères sociaux
- ▶ Pierre BERLIOZ, professeur agrégé des facultés de droit
- ▶ Myriam BERNARD, chef du service RH du ministère de la justice
- ▶ Pascal BERNARD, DRH des ministères sociaux
- ▶ Jean-François BEYNEL, inspecteur général de la justice
- ▶ Laurent BIGORGNE, directeur de l'Institut Montaigne
- ▶ Nicolas BILLEBAUD, vice-président du syndicat des juridictions financières
- ▶ Florian BLAZY, adjoint au DGAFP
- ▶ Sandrine BLAISON, délégué du personnel de l'ENA (SAPPM)
- ▶ Benoît BLOTTIN, directeur de l'Institut d'études Judiciaires de Paris Sud
- ▶ Jean-Luc BODIN, secrétaire général pour l'Administration du Ministère des Armées
- ▶ Patricia BONNIER-CELETTE, directrice de la formation à l'IRA de Lyon
- ▶ Michèle BORNERT, délégué du personnel de l'ENA (CFDT)
- ▶ Lionel BOYON, délégué du personnel de l'ENA (CFDT)
- ▶ Isabelle BRAUN-LEMAIRE, ancienne secrétaire générale des ministères économique et financier
- ▶ Louise BREHIER, classe préparatoire intégrée de l'ENA Paris
- ▶ Laurence BRETON-KUENY, association nationale des DRH
- ▶ Béatrice BRUGERE, secrétaire générale de Unité magistrats (FO)

- ▀ Dominique BUR, préfet de région honoraire
- ▀ Dominique BUSSEAU, président de l'Assemblée des départements de France
- ▀ France BURG, directrice générale du CNFPT
- ▀ Michel CADOT, préfet de Paris, président de l'Association des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur
- ▀ Gilles CALVET, délégué général de CH-FO
- ▀ Guy CANIVET, ancien premier président de la cour de cassation
- ▀ Thomas CAZENAVE, ancien délégué interministériel à la transformation publique
- ▀ Alain CHAGNAUD, associé, cabinet Roland Berger
- ▀ Laurent CHAMBAUD, directeur de l'EHESP
- ▀ Christophe CHARLES, secrétaire général du CEPAG de l'IEP de Toulouse
- ▀ Jean-Paul CHARLEZ, président de l'Association Nationale des directeurs des ressources humaines
- ▀ Christian CHARPY, ancien directeur général de l'ANPE
- ▀ Anne-Sophie CHAVENT-LECLERE, directrice de l'Institut d'Etudes Judiciaires à Lyon
- ▀ Jean-François CHEVALLEREAU, directeur adjoint des services administratifs et financier des services du Premier ministre
- ▀ Sandrine CLAVEL, présidente de la conférence des doyens
- ▀ Jacques CLEMENT, directeur des ressources humaines du ministère de la transition écologique et solidaire
- ▀ Bruno COLLIGNON, ancien président de la FA-FP
- ▀ Matthieu CONAN, ancien secrétaire général du CEPAG de l'IEP de Toulouse
- ▀ Thierry COULHON, conseiller du président de la République pour l'éducation, l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation
- ▀ Didier COULOMB, administrateur de l'UNIPF
- ▀ Elisabeth CREPON, directrice de l'ENSTA Paris
- ▀ Fabrice DAMBRINE, président de la fédération des grands corps techniques de l'État
- ▀ Hélène DAVO, conseillère justice au cabinet du Président de la République
- ▀ Vivien DAVID, président du Conseil national du droit
- ▀ Colonel Nicolas DEGRAND, ESM-Saint-Cyr
- ▀ Sophie DELAPORTE, secrétaire générale du ministère de l'agriculture
- ▀ François DELUGA, président du CNFPT
- ▀ Eric DELZANT, président du Conseil supérieur de l'administration territoriale
- ▀ Thomas DEREGNAUCOURT, UGICT-CGT
- ▀ Corinne DESFORGES, Commission femmes de l'AAENA
- ▀ Nicolas DESFORGES, préfet
- ▀ Nathalie DESTAIS, cheffe de l'inspection général des affaires sociales
- ▀ Olivier DI CANDIA, président de l'USMA
- ▀ Anne-Laure Hélène DES YLOUZES, avocate
- ▀ Victor DEVOUGE, sous-directeur des corps préfectoral au ministère de l'Intérieur
- ▀ Catherine DUBOSQ, Commission femmes de l'AAENA
- ▀ Katia DUBREUIL, présidente du syndicat de la magistrature
- ▀ Thierry DUCLAUX, représentant du « G16 »
- ▀ Pierre DUFFE, ancien président de l'association « Réussir Aujourd'hui »

- ▀ Nicolas DUFOURCQ, directeur général de BPI France
- ▀ Bertrand DUMONT, directeur général adjoint du Trésor
- ▀ Bénédicte DURAND, directrice des études de Sciences-Po
- ▀ Pierre-André DURAND, préfet de la région Normandie, préfet de la Seine-Maritime
- ▀ Serge DUVAL, directeur des services administratifs et financier des services du Premier ministre
- ▀ Michel DUTRUS, délégué général du Syndicat Unité magistrats (FO)
- ▀ Sylvie ESCANDE-VILBOIS, adjointe au chef de l'inspection général de l'administration
- ▀ Laurence ESLOUS, adjointe à la cheffe de l'Inspection général des affaires sociales
- ▀ Loïc FANOULLERE, vice-président de la CFE-CGC
- ▀ François FAYOL, chef de mission de contrôle au CEGEFI
- ▀ Luc FARRÉ, secrétaire général de l'UNSA-FP
- ▀ Vincent FELLER, représentant du G16
- ▀ Amiral Loïc FINAZ, directeur de l'Ecole de Guerre
- ▀ Georges-Henri FLORENTIN, administrateur de l'UNICEF
- ▀ Sabine FOURCADE, secrétaire générale des ministères sociaux
- ▀ David FOLTZ, classe préparatoire intégrée de Paris
- ▀ Sylvie FRANCOIS, ancien DRH du groupe La Poste
- ▀ Clotilde FRETIN-BRUNET, vice-présidente de l'Association des administrateurs territoriaux
- ▀ Alain FUCHS, président de PSL
- ▀ Hélène FURNON-PETRESCU, représentante du G16
- ▀ Jacques GALVANI, président du Club 21
- ▀ Guy GANIVET, ancien premier président de la Cour de cassation
- ▀ Sandrine GAUDIN, secrétaire générale des affaires européennes
- ▀ Catherine GAUDY, directrice générale de l'ENSAE
- ▀ Édouard GEFFRAY, directeur général de l'enseignement scolaire, ancien DRH du ministère de l'Education Nationale et de la jeunesse
- ▀ Pierre GENEVE, trésorier du syndicat des juridictions financières
- ▀ Patrick GERARD, directeur de l'ENA
- ▀ Christian GERONDEAU, président honoraire de l'association des anciens X
- ▀ Pauline GERVIER, directrice des préparations ENM, Institut d'études Judiciaires de Bordeaux
- ▀ Peimane GHALEH-MARZBAN, directeur des services judiciaires
- ▀ Laurent GIOVACCHINI, vice-président du corps de l'armement
- ▀ Patrice GIROT, vice-président du syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales
- ▀ Fabien GOLFIER, secrétaire général de la FA-FP
- ▀ Sandrine GOURLET, présidente de l'UNICEF
- ▀ Jean-Yves GRALL, directeur général de l'ARS Auvergne-Rhône-Alpes
- ▀ Philippe GRANGEON, conseiller spécial à la présidence de la République
- ▀ Denis GUIBARD, directeur de Mines télécom business school
- ▀ Marc GUILLAUME, secrétaire général du Gouvernement
- ▀ Paul-Emmanuel GRIMONPREZ, réseau des écoles de service public
- ▀ Ludovic GROUSSET, directeur à France Urbaine
- ▀ Philippe HELLO, DRH du ministère des armées

- ▀ Martin HIRSCH, président de l'Institut de l'engagement
- ▀ Isabelle HUAULT, présidente de l'université Paris-Dauphine
- ▀ Mylène JACQUOT, secrétaire générale de la CFDT-FP
- ▀ Nicole JARNO, première présidente de la Cour d'Appel de Colmar
- ▀ Daniel KELLER, président de l'Association des anciens élèves de l'ENA
- ▀ Pascal KESSLER, président de la FA-FP
- ▀ Hakim KHELAF, conseiller référendaire à la Cour des comptes
- ▀ Yannick L'HORTY, professeur d'économie à Paris-Est
- ▀ Chantal LABAT-GEST, CFDT-FPE
- ▀ Eric LABAYE, président de l'Ecole Polytechnique
- ▀ Général François LABUZE, ancien commandant de l'ESM-Saint-CYR
- ▀ Vincent LAFLECHE, directeur de l'école des mines de Paris
- ▀ Marwan LAHOUD, président de l'association des anciens X
- ▀ Bruno de LAIGUE, président du réseau des dirigeants financiers
- ▀ Christophe LAINE, président réseau des écoles de service public
- ▀ Jean-François LANDEL, inspecteur de l'administration du développement durable
- ▀ Jean-Pascal LANUIT, secrétaire général de l'USAC (UNSA)
- ▀ Pascale LARGOT ROUGERIE, directrice générale adjointe d'Agro-Paristech
- ▀ Jérôme LARTIGAU, chef du pôle partenariats de l'ENA
- ▀ Bruno LASSERRE, vice-président du Conseil d'État
- ▀ Benoît LAURENSOU, DRH de la direction générale de l'armement
- ▀ Richard LAVERGNE, représentant du G16
- ▀ Général d'armée François LECOINTRE, chef d'état-major des armées
- ▀ Baptiste LEDAN, responsable de la Prépa Concours à Sciences Po
- ▀ Bénédicte LE DELEY, secrétaire générale de l'ANDRH
- ▀ Alessia LEFEBURE, directrice des études de l'EHESP
- ▀ Thierry Le GOFF, directeur général de la DGAFP
- ▀ Bertrand LOUVEL, ancien premier président de la Cour de cassation
- ▀ Philippe LUCAS, directeur à l'UNICEF
- ▀ Xavier LEFORT, secrétaire général de la Cour des Comptes
- ▀ Docteur Godefroy LEMENAGER, Association nationale des docteurs
- ▀ Marie-Christine LEPETIT, cheffe de l'inspection générale des finances
- ▀ Oliver LEURENT, directeur de l'ENM
- ▀ Catherine LEROY, DRH de l'Assemblée Nationale
- ▀ Anne-Marie LEVRAULT, vice-présidente du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture, et des espaces ruraux
- ▀ Jean-Bernard LEVY, président d'EDF
- ▀ Dominique LIBAULT, directeur de l'EN3S
- ▀ Général d'armée Richard LIZUREY, ancien directeur général de la gendarmerie Nationale
- ▀ Nathalie LOISEAU, ancienne directrice de l'ENA, ancienne ministre
- ▀ Eric MAILLAUD, conférence nationale des procureurs de la république (CNPR)

- ▀ Isabelle MAREY-SEMPER, présidentes des jurys des concours ENA 2019
- ▀ Laurence MARION, membre du bureau de l'association des membres du Conseil d'État
- ▀ William MARION, directeur adjoint de l'ENSP
- ▀ Jan MARTIN représentant UFSE-CGT
- ▀ Pascale MARTIN-BIDOU, directrice des études de l'institut des hautes études Internationales à Paris 2 Panthéon-Assas
- ▀ François MARZORATI, ancien sous-préfet
- ▀ Eric MATHAIS, conférence nationale des procureurs de la république (CNPR)
- ▀ Sylvie MATHON, inspecteur général de l'administration développement durable
- ▀ Myriam MAZODIER, présidente de la commission femmes de l'AAENA
- ▀ Jean-Paul MEGRET, secrétaire national du syndicat indépendant des commissaires de Police
- ▀ Anne MEUNIER, secrétaire générale de Syncass-CFDT
- ▀ Marc MEZARD, directeur de l'ENS
- ▀ Danielle MICHEL, réseau des écoles de service public
- ▀ François MOLINS, procureur général près la Cour de cassation
- ▀ Anne MONDOLINI, présidente de l'association des magistrats de la Cour des comptes
- ▀ Hervé MORAILLON, secrétaire général du conseil général de l'armement
- ▀ Sophie MOUGARD, directrice de l'école des Ponts et chaussées Paris – Tech
- ▀ Louis MOREAU de Saint MARTIN, administrateur de l'UNIPF
- ▀ Hervé MORIN, président des régions de France
- ▀ Didier MIGAUD, premier président de la Cour des comptes
- ▀ Christophe MILLESCAMPS, directeur de l'ENAP
- ▀ Alain MINC, président d'AM Conseil
- ▀ Frédéric MION, directeur de SciencesPo
- ▀ Christophe MIRMAND, secrétaire général du ministère de l'Intérieur
- ▀ Pierre MONZANI, directeur général de l'Assemblée des départements de France
- ▀ Michel MOREAU, secrétaire général de l'Assemblée Nationale
- ▀ Eric MORVAN, ancien directeur général de la Police Nationale
- ▀ Alain MOULINIER, vice-président du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture, et des espaces ruraux
- ▀ Joëlle MUNIER, présidente de la conférence des présidents de TGI
- ▀ Robin MULOT, président du syndicat de la juridiction administrative
- ▀ Marie-Cécile NAVES, chargé de mission à la Conférence des Présidents d'Université (CPU)
- ▀ Kevin NEUVILLE, conseiller relations parlementaires et institutionnelles de la Conférence des Présidents d'Université (CPU)
- ▀ Fabrice NICOL, représentant SJFU au Conseil supérieur des CRC
- ▀ Sébastien NICOLAS, secrétaire général du syndicat national des directeurs pénitentiaires (FO)
- ▀ Philippe NGUYEN, centralien, ancien haut fonctionnaire et industriel
- ▀ Christophe PALLEZ, secrétaire général de la questure de l'Assemblée Nationale
- ▀ Pauline PANIER, directrice adjointe du cabinet du ministère de l'enseignement supérieur
- ▀ Ram PARADIN, les entretiens de l'excellence
- ▀ Eve PARIER, directrice générale du Centre national de gestion des personnels hospitaliers
- ▀ Céline PARISOT, présidente de l'USM

- ▀ Charles PERSONNAZ, directeur de l'institut national du patrimoine
- ▀ Ghyslaine PIERRAT, consultante
- ▀ Emilie PIETTE, secrétaire générale du ministère de la transition écologique et solidaire
- ▀ Christian PIGACHE, co-directeur à l'institut d'études judiciaires de Rouen
- ▀ Yves POILANE, directeur de Télécom Paris
- ▀ Jean POULIT, représentant du G16
- ▀ Luc PRESSON, directeur de l'ENSP
- ▀ Didier DEL PRETE, président de la conférence des IPAG CPAG
- ▀ Vincent PREVOTEAU, président de l'association des directeurs d'Hôpital
- ▀ Pierre PRINGUET, président de l'amicale du corps des mines
- ▀ Suzanne Le QUEAU, procureur de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence
- ▀ Denis RANQUE, président d'AIRBUS
- ▀ Odile RENAUD-BASSO, directrice générale du Trésor
- ▀ Gilles ROBIN, directeur adjoint de l'école des Ponts et Chaussées-ParisTech
- ▀ Véronique ROBITAILLIE, ancienne directrice de l'INET
- ▀ Pierre ROCCA, ancien Président du syndicat des juridictions financières
- ▀ Thierry ROGELT, directeur de la formation de l'ENA
- ▀ Xavier RONSIN, premier président de la Cour d'Appel de Rennes
- ▀ Yves ROQUELET, président du syndicat des juridictions financières
- ▀ Lucille ROUET, Secrétaire générale du syndicat de la magistrature
- ▀ Luc ROUSSEAU, vice-président du Conseil général de l'économie
- ▀ Gilles ROUSSEL, président de la conférence des Présidents d'Université
- ▀ Olivier ROUSELLE, conseiller d'État
- ▀ Sylvain ROUSELLE, contrôleur général au CGEFI
- ▀ Michel ROUZEAU, chef de l'inspection général de l'administration
- ▀ Zaynab RIET, délégué général de la fédération hospitalière de France
- ▀ Pascale REITZEL, conférence des procureurs généraux
- ▀ Florence SABOURIN, déléguée du réseau des dirigeants financiers
- ▀ Catherine de SALINS, président de l'association des membres du Conseil d'État
- ▀ Pascal SANJUAN, directeur des stages de l'ENA
- ▀ Véronique SAUVAGE, secrétaire nationale d'Interco-CFDT
- ▀ Muriel SAUVEGRAIN, 1^{ère} adjointe au maire d'Orléans
- ▀ Philippe SCHMIDT, dirigeant du Syndicat des inspecteurs généraux du développement durable (SIGIADD)
- ▀ Jean-Louis SCHROEDT-GIRARD, Secrétaire général du SENAT
- ▀ Jérémie SECHER, président du syndicat des managers publics de santé
- ▀ Richard SENGHOR, conseiller spécial auprès du ministre de l'éducation nationale
- ▀ Benoît SERRE, vice-président de l'ANDRH
- ▀ Jean-Ludovic SILICANI, conseiller d'État
- ▀ Sophie SEYER, secrétaire générale de l'institut national du patrimoine
- ▀ Claude SORET-VIROLLE, présidente de l'Association des dirigeants territoriaux (ADT-INET)
- ▀ Philippe SOUBIROUS, secrétaire fédéral FGF-FO
- ▀ Fabien TASTET, président de l'association des administrateurs territoriaux

- ▶ Jean-Luc TAVERNIER, directeur général de l'INSEE
- ▶ Véronique TELLIER-CAYROL, responsable des diplômes à l'Institut d'Etudes Judiciaires de Tours
- ▶ Vincent TIBERI, professeur des universités, IEP de Bordeaux
- ▶ Danielle TOUPILLIER, ancienne directrice du centre national de gestion des personnels hospitaliers
- ▶ Amélie VERDIER, directrice du Budget
- ▶ Vincent VILLETTE, membre du bureau de l'association des membres du Conseil d'état
- ▶ Marie VILETTE, secrétaire générale du ministère de la culture
- ▶ Colonel François VILLIAUMEY, directeur adjoint de l'Ecole de guerre
- ▶ Pierre-Henri VRAY, directeur de l'IRA de Lyon
- ▶ Lucie WACK, présidente de la conférence des grandes écoles
- ▶ Boris WALBAUM, président de l'association « Article 1 »
- ▶ Anne-Sophie WALLACH, secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature
- ▶ Alain WEBER, inspecteur général de l'administration du développement durable

ANNEXE 9

Le Premier Ministre

- 796 / 19 / SG

Paris, le **14 MAI 2019**

Monsieur,

Le Président de la République a voulu une réforme profonde des règles d'organisation et de fonctionnement de la fonction publique, que le Gouvernement a engagée. La haute fonction publique ne peut rester à l'écart de ce chantier de modernisation.

L'État doit beaucoup à sa haute fonction publique et à l'élitisme républicain. Le modèle, élaboré après-guerre, lui a permis de bénéficier d'un recrutement attirant les meilleurs profils au sein de la sphère publique, grâce un processus de sélection méritocratique et à la constitution de filières d'excellence.

Les évolutions de l'État et les écarts croissants avec le secteur privé remettent toutefois en cause ce modèle et son attractivité. En parallèle, des critiques se sont élevées pour dénoncer l'éloignement de la haute fonction publique des enjeux quotidiens des Français et de la réalité de certains territoires, ainsi qu'une insuffisante diversité des talents et des parcours professionnels, notamment du fait d'une trop forte valorisation de la réussite aux concours en début de carrière. Enfin, la gestion des cadres de l'État, qui continue à attirer d'excellents profils, ne permet pas toujours de leur offrir des parcours de carrière cohérents et motivants.

La réforme de la haute fonction publique devra permettre de répondre à l'ensemble de ces enjeux et relever trois défis majeurs :

- une sélection exigeante, fondée sur le mérite, qui attire les meilleurs talents, mais aussi les plus divers, au-delà de la seule excellence académique ;
- une formation qui doit continuer à privilégier l'acquisition de compétences professionnelles plutôt que théoriques et permettre une ouverture européenne et internationale, tout autant qu'une pratique concrète au plus près du terrain. La formation initiale des futurs hauts fonctionnaires devra également leur permettre d'approfondir leur connaissance des enjeux socio-économiques du pays ;
- un déroulement de carrière qui valorise davantage les mérites tout au long de la carrière, plutôt que la réussite initiale aux concours, qui soit construit sur une gestion des ressources humaines professionnalisée, avec des obligations d'évaluation et de formation continue renforcées et qui offre des possibilités de parcours diversifiés, y compris en favorisant les échanges public-privé ou les mobilités entre les fonctions publiques et au sein des instances européennes.

Monsieur Frédéric THIRIEZ
Avocat aux Conseils
280 Boulevard Saint-Germain
75007 PARIS

Partant de cette triple exigence, je vous demande de proposer le champ pertinent d'application de cette réforme, en le définissant soit par les écoles de formation, soit par les fonctions exercées, et de formuler des propositions à la fois précises et ambitieuses visant à :

1/ Revoir les modalités de recrutement des hauts fonctionnaires, en mettant en place une sélection exigeante, ouverte à la diversité des talents : tout en conservant un accès par la voie méritocratique du concours, il s'agit de mettre fin aux biais de sélection qui entravent l'accès à la haute fonction publique à des talents issus d'horizons divers. Vous pourrez proposer toute mesure visant à créer une haute fonction publique plus diverse. Vos propositions devront rebâtir un système de recrutement initial et tout au long de la carrière.

2/ Revoir la formation de la haute fonction publique : elle devra conserver une forte dimension opérationnelle, en privilégiant les expériences de terrain, mais devra également développer l'aptitude au travail en équipe et permettre de mieux appréhender les grands enjeux du pays. Vous expertiserez l'opportunité de la création d'un nouvel établissement destiné à assurer un tronc commun de formation initiale pour les hauts fonctionnaires des trois fonctions publiques, sans exclure les corps techniques, avant qu'ils ne rejoignent leur filière de spécialisation. Vous me ferez des propositions sur les différentes catégories de fonctionnaires qui pourraient être appelées à suivre ce tronc commun. Vous formulerez également des propositions sur l'organisation et la localisation de ces différentes filières de spécialisation à partir des écoles existantes. Vous proposerez également des mesures destinées à renforcer la formation continue des hauts fonctionnaires. Le dispositif que vous recommanderez devant faire la preuve de sa capacité d'ouverture au monde académique et à la recherche, en France comme à l'international, vos préconisations devront aussi porter sur les liens qu'un tel établissement devra nouer avec l'université et sur le profil de son personnel enseignant.

3/ Dynamiser les parcours de carrière : vous proposerez un nouveau système de gestion des carrières qui donnera moins de place à la sortie d'école, comme c'est aujourd'hui le cas avec le système des grands corps, et permettra de mieux évaluer et sélectionner, à échéances régulières, les hauts fonctionnaires destinés à constituer le vivier des cadres dirigeants de l'État. À cette fin, vous pourrez vous inspirer des modalités de fonctionnement de nos armées. Ce dispositif de sélection, qui devra comprendre des périodes de formation continue, devra valoriser les expériences de terrain et de proximité et veiller à la diversité et à la parité des profils sélectionnés, et ne pas créer de frein à l'attractivité des carrières. Il devra préserver la simplicité et la souplesse des processus de recrutement sur les emplois supérieurs de l'État. Vous étudierez les modalités d'association à ces processus de sélection des cadres issus de la sphère privée. Ce nouveau dispositif devra conduire à la création de parcours d'excellence, intervenant plus tard dans la carrière.

Vous devrez évidemment prendre en compte les spécificités des magistrats judiciaires, dont l'indépendance et le statut sont régis par la Constitution et la loi organique. De même, une attention spécifique devra être portée au Conseil d'État et à la Cour des comptes, dont les missions sont garanties par la Constitution, ainsi qu'aux juridictions administratives et financières.

.../...

3.

Vous serez appuyé pour cette mission par des personnalités qualifiées qui assurent la diversité des points de vue, ainsi que par plusieurs collaborateurs. Les services du Premier ministre vous offriront le support logistique nécessaire à l'accomplissement de vos travaux.

Je vous demande de me remettre vos propositions précises et applicables d'ici la fin du mois de novembre et vous remercie d'avoir bien voulu accepter cette mission importante.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Édouard PHILIPPE


Mission Haute Fonction Publique

Propositions

30 janvier 2020