



N° 3809

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juin 2016.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES

*en conclusion des travaux de la **Mission d'évaluation et de contrôle (MEC)** ⁽¹⁾
sur la **formation continue et la gestion des carrières**
dans la **haute fonction publique***

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. Jean LAUNAY et Michel ZUMKELLER
Députés

MM. OLIVIER CARRÉ et ALAIN CLAEYS
Présidents.

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'évaluation et de contrôle est composée de : MM. Olivier Carré, Alain Claeys, présidents, M. Gilles Carrez, président de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Mme Valérie Rabault, rapporteure générale, MM. Christophe Castaner, Charles de Courson, Marc Francina, Jean-Pierre Gorges, Laurent Grandguillaume, Jérôme Lambert, Hervé Mariton, Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, MM. Pascal Terrasse, Philippe Vigier, Éric Woerth, Michel Zumkeller

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. RECRUTER ET AFFECTER	9
A. DIVERSIFIER LES PROFILS DANS LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE	9
1. Poursuivre la réforme du recrutement des grandes écoles de service public.....	9
a. La réforme de l'ÉNA : assurer une « meilleure adéquation de la scolarité aux besoins de l'État » ⁰	10
b. La réforme du recrutement à l'École polytechnique	11
2. Promouvoir l'accès des femmes à la haute fonction publique et garantir la diversité	13
a. Permettre aux femmes d'occuper toute leur place.....	13
b. Ouvrir la haute fonction publique à plus de diversité.....	15
B. RÉPONDRE AUX EXIGENCES DE POLITIQUES PUBLIQUES ET D'ORGANISATIONS DE PLUS EN PLUS COMPLEXES	20
1. Un cadre qui vise à permettre l'adéquation des profils aux postes.....	20
a. Une grande liberté laissée à l'appréciation de l'autorité de nomination pour certains postes décisionnels.....	20
b. Un éventail diversifié des parcours exploitables	22
c. La question des grands corps.....	26
2. Permettre les affectations les plus optimales	27
a. Identifier les besoins de l'administration	27
b. Identifier les compétences des agents et leur potentiel.....	28
c. Développer des procédures d'affectation plus transparentes et plus interministérielles	29

II. FORMER	29
A. GARANTIR L'ACQUISITION D'UNE CULTURE PROFESSIONNELLE OUVERTE ET LA TRANSMISSION DES SAVOIR-FAIRE TECHNIQUES ..	30
1. La réforme de la formation initiale	30
a. La réforme de la scolarité de l'ÉNA : une adaptation bienvenue, une ouverture vers le secteur privé à développer	30
b. La formation initiale des hauts fonctionnaires par l'École Polytechnique : un rôle à préciser	33
2. Mieux intégrer les hauts fonctionnaires en début de carrière et à la prise de poste	34
B. FAVORISER LE RENOUVELLEMENT DES COMPÉTENCES	35
1. Étayer l'offre de formation continue de l'ÉNA et de Polytechnique	36
a. Étoffer l'offre de formation continue de l'ÉNA	36
b. Développer la formation continue à Polytechnique	38
2. S'assurer de l'efficacité des dispositifs de formation développés par les ministères	39
a. Les instituts ministériels de formation : une réponse à des besoins spécifiques	39
b. Une mutualisation des moyens dévolus à la formation continue des hauts fonctionnaires	40
c. L'impact des différences de coût des formations entre les ministères	40
3. Faire de la formation continue un instrument de promotion dans le déroulement des carrières	41
III. DISTINGUER ET PROMOUVOIR	42
A. IDENTIFIER, FORMER ET ACCOMPAGNER LES FONCTIONNAIRES AYANT L'ENVERGURE DE FUTURS CADRES DIRIGEANTS	44
1. Le lancement d'une démarche inédite de professionnalisation de l'encadrement dirigeant et supérieur de l'État	44
a. La mise en place d'un vivier de cadres à haut potentiel et de procédures innovantes	44
b. Au moyen d'une administration de mission dédiée	47
2. L'identification et l'accompagnement des hauts potentiels de l'institution militaire : un modèle éprouvé de gestion des carrières	53
a. L'organisation d'une sélection exigeante et progressive, en rapport avec les aptitudes démontrées et les savoir-faire acquis	53
b. La structuration des parcours individuels permettant une progression dans les responsabilités et une ouverture professionnelle	57
3. Dépasser les limites du vivier des futurs cadres dirigeants et tendre vers la construction d'un parcours de carrière en s'inspirant du modèle militaire	61
a. Étayer le dispositif du vivier des futurs cadres dirigeants	62
b. Organiser un parcours de carrière en s'inspirant du modèle militaire	72

B. GARANTIR L'ATTRACTIVITÉ DES CARRIÈRES	77
1. Mieux encadrer les conditions et les suites d'un passage en cabinet ministériel...	77
2. Repenser les conditions de la mobilité.....	85
a. Garantir l'efficacité des procédures de mobilité au sein de la haute fonction publique.....	85
b. Approfondir les conditions de mobilité vers le secteur privé.....	91
3. Valoriser les compétences dans le cadre d'une « troisième carrière »	95
4. Permettre aux femmes de prendre toute leur place dans l'encadrement supérieur et dirigeant.....	99
a. Des avancées législatives déterminantes.....	99
b. Des résultats convaincants à court terme mais des objectifs qui risquent de ne pas être atteints en 2017	102
c. Les pistes d'amélioration	103
C. ORGANISER UNE GESTION VÉRITABLEMENT INTERMINISTÉRIELLE DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE	106
1. Décloisonner la gestion des ressources humaines	107
a. Une gestion des carrières qui s'inscrit dans une logique par ministère et par corps ne permettant pas une gestion optimale des ressources.....	107
b. Les conditions d'une gestion des ressources humaines plus transversale.....	109
2. Consacrer la dimension stratégique et organiser un véritable pilotage de la « fonction RH » de l'État	112
a. Le besoin d'une fonction ressources humaines mieux structurée à la fois au niveau ministériel et au niveau interministériel.....	112
b. Vers une véritable direction des ressources humaines de l'État.....	113
CONCLUSION	117
PROPOSITIONS DE LA MISSION	119
EXAMEN EN COMMISSION	123
ANNEXE 1 RÉFORME DES CONCOURS D'ENTRÉE À L'ENA	135
ANNEXE 2 IDENTIFICATION ET SUIVI DES HAUTS FONCTIONNAIRES À HAUT POTENTIEL À L'ÉTRANGER	137
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET COMPTES RENDUS DES AUDITIONS	139

INTRODUCTION

Le 9 octobre 2015, l'École nationale d'administration (ÉNA) a fêté ses 70 ans.

Bien que faisant aujourd'hui l'objet de critiques, tant en raison de son recrutement – jugé par trop homogène – que de sa formation – qui serait parfois lacunaire –, il n'en demeure pas moins que l'instauration d'une école de formation administrative a eu en son temps l'effet d'un mini-cataclysme. Dans ses *Mémoires de guerre*, le Général de Gaulle résume parfaitement les circonstances de cette création ainsi que l'impact attendu d'une telle réforme : « *La satisfaction m'était donnée, le 15 décembre, d'inaugurer l'École nationale d'Administration, institution capitale qui allait rendre rationnels et homogènes le recrutement et la formation des principaux serviteurs de l'État, jusqu'alors originaires de disciplines dispersées. L'École, sortie toute armée du cerveau et des travaux de mon conseiller Michel Debré, recevait le jour, il est vrai, dans l'atmosphère assez sceptique dont l'entouraient les grands corps de la fonction publique et les milieux parlementaires. Mais elle n'en verrait pas moins se dissoudre les préventions, jusqu'à devenir peu à peu, au point de vue de la formation, de la conception et de l'action administratives, la base de l'État nouveau.* ».

L'État, confronté à de problématiques qui se renouvellent chaque jour, doit pouvoir s'en remettre, notamment, à une haute fonction publique efficace et solide dont le professionnalisme et la déontologie doivent être exemplaires. Cet objectif ne saurait être atteint sans un parcours de carrière optimal et encadré, débutant par un recrutement – *via*, notamment, de grandes écoles généralistes (ÉNA) ou techniques (École polytechnique) – adapté aux futures fonctions dévolues et un accompagnement tout au long de la vie professionnelle. Forte de ce constat, la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des Finances de l'Assemblée nationale a donc chargé le commissaire des Finances, M. Jean Launay ainsi que M. Michel Zumkeller, commissaire des Lois, d'un rapport sur « *La formation continue et la gestion des carrières dans la haute fonction publique* ».

La définition même de la haute fonction publique ne va pas de soi dans la mesure où elle n'apparaît dans aucun texte juridique⁽¹⁾. Elle ne peut ainsi se résumer aux emplois à la décision du Gouvernement (préfets, ambassadeurs,...)⁽²⁾ qui ne comptent que très peu d'agents au total (580 environ). Dans une acception plus large, la haute fonction publique comprendrait, en sus, les emplois pourvus en Conseil des ministres⁽³⁾, soit, notamment, les membres des corps qui recrutent à la sortie de l'ÉNA et les corps d'ingénieurs qui recrutent à la sortie de l'École

(1) PÊCHEUR (B.), Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique, 29 octobre 2013.

(2) Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

(3) Alinéa 3 de l'article 13 de la Constitution et ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État.

polytechnique. Toutefois, selon M. Pêcheur, la définition de l'encadrement supérieur donnée par la loi du 13 juillet 1983 et ses décrets d'application⁽¹⁾ constitue une approche la plus pertinente de cette notion en ce qu'elle comporte une dimension transversale par-delà les statuts d'emploi. Ainsi, elle comprend à la fois les emplois de direction des trois fonctions publiques et les emplois à la décision du Gouvernement ainsi que les emplois fonctionnels de sous-directeurs, de chefs de service et de directeurs de services territoriaux de l'État ; pour que le périmètre de réflexion retenu se révèle exhaustif, il convient d'y ajouter les « corps-viviers » issus des grandes écoles (ÉNA et École polytechnique).

Les rapporteurs, afin de pouvoir conduire une étude approfondie des parcours de carrière des hauts fonctionnaires, se sont attachés à limiter le champ de leurs travaux à la seule fonction publique d'État *stricto sensu* qui présente déjà de multiples facettes, en proposant – avec les réserves qui s'imposent – de mener une approche comparative avec le dispositif de détection et de gestion des carrières des Armées qui présente la particularité d'intervenir à un stade précoce dans la détection des potentiels et d'être très intégré et structuré.

La mission a eu comme principaux objectifs : de déterminer en premier lieu, si les procédures de recrutement, d'affectation et de mobilité de ses cadres supérieurs et dirigeants assuraient à l'État de disposer de toutes les compétences utiles au service de la collectivité ; en second lieu, d'évaluer l'efficacité des procédures destinées à favoriser l'identification et la valorisation des « hauts potentiels » ; enfin, de mesurer la pertinence des enseignements académiques et professionnels dispensés par les organismes ministériels et interministériels au début comme au fil des carrières.

On le voit, les questionnements à l'origine des travaux de la MEC dépassent le débat toujours passionné au sujet de la suppression de l'ÉNA. Le resserrement des interdépendances économiques, l'intégration croissante de l'espace européen, autant que les complexités inédites d'une société façonnée par l'essor des techniques et la garantie des droits individuels, font aux pouvoirs publics l'obligation de repenser les objectifs et les instruments de leur action dans leur globalité. C'est bien dans le souci d'une vision d'ensemble que le présent rapport s'efforce d'appréhender, en se plaçant dans la perspective chronologique du déroulement des carrières, l'ensemble des problématiques relatives à l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État.

Celles-ci forment la trame des vingt propositions qui ponctuent ses analyses. Elles correspondent aux trois grands défis à relever pour valoriser un véritable capital humain : recruter et affecter ; former ; distinguer et promouvoir.

(1) Article 6 quater de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique modifié par le décret n° 2014-1747 du 30 décembre 2014 modifiant le décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique.

I. RECRUTER ET AFFECTER

Il n'est de fonction publique légitime que si elle constitue le reflet de la société qu'elle administre et que son accès – en principe, par concours – est soumis à des procédures objectives et transparentes. Mais il n'est également de fonction publique efficace que si l'adéquation des profils aux postes est assurée grâce à une reconnaissance et une valorisation des compétences et ce, tout au long de la carrière d'un fonctionnaire. Exemplaire, l'État doit l'être avant tout dans la promotion de l'égalité professionnelle et de la diversité.

Voies royales pour accéder à la haute fonction publique, l'École nationale d'administration (ÉNA) et l'École polytechnique ont fait l'objet de maintes critiques ces dernières années, relatives tant à leur homogénéité sociale que leur manque de féminisation.

Dans ce contexte, les deux écoles ont procédé à une réforme récente ⁽¹⁾ de leurs voies d'accès et de leur formation dans le but de diversifier les profils, garantir un rayonnement à l'international et une féminisation accrue de leurs effectifs. S'il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'impact de ces améliorations au regard des objectifs affichés, il n'en demeure pas moins que ces mesures sont louables et doivent être renforcées afin de tenir toutes leurs promesses.

Mais le recrutement au sein des corps de la haute fonction publique ne s'effectue pas, loin s'en faut, parmi les seuls anciens élèves issus de ces écoles. Les élèves issus de l'ÉNA ne représentent qu'un peu plus d'un tiers des recrutements des corps de sortie de cette école. Les profils des candidats potentiels aux emplois supérieurs de l'État se révèlent ainsi variés. Dès lors, la question se pose de savoir si ces procédures diverses de recrutement et les divers outils à la disposition des employeurs publics leur permettent d'identifier leurs besoins et de disposer des compétences nécessaires aux tâches et missions dévolues à des agents supérieurs de l'État.

A. DIVERSIFIER LES PROFILS DANS LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

1. Poursuivre la réforme du recrutement des grandes écoles de service public

Tant l'ÉNA que l'École polytechnique ont revu leurs procédures de recrutement afin d'adapter ce dernier aux futures tâches assignées aux hauts fonctionnaires de l'État et enrayer les critiques ternissant leur image.

(1) 2014 pour l'ÉNA et 2015 pour l'École polytechnique.

a. La réforme de l'ÉNA : assurer une « meilleure adéquation de la scolarité aux besoins de l'État »⁽¹⁾

La création du corps des administrateurs en 1945 visait à répondre aux forts besoins de l'État en matière d'agents de haut niveau et généralistes. Cette demande ne s'est pas tarie aujourd'hui, bien au contraire⁽²⁾. Néanmoins, la formation de ce corps généraliste d'experts recrutés à la sortie d'ÉNA, faisait l'objet de certaines critiques, notamment en ce qu'elle ne serait pas assez poussée en finances publiques et serait trop peu ouverte sur les questions européennes et internationales.

Le Gouvernement a donc adressé à Mme Nathalie Loiseau, en 2012 lorsqu'elle a pris ses fonctions en tant que directrice de l'ÉNA, une feuille de route, traduite dans le contrat d'objectifs et de performance de l'École pour la période 2013-2015, qui prévoyait notamment la refonte des trois concours d'entrée et la rénovation de la scolarité en formation initiale.

Cette réforme des concours a eu pour objectif d'assurer **un équilibre entre vérification des connaissances, évaluation des compétences et estimation des aptitudes des candidats**.

Elle a été menée au cours de l'année 2013 en étroite concertation avec l'ensemble des partenaires (administrations, écoles de service public, professeurs, élèves) autour des principes suivants : mettre en adéquation les épreuves et les programmes des concours avec les compétences et les aptitudes attendues des cadres supérieurs et dirigeants de l'État ; accentuer la diversité des profils des élèves admis à travers des épreuves moins académiques, en prévenant les risques de biais sociaux et en définissant plus précisément les attendus de la culture générale ; moderniser les concours tout en maintenant un haut degré d'exigence en matière de connaissances, d'aptitudes et de compétences requise. (cf. Annexe 1)

Le jury du concours 2015, présidé par Jean-Paul Faugère, dans son rapport sur les trois concours d'entrée à l'ÉNA revient sur la réforme des épreuves mise en œuvre pour la première fois en 2015 et en dresse un bilan positif. Le jury estime, en effet, que **« la recherche d'une plus grande adaptation entre les besoins de l'État et la sélection opérée par les concours est atteinte autant qu'il est possible. (...) Les concours de l'ÉNA ne visent pas à la sélection de purs intellectuels, fussent-ils brillants, mais ont pour mission de repérer, année après année des esprits clairs, des personnalités authentiques, des hommes et des femmes capables d'agir au service de la collectivité. Le nouveau concours a certainement permis à cet égard au jury d'exercer son discernement dans de meilleures conditions qu'auparavant »⁽³⁾**.

(1) Contrats d'objectifs et de performance 2013-2015 signé entre l'ÉNA et l'État.

(2) CAMET (F.), FERRI (E.), GUILLOT (J.), LEVEQUE (P.), TEYSSIER (A.), *L'encadrement supérieur et dirigeant de l'État*, juillet 2014.

(3) *Rapport sur les concours externe, interne et troisième concours de l'ÉNA, 2015*.

Si la réforme des concours semble remplir son objectif et permettra sans nul doute de déceler des profils répondant encore plus étroitement aux qualités requises pour exercer les fonctions cadres supérieurs de l'État, il n'en demeure pas moins que **le nombre de places offertes paraît encore insuffisant au regard des besoins en administrateurs civils.**

En 2014, 10 places supplémentaires ont été offertes aux concours (soit une augmentation de 12,5 %) permettant le recrutement de 90 candidats.

Toutefois, l'étude prospective de la pyramide des âges des administrateurs civils révèle qu'en 20 ans – entre 2012 et 2032 – ce corps accuserait une perte de 20 % de ses effectifs ; l'évolution de la pyramide des âges montrant en parallèle une diminution du nombre de moins de 40 ans et une augmentation de la part des 55 ans et plus ⁽¹⁾.

À ce phénomène générationnel, s'ajoutent les effets de la répartition des postes offerts à la sortie de l'ÉNA, les grands corps ⁽²⁾ ayant réussi à préserver, pour l'essentiel, leur quota d'élèves recrutés à la sortie de l'école. Il convient toutefois de relever que ce nombre est en une légère diminution dans la dernière promotion 2014-2015 « Winston Churchill » : seuls 17 postes ont été offerts aux grands corps contre 21 tant pour la promotion 2013-2014 « Jean de La Fontaine » que pour la promotion 2012-2013 « Jean Zay ».

Alors même qu'il existe une forte demande des employeurs publics pour le recrutement de jeunes administrateurs, un **renouvellement minimal des générations s'avèrerait nécessaire.** Le rapport relatif à l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État souligne d'ailleurs l'existence de **lacunes en matière de gestion prévisionnelle des effectifs par les ministères qui ne parviennent qu'à exprimer les besoins immédiats des administrations.**

Pour le rapporteur M. Jean Launay, cela conduirait logiquement à accroître le nombre de places d'administrateurs civils à la sortie de l'ÉNA (et donc par une augmentation du nombre de places offertes à l'entrée de l'École). Le rapporteur, M. Michel Zumkeller ne partage pas cette position.

b. La réforme du recrutement à l'École polytechnique

Si depuis 1969, les débouchés à la sortie de l'École polytechnique dans les corps de l'État sont inférieurs à 50 %, il n'en demeure pas moins qu'il existe dans le secteur public à l'ère de la transition numérique et énergétique, de réels besoins en termes d'expertise scientifique et technique de très haut niveau. Ainsi que le rappellent les auteurs du rapport sur « *l'Encadrement supérieur et dirigeant de*

(1) CAMET (F.), FERRI (E.), GUILLOT (J.), LEVEQUE (P.), TEYSSIER (A.), *L'encadrement supérieur et dirigeant de l'État*, juillet 2014.

(2) Conseil d'État, *Cour des comptes, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration et Inspection générale des affaires sociales.*

l'État » : « *Il y a unanimité tant dans les ministères « techniques » que dans les autres administrations pour plaider en faveur du maintien au sein de l'État d'une capacité d'expertise de haut niveau* »⁽¹⁾.

Si de ce point de vue la qualité de ses recrutements n'est pas mise en cause, il reste que le processus de sélection de Polytechnique aboutit à laisser une large part à la reproduction sociale : trop peu de place est laissée à la mixité sociale et à la féminisation des effectifs⁽²⁾.

Fort de ce constat, M. Bernard Attali répondant à la demande du Premier ministre de conduire une mission sur l'avenir et la stratégie de l'École polytechnique, a émis dans un rapport publié en juin 2015 un certain nombre de recommandations.

Pour tenir compte de ces préconisations, une révision du plan stratégique de l'École a été menée sous l'égide du cabinet du ministre de la Défense et de l'Association des anciens élèves de l'École polytechnique (AX). M. Jacques Biot a été chargé d'intégrer les orientations retenues au nouveau plan stratégique de l'École. Les principaux objectifs stratégiques ont été rappelés à cette occasion, parmi lesquels celui d'attirer les meilleurs élèves français et étrangers qui doivent se voir offrir une formation d'excellence reconnue internationalement. Ce plan devait être adopté par le conseil d'administration de l'École puis soumis à la Direction générale de l'armement (qui assure sa tutelle) avant la fin du mois de mars 2016⁽³⁾. Il devra être ensuite traduit en juin 2016 dans un contrat d'objectifs et de performance signé entre l'État et l'École.

En termes de recrutement, il s'agit pour l'École d'accroître son ouverture à l'international ainsi qu'en faveur de classes sociales moins favorisées. Cette ouverture paraît nécessaire pour lui conférer une véritable stature internationale (elle n'atteint que les rangs 301 à 400 du classement Shanghai aujourd'hui) et ne pas altérer sa légitimité de grande école de la République en n'encourageant que trop timidement la mixité sociale.

Parmi les propositions du rapport de M. Attali, a été retenue l'idée de **la création d'un bachelor**, à savoir une formation de trois ans, généraliste et professionnalisante accessible après l'obtention du baccalauréat. Ce programme, qualifié de « hautement sélectif », permettra le recrutement de 150 étudiants français et internationaux (60 % d'une promotion) sélectionnés sur dossiers et entretiens. À l'issue de cette formation, il ne sera pas possible d'intégrer sur titre le cycle d'ingénieurs polytechniciens ou les Masters de l'École mais les étudiants diplômés pourront passer le concours d'entrée universitaire.

(1) *CAMET (F.), FERRI (E.), GUILLOT (J.), LEVEQUE (P.), TEYSSIER (A.), L'encadrement supérieur et dirigeant de l'État, juillet 2014.*

(2) *ATTALI (B.), L'X dans une nouvelle dimension, Juin 2015.*

(3) *À ce stade, a seulement été rendu publique, l'adoption du projet de plan stratégique, le 15 décembre 2015, par le conseil d'administration de l'École polytechnique.*

S'y ajoute la volonté d'attirer les meilleurs élèves étrangers en plus grand nombre pour accroître la visibilité internationale de l'école et ainsi diversifier son recrutement.

Concernant le volet mixité sociale, une idée phare du rapport de M. Attali a été reprise, à savoir **la création d'un internat d'excellence** (cf. infra). On peut également saluer l'initiative d'augmenter le nombre de places proposées aux élèves issus de filière universitaire qui présentent un concours qui leur est réservé, l'École étant traditionnellement réticente à ce recrutement parallèle : 18 places seulement sont actuellement proposées aux étudiants d'université, ce qui représente moins de 5 % des admis français. Par ailleurs, le nombre de dossiers jugés recevables à ce concours est très discutable puisque seuls 60 ont été acceptés en 2014 (7 en 2007) sur un total de 130 000 étudiants inscrits en licence scientifique ⁽¹⁾. Il a ainsi été décidé de **tripler le nombre de places réservées aux étudiants issus de l'université** : à compter de 2022, ils seront 50 à être recrutés ainsi afin d'élargir les voies de recrutement d'un vivier scientifique de qualité. L'objectif est d'augmenter le nombre d'élèves du cycle polytechnicien de 400 à 450 et assurer un recrutement universitaire de l'ordre de 11 % des effectifs d'une promotion.

Pour accompagner l'ensemble de ces initiatives, qui touchent également à la formation dispensée et au cursus de recherche, le ministère de la Défense s'est engagé à verser 60 millions d'euros supplémentaires. Le président de l'AX, M. Bruno Angles, souhaite lever 60 millions d'euros provenant de dons et qui viendraient compléter l'effort promis par l'État.

2. Promouvoir l'accès des femmes à la haute fonction publique et garantir la diversité

Il s'agit tant de procéder à une féminisation accrue des effectifs des grandes écoles de la République que de les ouvrir à davantage de diversité.

a. Permettre aux femmes d'occuper toute leur place

Féminiser l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État et assurer ainsi une égalité professionnelle réelle est une priorité affichée des gouvernements successifs, en particulier, depuis 2012. Des quotas ont ainsi été imposés pour assurer une marche vers l'égalité d'accès entre les femmes et les hommes aux postes supérieurs et dirigeants de l'État et au sein des conseils d'administration des établissements publics. Pour cela, il est nécessaire que la représentation des femmes au sein des écoles de l'excellence de la fonction publique que sont l'ÉNA ou l'École polytechnique soit significative afin d'alimenter un vivier qui viendrait immanquablement à se tarir si tel n'était pas le cas.

Or, la parité semble loin d'être acquise au sein des grandes écoles de la fonction publique.

(1) Rapport Attali Ibidem.

Concernant l'évolution des candidatures au concours de l'ÉNA, la session 2015 confirme – sans pour autant qu'une parfaite égalité soit atteinte – l'intérêt porté par les femmes au concours externe puisqu'elles en représentent 42,31 % des candidats, chiffre stable depuis 2012. S'agissant du concours interne, une forte hausse du nombre de candidates parmi les inscrits est constatée : 46,7 % en 2015 (contre 42,3 % en 2014 et 32,5 % en 2012). En revanche, le nombre de femmes présentant le troisième concours évolue peu entre 2014 et 2015 puisque seulement 34,48 % de candidats ont présenté ce concours en 2015 contre 32,3 % en 2014. La tendance serait même légèrement à la baisse car elles étaient 35 % à le présenter en 2012.

Si ces données sont plutôt encourageantes – hormis pour le troisième concours – on constate, en revanche, **une forte déperdition au moment des résultats d'admission**. Ainsi, le taux de féminisation d'une promotion globale atteint 36 % en 2015 alors que le chiffre record de 45 % avait été atteint en 2013 pour rechuter à 29 % en 2014. Sur ces données pour 2015, seul le concours interne présente des résultats encourageants car le taux de féminisation atteint 51,35 %. En revanche, le concours externe n'est féminisé qu'à 25,58 % et le troisième concours qu'à 22,22 %, soit strictement les mêmes résultats qu'en 2014, mais également les plus mauvais sur la période 2010, 2015.

La parité n'est donc pas atteinte au stade du recrutement à l'ÉNA. Interrogée sur ce point par la mission d'évaluation et de contrôle, Mme Nathalie Loiseau a assuré veiller à ce que le concours ne soit en aucun cas discriminant pour les femmes. Elle a également souligné que leurs résultats au classement de sortie (la moitié des vingt premiers élèves sont des femmes) attestaient que la scolarité n'était en aucun cas discriminante⁽¹⁾. Si ces résultats ne sont pas satisfaisants malgré la promotion « record » de 2014 qui aurait dû avoir vocation à devenir la norme, il n'en demeure pas moins qu'ils sont bien plus satisfaisants que ceux de l'École polytechnique.

Le taux de féminisation de l'École polytechnique n'est que de 18 %, ce qui est à peine inférieur à ses deux principales concurrentes, Mines Paris Tech et l'École nationale des ponts et chaussées, qui affichent un taux de 20 %. Cette forte disparité se retrouve au sein du conseil exécutif de l'École où ne siège qu'une femme, la directrice de la communication. Le directeur général, M. Yves Demay, a déploré ce résultat devant la mission d'évaluation et de contrôle mais rejette tout procès d'intention qui pourrait être fait aux épreuves du concours : les épreuves écrites sont anonymes et aucun déséquilibre entre les épreuves d'admissibilité et d'admission n'est constaté⁽²⁾. Le problème se situerait en amont, les jeunes femmes se détournant, en général, des études scientifiques tandis que les écoles d'ingénieurs sont principalement plébiscitées par les jeunes hommes.

(1) Audition du 15 mars 2016.

(2) Audition du 15 mars 2016.

Ce constat est nuancé par le Contrôle général économique et financier. Dans un rapport publié en septembre 2015, les auteurs notent que cette association Sciences du vivant – filles / mécanique – garçons est moins pertinente pour les grandes écoles scientifiques généralistes. En revanche, une explication plausible, de nature sociologique, est celle d'une « *stratégie consciente d'évitement des options les plus compétitives des classes préparatoires, même de la part des nombreuses jeunes filles ayant eu d'excellents résultats au baccalauréat S* »⁽¹⁾. Elles porteraient une charge trop anxiogène qui découragerait plus les femmes. Le Contrôle général économique et financier accrédite la thèse de M. Demay selon laquelle les causes profondes de cette situation insatisfaisante s'enracinent moins dans les grandes écoles d'ingénieurs elles-mêmes qu'en amont, au niveau des classes préparatoires scientifiques, qui n'accueillent que 30 % d'élèves de sexe féminin⁽²⁾. Cette situation pénalise *in fine* les grandes écoles d'ingénieurs qui se privent d'un véritable gisement de compétences, nettement sous-utilisé.

Pour remédier à cette situation, en sus des actions menées en partenariat avec l'École normale supérieure dans les classes préparatoires pour déconstruire les préjugés, M. Yves Demay a annoncé lors de son audition par la mission d'évaluation et de contrôle, **l'ouverture dès l'année prochaine du recrutement par concours, aux filières biologiques des classes préparatoires** qui sont majoritairement fréquentées par des femmes⁽³⁾. Cette démarche devrait contribuer à faire progresser la féminisation des effectifs bien qu'elle ne règle pas le problème en amont de la faible fréquentation féminine des classes préparatoires scientifiques. C'est la raison pour laquelle, il est proposé d'accentuer les démarches et actions pédagogiques entreprises dans les lycées et ce, dès la classe de seconde, pour faire connaître les cursus et débouchés proposés par les écoles d'ingénieurs généralistes et y attirer un public féminin.

Proposition : Accentuer et généraliser les démarches pédagogiques engagées dans les lycées afin de favoriser une augmentation de la proportion de femmes dans les classes préparatoires scientifiques.

b. Ouvrir la haute fonction publique à plus de diversité

- *Une situation préoccupante : une reproduction sociale au sein des écoles formant les cadres supérieurs de la fonction publique*

Le constat dressé par le Centre de recherches politique de Sciences Po (CEVIPOF), dans une étude publiée en septembre 2015 est sans appel : soixante-dix ans après sa création, l'ÉNA « *n'a pas réalisé le brassage social espéré par Michel Debré en 1945* »⁽⁴⁾.

(1) Comité général économique et financier, *Revue des dépenses des écoles publiques d'ingénieurs*, juin 2015.

(2) Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, *Filles et garçons sur le chemin de l'égalité, de l'école à l'enseignement supérieur*, 2015.

(3) *Audition du mardi 15 mars 2016*.

(4) CEVIPOF, *L'ÉNA ou 70 ans de paradoxe*, septembre 2015.

Afin de mener une évaluation objectivée de la place des élèves dans la société française, les auteurs du rapport ont créé un indice de ressources sociales (de 0 à 5), basé notamment sur l'appartenance du père à une catégorie socioprofessionnelle supérieure, mais également sur le passage de l'élève par une grande école, l'occupation de fonctions politiques (élus, militants) ainsi que les relations familiales occupant un emploi dans la haute fonction publique, la politique ou le monde des affaires. Le fruit de cette étude démontre que le potentiel social a cru sur le long terme, passant pour le concours externe de 1,32 en 1951 à 1,69 en 2000. Par ailleurs, l'écart entre les concours professionnels (interne et troisième concours) s'accroît, tout comme celui existant entre les différents corps de sortie : pour les concours professionnels⁽¹⁾, l'indice de ressources sociales est de 0,48 en 2000 (soit un écart de 1,21 avec le concours externe) et les élèves sortant des grands corps plafonnent avec un indice de 2,32 en 2000 (contre 1,64 en 1951), alors que les administrateurs civils présentent un indice de 1. Il est également intéressant de constater que l'indice des femmes est supérieur à celui des hommes, ce qui démontre que ces dernières doivent disposer de davantage de ressources sociales pour réussir à intégrer l'ÉNA. Ainsi, les pesanteurs de la logique de « reproduction sociale » n'ont pas épargné cette grande école de la République qui n'a pas complètement réussi dans son ambition initiale d'unifier la haute fonction publique *via* une refonte de « *la machine administrative française* » selon les termes de Michel Debré, ce qui aurait dû passer principalement par la démocratisation du recrutement des hauts fonctionnaires d'État formés collectivement et de façon homogène.

M. Bernard Attali dénonce également la très forte reproduction sociale qui touche l'École polytechnique dont « *les promotions se suivent et sont étrangement monochromes* »⁽²⁾. Sur les 33 % des élèves boursiers inscrits au concours, seuls 17 % ont été admissibles et ne représentent, *in fine*, que 13 % des effectifs d'une promotion d'ingénieurs. Le taux moyen des élèves boursiers (toutes bourses confondues) dans les écoles d'ingénieurs est de 22,8 %, ce qui est nettement supérieur à la proportion d'élèves boursiers intégrant l'École polytechnique. Par ailleurs, le taux de représentation des enfants d'ouvriers et d'employés au sein de l'École est le plus bas parmi ceux constatés auprès des autres écoles publiques d'ingénieurs : 36 élèves en 2014 à rapporter à un effectif total de 2 870 élèves, soit un peu plus de 1 %⁽³⁾. De manière peu surprenante mais qui n'enlève rien à son caractère alarmant, ces données confirment des analyses bien établies : les écoles d'ingénieurs sont peu ouvertes aux catégories sociales modestes, particulièrement dans certains établissements parmi les plus prestigieux.

M. Yves Demay a commenté ces résultats lors de son audition devant la mission d'évaluation et de contrôle, qui révélerait selon lui un fort taux d'échec aux épreuves écrites anonymes de mathématiques et de physiques. L'analyse de ce phénomène a logiquement confirmé que les candidats les mieux préparés,

(1) *Concours interne, puis à compter de 1990, le troisième concours.*

(2) ATTALI (B.), *L'X dans une nouvelle dimension*, Juin 2015.

(3) *Comité général économique et financier, Revue des dépenses des écoles publiques d'ingénieurs, juin 2015,*

c'est-à-dire fréquentant les classes préparatoires qui préparaient de façon plus efficace à ce concours d'entrée, avaient les plus grandes chances de succès ⁽¹⁾.

Or, les classes préparatoires, ont accueilli 27,7 % d'élèves boursiers sur critères sociaux en 2014, soit la plus faible part de l'enseignement supérieur (35 % à l'université). Ce taux a néanmoins fortement augmenté, notamment depuis la rentrée 2008 (18,6 %) ⁽²⁾. Pour mémoire, l'ambition portée par la précédente législature, dès 2008, était de porter la part d'élèves boursiers à 30 % des effectifs d'une classe préparatoire, ce qui est donc quasiment chose faite grâce à l'engagement des gouvernements successifs sur cette question.

Il n'en demeure pas moins que sur les dix classes préparatoires scientifiques, option maths-physiques, présentant les meilleurs résultats d'admission à l'École polytechnique en 2015, sept sont franciliennes, deux lyonnaises et une toulousaine. Si les classes préparatoires tendent à diminuer le fossé entre certaines catégories socioprofessionnelles et offrent aux élèves boursiers de sérieuses chances de réussite, les disparités importantes qui demeurent entre elles faussent le jeu de la représentation sociale et géographique. En effet, un étudiant inscrit dans une classe préparatoire parisienne et/ou dans une classe préparatoire de grand renom aura davantage de chances – voire son unique chance – d'intégrer l'École polytechnique. À cela s'ajoute un autre élément de poids : les élèves boursiers ont tendance à rester dans la classe préparatoire de leur établissement d'origine et sont beaucoup moins ouverts à la mobilité.

- *Des initiatives à soutenir et à conforter dans le cadre d'une action de long terme : renforcer le dispositif des classes préparatoires intégrées et des internats d'excellence*

Il serait injuste d'intenter un procès aux grandes écoles au motif qu'elles seraient réticentes à œuvrer en faveur de davantage de mixité sociale en leur sein.

On peut, à cet égard, souligner l'action menée par l'École polytechnique qui accorde chaque année des **bourses à des élèves brillants issus de milieux défavorisés** grâce à la campagne de levée de fond de l'École polytechnique et la générosité des anciens élèves, via le programme « X-Post bac ». Toutefois, cette mesure, si elle est profondément louable, ne produit que des effets marginaux puisque seulement une quarantaine de bourses sont attribuées chaque année (41 en 2012, 38 en 2013).

Une quarantaine d'élèves sont également impliqués dans cette action en faveur de la diversité, via le programme « **les cordées de la réussite** ». Il s'agit de partenariats, mis en place par l'École avec des lycées pour promouvoir l'égalité des chances et la réussite des jeunes. L'École polytechnique est ainsi responsable de 3 cordées de la réussite : GEPPM (Une Grande École Pourquoi pas Moi) qui

(1) Audition du 15 mars 2016.

(2) Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Repères et références statistiques, 2015*.

est une cordée Essonnienne (91) ; X-Tremplin qui s'est développée sur le département de Seine Saint Denis (93) et Mat's les vacances qui concerne des lycéens de toute la France.

À titre d'exemple, le GEPPM accompagne d'une trentaine de jeunes lycéens issus de lycées situés en zone d'éducation prioritaire (ZEP), afin d'accroître leur chance de poursuivre des études ambitieuses dans le supérieur. Pendant leurs trois années de lycée, ces élèves viendront tous les mercredis sur le campus de Saclay pour participer à une séance de tutorat, menée par des polytechniciens. Pendant les vacances et quelques week-ends, ces jeunes lycéens bénéficieront aussi de sorties culturelles, d'ateliers d'expression, de visites en entreprise et en école, avec pour objectif de renforcer leur culture générale, leur expression, leur confiance en eux, leur ambition et leur connaissance des métiers et des filières. Les participants au programme sont sélectionnés à la fin du premier trimestre de seconde, conjointement par le lycée d'origine et l'École polytechnique sur les trois critères suivants : le potentiel scolaire, la motivation et l'environnement du lycéen.

Au-delà de ce tutorat institutionnalisé, M. Yves Demay a indiqué que de nombreux **étudiants de Polytechnique effectuaient leur semestre de stage dans des lycées ou en zone d'éducation prioritaire**, ce qui leur donnait l'occasion de détecter des jeunes potentiels. Ce vivier de très bons élèves se voit proposer des stages d'une durée d'une à deux semaines, organisés par des partenaires. L'École accueille gratuitement des groupes de lycéens qui bénéficient pendant le stage des infrastructures de l'École, (sportives et culturelles) ⁽¹⁾.

Par ailleurs, à la suite de la recommandation du rapport Attali, le ministre de la Défense a annoncé en décembre dernier, la création pour 2017 et en partenariat avec des lycées du territoire de Saclay, d'un **internat d'excellence dédié à l'accueil de soixante élèves boursiers de classes préparatoires** pour leur permettre de préparer dans de meilleures conditions les concours d'entrées aux écoles d'ingénieurs. Les élèves seront hébergés à l'École dont ils bénéficieront des infrastructures ainsi que du tutorat d'élèves polytechniciens.

Rappelons également que le nombre de places réservées pour le cycle ingénieur polytechnicien aux candidats issus de l'université, augmentera de 18 à 50 places à l'horizon 2022 (cf. *supra*).

Par ailleurs, **des classes préparatoires intégrées (CPI) rattachées à la majorité des écoles de service public, ont été créées en 2005**. Elles ont pour vocation d'apporter un soutien pédagogique renforcé à la préparation de concours externes de la fonction publique, une aide financière *via* les allocations pour la diversité et des facilités d'hébergement et de restauration. En 2014, les 25 classes préparatoires intégrées ont permis d'assurer une formation à 500 élèves, avec un taux de réussite de 47 %.

(1) Audition du 15 mars 2016.

C'est ainsi que, par arrêté du 18 mai 2009, une CPI spécifiquement réservée aux étudiants boursiers issus de milieux sociaux modestes baptisée la CP'ENA, a été instituée au sein de l'École nationale d'administration. Cette préparation propose durant un an des enseignements et un accompagnement spécifique renforcé sous forme de tutorat et de *coaching*, auxquels s'ajoute un appui matériel et financier. Les critères de sélection reposent sur la qualité du parcours universitaire, la personnalité et la motivation des candidats et leur niveau de ressources. Une promotion de la CP'ENA comprend une quinzaine d'étudiants. Ses résultats sont encore modestes car pour la nouvelle promotion admise en 2015, seul un admis provenait de la CP'ENA. Toutefois, eu égard à la réforme récente du concours d'entrée, il conviendra d'apprécier ces résultats à plus long terme.

Bien que ces efforts méritent d'être loués et encouragés, ces actions demeurent par trop isolées et ne garantissent pas l'ouverture à la diversité attendue des grandes écoles de la République qui ont vocation à être représentatives de la Nation qu'elles ont pour ambition d'administrer. Même si le recrutement au sein de l'École polytechnique et de l'ÉNA ne s'effectue pas au même niveau d'études, il paraît entendu que c'est l'entrée et la préparation en classes préparatoires qui concentrent certaines responsabilités dans les lacunes constatées en termes de diversité.

Ce problème nécessite une réponse de plus grande ampleur. On ne saurait, à ce titre, que relayer la proposition de M. Attali recommandant fortement d'assigner aux lycées situés en zone d'éducation prioritaire un objectif de proposition d'un nombre minimal de dossiers d'inscription en classes préparatoires. Des élèves de l'ÉNA et de l'École polytechnique pourraient systématiquement intervenir dans ces établissements pour présenter les concours ainsi que les débouchés à l'issue des grandes écoles. Favorisant une meilleure information et une familiarisation des jeunes issus de milieux défavorisés avec des cursus qui leur sont parfois inconnus ou leur paraissent injustement inaccessibles, cette démarche permettrait également de promouvoir et diffuser une culture de service public qui souffre souvent de préjugés et de méconnaissance dans certains territoires.

<p>Proposition : Fixer un objectif de présentation de dossiers d'inscription d'élèves à fort potentiel dans des lycées en zones d'éducation prioritaire en classes préparatoire.</p>

Il faut ajouter que prenant acte de la nécessité pour la fonction publique de s'ouvrir à une plus grande diversité de profils et de compétences pour accroître son efficacité et renforcer sa légitimité, **l'article 36 du projet de loi « Égalité et citoyenneté » élargit l'accès à la troisième voie du concours de l'ÉNA.** Aujourd'hui, le troisième concours s'adresse aux actifs du secteur privé, aux personnes exerçant un mandat au sein d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ainsi qu'à ceux justifiant d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable, y compris bénévole, d'une association. Afin d'élargir les viviers

concernés par cette voie d'accès, cet article prévoit que toute personne, quelle que soit la nature de l'activité professionnelle qu'elle a exercée ou exerce – notamment les apprentis – peut candidater à cette troisième voie. Ce projet de loi devrait être examiné en première lecture par l'Assemblée nationale, avant l'été.

Cette volonté de diversifier les voies d'accès à la haute fonction publique constitue l'une des déclinaisons du plan d'actions pour lutter contre les discriminations dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique, adopté lors du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015. Il a ainsi été décidé de mettre en œuvre un dispositif rénové de classes préparatoires aux concours de catégorie A de la fonction publique, d'ouvrir les jurys de sélection à des regards extérieurs et de procéder à l'évaluation des voies d'accès à l'ensemble des trois versants. Dans ce contexte, deux missions distinctes, l'une sur l'évaluation pluridisciplinaire des éventuels biais discriminatoires de l'ensemble des voies d'accès aux trois fonctions publiques, conduite par M. Yannick L'Horty et l'autre sur la rénovation de pratiques en matière de recrutement, confiée à M. Olivier Rousselle, devront rendre leurs conclusions à la rentrée prochaine.

B. RÉPONDRE AUX EXIGENCES DE POLITIQUES PUBLIQUES ET D'ORGANISATIONS DE PLUS EN PLUS COMPLEXES

1. Un cadre qui vise à permettre l'adéquation des profils aux postes

Les compétences dont l'État dispose doivent être pleinement employées, grâce à des procédures d'affectation qui atteignent au mieux leur objectif.

a. Une grande liberté laissée à l'appréciation de l'autorité de nomination pour certains postes décisionnels

La question des procédures de recrutement aux emplois supérieurs de l'État se pose en des termes différents selon qu'il s'agit des emplois à la décision du Gouvernement ou des autres emplois supérieurs de l'État.

- S'agissant des emplois à la décision du Gouvernement, l'étendue du pouvoir d'appréciation de l'autorité de nomination est maximale, n'étant bornée que par le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation du juge administratif.

Les nominations au tour extérieur, les postes à la décision du Gouvernement et le principe d'égal accès aux emplois publics

Selon la jurisprudence constitutionnelle, l'absence de procédure particulière de recrutement pour les emplois à la décision du Gouvernement n'est pas, par elle-même, contraire à l'article 6 de la Déclaration de 1789. Il en est de même de l'absence de condition relative à l'origine professionnelle des personnes susceptibles d'être nommées. Dans sa décision n° 84-179 DC du 12 septembre 1984 ⁽¹⁾ le Conseil a ainsi jugé que, « *si... la loi réserve au Gouvernement un large pouvoir d'appréciation pour la nomination d'inspecteurs généraux ou de contrôleurs généraux au tour extérieur, il ne lui permet pas de procéder à ces nominations en méconnaissant les dispositions de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui exige que le choix des candidats soit effectué en fonction des capacités nécessaires à l'exercice des attributions qui leur seront confiées ; que, dès lors, le moyen tiré de la violation de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne saurait être retenu* ».

En revanche, **les garanties doivent être adaptées pour que les personnes nommées à des places ou emplois publics soient choisies en fonction de leurs capacités, de leurs vertus et de leur talent.** Il en va ainsi pour les directeurs d'établissements publics de santé, comme l'a jugé le Conseil dans sa décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009 ⁽²⁾.

Le Conseil d'État veille au respect de l'article 6 de la Déclaration de 1789 en exerçant un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur les nominations aux emplois à la décision du Gouvernement (CE, 16 décembre 1988, *Bleton*). Il a eu l'occasion de censurer un tel type d'erreur à l'occasion de nominations au tour extérieur dans le corps du contrôle général économique et financier (CE, 23 décembre 2011, *SPACEF-CFDT*).

La particularité de cette procédure de nomination découle de la nécessité que le Gouvernement puisse disposer d'une large marge d'appréciation quant au choix de ceux qui occuperont des postes directement sous leur autorité. Compte tenu, d'une part, du rôle particulier de ces emplois dans la conception et la mise en œuvre de politiques publiques et, d'autre part, de leur proximité organique avec le pouvoir politique, il est nécessaire que le mode de nomination aux emplois dirigeants de l'État puisse accorder au Gouvernement une telle souplesse. Il n'est par exemple pas tenu de nommer à ces emplois des fonctionnaires (article 3 de la loi du 11 janvier 1984) ; les fonctions en question sont révocables *ad nutum*, et nul ne peut se prévaloir d'un droit à demeurer en fonction à l'un de ces emplois.

L'article 25 de la loi de 1984 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer « *pour chaque administration et service, les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement.* » Parmi ces emplois, listés par le décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 ⁽³⁾, figurent les emplois de directeur d'administration centrale, de secrétaire général d'un

(1) *Décision n° 84-179 DC du 12 septembre 1984, Loi relative à limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, cons. 17.*

(2) *Décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, cons. 12.*

(3) *Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.*

ministère, d'ambassadeur et de préfet. Au total, **les emplois à la décision du gouvernement regroupent environ 580 postes.**

• La liberté de choix du Gouvernement est plus encadrée s'agissant de la **nomination aux emplois dits fonctionnels** (798 emplois au 31 décembre 2014).

Il s'agit des emplois hiérarchiquement inférieurs aux emplois à la décision du Gouvernement, c'est-à-dire les emplois de chef de service, de sous-directeur, de directeur de projet, d'expert de haut niveau en administration centrale et de directeur territorial de l'État. Ces emplois fonctionnels sont soumis à la règle de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 selon laquelle les emplois civils permanents de l'État sont occupés par des fonctionnaires. S'ajoutent à ce prérequis des conditions de nature réglementaire relatives au corps d'appartenance, à la mobilité et à l'expérience. À titre d'exemple, des durées minimales respectives de services effectifs accomplis de dix ans et huit ans ⁽¹⁾ sont nécessaires pour être nommé à un emploi de chef de service ou de sous-directeur.

À des degrés d'expression divers, le principe est donc celui de la liberté d'appréciation de l'autorité de nomination. Tendre vers une plus grande rationalisation des procédures de nomination aux emplois supérieurs n'implique pas de remettre en cause ce principe. Il s'agit au contraire **d'éclairer le choix de l'autorité de nomination en s'assurant qu'elle dispose d'outils efficaces pour identifier, pour chaque poste d'encadrement, l'agent qui serait le mieux à même de l'occuper**, au regard de critères de compétences.

b. Un éventail diversifié des parcours exploitables

Le vivier des candidats à disposition des autorités de nomination est certes limité par les conditions que doivent remplir les titulaires : appartenance à la fonction publique ; appartenance à un corps ; réalisation d'une mobilité, etc. Ainsi, les emplois de chef de service et de sous-directeur sont *« normalement réservés aux membres du corps des administrateurs civils »*, aux termes de l'article 4 du décret n° 2012-32 précité.

De surcroît, en amont, ce sont les différents modes d'accès aux corps de sortie de l'ÉNA et, dans une moindre mesure, de Polytechnique, qui vont opérer une première délimitation du champ des profils susceptibles d'occuper un emploi supérieur de l'État même si, comme l'a justement fait remarquer notre collègue Charles de Courson, lors de l'audition de la ministre de la fonction publique par la MEC, le rôle de Polytechnique dans la formation initiale de futurs hauts fonctionnaires est à clarifier. Du fait de l'évolution des missions de l'État et des transferts de compétences aux collectivités territoriales, les recrutements par les corps civils en sortie de Polytechnique ont fortement décliné. L'école ne forme aujourd'hui qu'environ 80 fonctionnaires sur 400 étudiants et plus de la moitié des

(1) Article 5 du décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État

élèves de Polytechnique qui pourraient postuler pour un corps de l'État au vu de leur classement choisissent une autre voie ⁽¹⁾.

Ces voies d'accès classiques à la haute fonction publique – l'intégration directe après le suivi d'une scolarité à l'ÉNA ou à Polytechnique – ne doivent cependant pas dissimuler l'éventail des parcours des fonctionnaires et le potentiel diversifié de compétences qui en résulte.

C'est ainsi que l'existence de trois concours d'accès différents à l'ÉNA permet de diversifier les profils des agents appelés à exercer des responsabilités de direction dans la fonction publique d'État, sans remettre en cause le principe du concours. En 2015, sur 90 places offertes, 37 places étaient réservées aux candidats du concours interne et 9 places à ceux du troisième concours.

Il faut noter d'ailleurs que **les énarques sont paradoxalement minoritaires dans les nominations aux corps de sortie de l'ÉNA**. Ils ne représentent en effet qu'un tiers environ des entrées dans ces corps qui recrutent notamment par la voie de la **promotion interne**. En effet, les statuts particuliers fixent une proportion de postes accessibles au personnel appartenant déjà à l'administration qui ne peut être inférieure aux deux tiers du nombre d'administrateurs civils issus de la promotion sortant de l'ÉNA (article 5 du décret n° 99-945 du 16 novembre 1999).

Ces voies d'accès à la fonction publique ont en commun qu'elles reposent soit sur un concours, soit sur un examen de l'aptitude des candidats à intégrer les corps concernés. Tel n'est pas le cas pour les procédures d'accès à certains corps d'inspection et de contrôle par le **tour extérieur** qui déroge au droit commun du recrutement des fonctionnaires par la voie du concours et manifeste le pouvoir discrétionnaire de nomination du Gouvernement dans ces corps.

En premier lieu, l'article 24 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État dispose que « *les statuts particuliers de certains corps figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État peuvent, par dérogation aux dispositions du présent chapitre, autoriser, selon des modalités qu'ils édicteront, l'accès direct de fonctionnaires de la catégorie A, ou de fonctionnaires internationaux en fonction dans une organisation internationale intergouvernementale chargés de fonctions équivalentes à celles qui sont confiées aux fonctionnaires de catégorie A, à la hiérarchie desdits corps.* » Cette liste se compose de manière prépondérante de corps d'inspection générale des différents ministères. Étant réservée aux fonctionnaires, cette voie d'accès aux corps d'inspection et de contrôle s'apparente à celle de la promotion interne.

(1) Estimation donnée par le rapport sur « l'Encadrement supérieur et dirigeant de l'État » pour l'année 2014.

En second lieu, renouant avec la conception originelle du tour extérieur, l'article 8 de la loi du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public ⁽¹⁾ a institué un accès direct aux corps d'inspection et de contrôle de l'administration par la voie de la nomination en conseil des ministres, **sans autre condition que celle de l'âge**. Un encadrement a toutefois été prévu par la loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986 ⁽²⁾ et la loi n° 94-530 du 28 juin 1994 ⁽³⁾ :

- la proportion des postes concernés par corps doit être prédéterminée ;
- pour les nominations aux corps d'inspections ministérielles spécialisées, une commission chargée d'apprécier l'aptitude des intéressés doit être consultée et le sens de l'avis doit être publié ;
- une unification des modes de nomination au tour extérieur dans les grands corps et les trois inspections interministérielles ⁽⁴⁾ a été prévue par l'imposition de l'avis du chef de corps dont le sens doit être publié au Journal officiel de la République française.

En définitive, malgré les contraintes qui découlent du principe d'égal accès à l'emploi public, **le Gouvernement et l'administration disposent en fait d'un certain nombre d'outils pour diversifier les compétences et les profils des hauts fonctionnaires**.

L'administration a également la possibilité de recourir à des **agents contractuels**, dès lors qu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou, pour les emplois de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ⁽⁵⁾.

Dans le premier cas, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires vient d'ouvrir la possibilité de recruter des agents en contrat à durée indéterminée. Cette disposition vise à pourvoir des postes pour lesquels la fonction publique ne dispose pas des compétences nécessaires. La DGAFP a précisé à la mission que des contractuels pourraient désormais occuper des emplois permanents pour des activités hautement spécialisées comme celles de cryptologue, de responsable de défense contre les cyber-attaques ou encore de spécialiste en armement chimique.

(1) Loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

(2) Loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986 relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'État.

(3) Loi n° 94-530 du 28 juin 1994 relative à certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l'État et aux modalités d'accès de certains fonctionnaires ou anciens fonctionnaires à des fonctions privées.

(4) Inspection générale de l'Administration, Inspection générale des Affaires sociales et Inspection générale des Finances.

(5) Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

En tout état de cause, même lorsque l'autorité de nomination dispose d'une marge d'appréciation maximale dans l'exercice de son pouvoir de nomination, elle n'utilise pas nécessairement pleinement les possibilités qui s'ouvrent à elle. Par exemple, s'agissant des emplois à la décision du Gouvernement, il est frappant de constater que, bien qu'elle n'y soit juridiquement pas tenue, l'autorité de nomination nomme quasi-exclusivement des fonctionnaires à ces postes. Dans son rapport « *Quelle France dans dix ans ?* »⁽¹⁾, France Stratégie a souligné que sur 149 emplois de directeur d'administration centrale, seuls 5 sont occupés par des non-fonctionnaires.

On peut d'abord en conclure que le Gouvernement juge systématiquement que les hauts fonctionnaires sont plus à même d'occuper ces fonctions, du fait de leurs compétences techniques et de leur culture administrative ; on peut également expliquer ce phénomène par une trop grande fermeture des postes de direction d'administration centrale aux non-fonctionnaires comme le fait France Stratégie. On peut enfin expliquer la faible représentation des non-fonctionnaires dans ces postes par une faible demande de leur part, du fait, en particulier, d'un différentiel de rémunération important avec les postes de direction comparables du secteur privé.

Quoiqu'il en soit, dans le respect des statuts, **l'apport de compétences issues d'une culture différente de celle du haut fonctionnaire ne peut être que bénéfique pour la conduite des politiques publiques et pour la gestion des ressources humaines**. C'est la raison pour laquelle les échanges de bonnes pratiques entre l'administration et le secteur marchand sont à encourager.

Lors de son audition par la MEC, Mme Marianne Laigneau, directrice des ressources humaines du groupe EDF et conseillère d'État en service détaché, a insisté sur les progrès qu'a accomplis l'État en matière de gestion des ressources humaines concernant les cadres dirigeants. Des échanges de bonne pratique sont encouragés depuis une dizaine d'années par les gouvernements successifs. La création décidée par M. André Santini, alors ministre de la fonction publique, d'un comité des directeurs des ressources humaines des secteurs public et privé s'inscrit dans ce même esprit. Mme Laigneau a d'ailleurs indiqué avoir elle-même été invitée à participer à des jurys de sélection de secrétaires généraux de différents ministères. La mission souhaite la poursuite et le renforcement de ces échanges.

En résumé, même si pour certains emplois le choix du Gouvernement peut se porter sur des non-fonctionnaires, le système d'accès à la haute fonction publique a été conçu pour que l'État puisse disposer de hauts-fonctionnaires techniquement compétents, mais également polyvalents et partageant une culture administrative commune. C'est l'esprit de l'ordonnance du 9 octobre 1945 qui a créé l'ÉNA. Comme l'a rappelé la ministre de la fonction publique lors de son

(1) *France Stratégie*, « *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie* », rapport au Président de la République, sous la direction de Jean Pisani-Ferry, commissaire général à la stratégie et à la prospective.

audition par la mission le 26 avril 2016, la haute fonction publique française est souvent enviée à l'étranger en particulier pour la qualité de son recrutement.

c. La question des grands corps

Pour ce qui est de la voie classique, c'est-à-dire l'intégration d'un corps de la haute fonction publique de l'État après l'ÉNA ou Polytechnique, la première affectation est fonction du classement de sortie. Ce principe fait parfois l'objet de remises en cause, tant à l'ÉNA qu'à Polytechnique, il n'en constitue pas moins la garantie d'un processus d'affectation équitable et efficace.

Des aménagements ont d'ailleurs été apportés aux procédures de sortie pour apprécier au mieux la motivation des élèves et les aider dans leur choix d'affectation. Ainsi, des entretiens entre les élèves et leurs employeurs potentiels à l'ÉNA ont été instaurés en 2012 ⁽¹⁾ afin de compléter l'information des élèves sur les postes qu'ils envisagent d'occuper et de permettre à l'administration en question d'apprécier la motivation de l'élève. Pour Polytechnique, la question de la motivation des élèves pour intégrer les corps de l'État se pose avec d'autant plus d'acuité que les élèves doivent choisir, plus généralement, s'ils souhaitent intégrer la fonction publique. C'est la raison pour laquelle il y a lieu de se réjouir des récentes décisions d'introduire un système d'entretiens similaires à celui de l'ÉNA et d'enrichir l'évaluation des élèves par une « *note d'évaluation du projet personnel* » des candidats à l'entrée dans les corps de l'État, assortie « *d'un coefficient très significatif* » selon les termes du ministre de la défense ⁽²⁾.

Il reste que pour l'ÉNA, la question du classement de sortie est étroitement liée à celle des modalités d'accès aux grands corps. Il est vrai, en effet, que le classement conduit, par construction, à ce que les élèves ayant obtenu les meilleures moyennes générales intègrent les grands corps sans qu'il soit tenu compte de leurs compétences techniques en rapport avec les activités qu'ils devront exercer. La question se pose donc de savoir si des notes minimales dans certaines matières ne devraient pas être prévues pour l'accès aux corps d'inspection et de contrôle. À titre d'illustration, un élève dont la moyenne des notes en droit n'atteindrait pas un seuil plancher ne pourrait pas prétendre à intégrer le Conseil d'État.

Par ailleurs, une réflexion s'est engagée au sujet de l'opportunité de maintenir une voie d'accès direct aux corps d'inspection et de contrôle à la sortie de l'ÉNA. M. Philippe Soubirous, secrétaire fédéral de la Fédération générale des fonctionnaires Force ouvrière (FO), propose par exemple que leurs membres ne soient plus recrutés directement après l'ÉNA, mais après avoir occupé un premier poste dans d'autres corps de l'administration. Un groupe de travail avait été mis en place par Mme Marylise Lebranchu, alors ministre de la fonction publique, sur ce sujet. Mme Annick Girardin a indiqué devant la mission avoir décidé de ne pas

(1) Ces entretiens sont aujourd'hui prévus à l'article 48 du décret n° 2015-1449 du 9 novembre 2015 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'École nationale d'administration.

(2) Intervention devant le conseil d'administration de l'École Polytechnique, 15 décembre 2015.

poursuivre la réflexion engagée sur cette question « *qui mérite consensus* », compte tenu du temps qui lui était imparti pour mener à bien ses projets.

En fait, comme le fait remarquer Mme Béatrice Buguet-Degletagne, Présidente de la commission fonction publique de l'association des anciens élèves de l'ÉNA, le problème est moins celui des modalités d'accès aux grands corps que celui de la pérennisation d'une gestion des carrières de la haute-fonction publique à plusieurs vitesses, les hauts-fonctionnaires des grands corps bénéficiant d'une gestion des carrières privilégiée⁽¹⁾. Ainsi que l'a montré le rapport du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) de septembre 2015 « *L'ÉNA ou 70 ans de paradoxe* »⁽²⁾, l'appartenance à un grand corps est décisive pour occuper un poste en cabinet ou un emploi de cadre dirigeant.

2. Permettre les affectations les plus optimales

Améliorer l'adéquation des profils au poste présuppose à la fois une identification des compétences dont l'administration a besoin pour exercer ses missions concernées et une connaissance des compétences dont l'administration dispose. Enfin la transparence des procédures d'affectation doit faciliter l'adéquation des agents aux postes dans une logique interministérielle.

a. Identifier les besoins de l'administration

Le groupe des associations de la haute fonction publique (G16), qui regroupe les associations et syndicats représentant les corps des hauts fonctionnaires, dresse le constat d'une carence sur ce point : l'État ne se doterait pas des moyens humains et financiers nécessaires à une analyse rationnelle et objective des compétences d'encadrement requises.

L'État s'est pourtant doté d'outils pour optimiser l'allocation des ressources humaines dans la fonction publique en général.

Le répertoire interministériel des métiers de l'État (Rime), dont la première édition date de 2006, répertorie 261 métiers répartis au sein de 26 domaines fonctionnels. Certains de ces métiers concernent la haute fonction publique au premier chef, comme « *élaboration et pilotage des politiques publiques* » ou « *études et évaluation des politiques publiques – prospective* ». Le Rime, en cours d'actualisation, doit être mis à profit pour rationaliser les parcours dans la haute fonction publique.

La spécificité des missions des cadres dirigeants a conduit la Mission cadre dirigeants à élaborer une typologie des compétences dans le cadre de la constitution du vivier de hauts potentiels (voir III). Elle comprend trois volets : les compétences liées à l'action ; les compétences liées à la relation ; les compétences liées à l'intelligence des situations. Grâce à des échanges de bonnes pratiques

(1) Contribution écrite envoyée à la suite de son audition par la MEC le 16 mars 2016.

(2) Luc Rouban, « *L'ÉNA ou 70 ans de paradoxe* », CEVIPOF, sept. 2015

entre la DGAFP et la mission cadre dirigeants, cette grille a permis une identification plus formelle du socle des compétences requises de l'encadrement supérieur de l'État. Ce travail de formalisation mérite d'être approfondi.

Il doit par ailleurs se traduire de façon systématique par des fiches de poste, conformément aux préconisations des circulaires précitées. Lors de son audition par la MEC, M. Thierry Le Goff, directeur général de l'administration et de la fonction publique a insisté sur les progrès réalisés en la matière, tout en évoquant les efforts qui restent à accomplir. Jusqu'à récemment, il n'existait pas de fiches pour ces postes les plus importants. Elles sont pourtant indispensables au développement de procédures de nomination axées sur des critères plus objectifs.

b. Identifier les compétences des agents et leur potentiel

Un processus d'affectation efficace requiert une bonne connaissance des compétences et du potentiel des agents.

L'administration se doit d'abord, par des formats d'évaluation adaptés, de détecter les capacités techniques des cadres supérieurs, mais aussi leur aptitude managériale. La dynamique impulsée pour les cadres dirigeants par la circulaire du 10 février 2010 et le changement des procédures d'évaluation intervenu en 2015 pour les emplois fonctionnels s'inscrivent dans cette logique. Les ministères pourraient toutefois s'y engager plus avant. Certaines bonnes pratiques pourraient être systématisées et être étendues, comme les évaluations à 180° ou à 360°, déjà mises en place au ministère des affaires étrangères, et au ministère de la défense pour les administrateurs civils. S'agissant de l'évaluation des préfets, un système spécifique a été mis en place. Le Conseil supérieur de l'appui territorial et de l'évaluation (CSATE) a pour mission, notamment, d'évaluer les préfets à intervalles réguliers, tout au long de leur carrière⁽¹⁾. Le CSATE est composé exclusivement de préfets titulaires, nommés en conseil des ministres et ayant exercé des fonctions territoriales en qualité de préfet⁽²⁾. La création du CSATE constitue, certes, un progrès dans l'objectif d'amélioration des procédures d'évaluation. Toutefois, les Rapporteurs se demandent, sans avoir pu examiner en profondeur cette question, s'il ne serait pas utile que certains évaluateurs n'appartiennent pas au corps préfectoral, de façon à enrichir l'appréciation portée sur la qualité du travail et sur le potentiel des préfets.

L'administration devrait ensuite accentuer ses efforts vers des évaluations du potentiel des cadres supérieurs et le suivi du développement de leurs compétences, de façon à mieux planifier le déroulement des carrières. La pratique des bilans de compétence doit être encouragée sur une base volontaire.

L'administration doit enfin avoir une vision transversale et dynamique des compétences dont elle dispose et dont elle pourra disposer dans le futur. Pour ce faire, la circulaire du 3 mai 2013 recommande une meilleure anticipation des

(1) Article 2 du décret n° 2006-1482 du 29 novembre 2006 relatif au CSATE.

(2) Article 3 du décret n°2006-1482 du 29 novembre 2006 précité.

mouvements des emplois à la décision du Gouvernement. À cet effet, les ministères mènent au moins tous les ans une revue des cadres, notamment pour identifier les cadres à haut potentiel. Certains ministères ont prolongé cette pratique en élargissant progressivement le champ des hauts fonctionnaires auxquels elle s'applique mais ce développement se fait de manière inégale, souvent faute de moyens humains.

c. Développer des procédures d'affectation plus transparentes et plus interministérielles

Enfin, l'adéquation des profils aux postes a pour prérequis la transparence et la transversalité des procédures.

Il convient à cet effet de s'assurer du bon fonctionnement de la bourse interministérielle de l'emploi public. Il ressort des travaux de la mission qu'il n'est pas rare, pour les postes d'encadrement, que les publications interviennent après que le poste est pourvu ou, dans le pire des cas, qu'elles n'interviennent pas du tout.

Conformément aux préconisations de la circulaire du 10 juin 2015, les comités de sélection ou d'audition présidés par les secrétaires généraux des ministères ont été expérimentés. Ils sont un moyen d'objectiver les nominations aux postes les plus importants. Fort des retours d'expérience, le Gouvernement a décidé de systématiser l'intervention des comités d'audition dans la procédure de nomination des directeurs d'administration centrale et de l'étendre aux postes de chef de service. Deux décrets en date du 26 mai 2016 viennent d'être publiés à cet effet ⁽¹⁾.

L'optimisation des procédures de recrutement et d'affectation des hauts fonctionnaires a pour corollaire le développement d'une logique de parcours, qui s'appuie en particulier sur une formation tout au long de la vie à la fois adaptée aux besoins de l'État et individualisée.

II. FORMER

Afin de conduire efficacement les politiques publiques dans un environnement qui se complexifie et dont les transformations s'accélèrent, l'exigence de qualité de la formation des hauts fonctionnaires est plus que jamais d'actualité. L'impératif d'adaptation permanente nécessite un système de formation cohérent dans lequel s'articulent efficacement formation initiale et formation continue.

(1) Décret n° 2016-663 et n° 2016-664 du 24 mai 2016

La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique ⁽¹⁾ a donné toute sa portée normative au principe de formation des agents publics en leur reconnaissant un droit à la **formation professionnelle tout au long de la vie** ⁽²⁾. Estompant une frontière autrefois pensée comme hermétique, la formation professionnelle tout au long de la vie regroupe la formation initiale et la formation continue. S’agissant de la haute fonction publique, l’une et l’autre constituent des enjeux d’autant plus cruciaux qu’elles s’adressent à des agents appelés à exercer des fonctions essentielles à la conduite des politiques publiques.

A. GARANTIR L’ACQUISITION D’UNE CULTURE PROFESSIONNELLE OUVERTE ET LA TRANSMISSION DES SAVOIR-FAIRE TECHNIQUES

La formation des hauts fonctionnaires fait souvent l’objet de débats, lesquels s’expliquent parfois autant par le fond du sujet lui-même que par des considérations relatives au système des grandes écoles dont l’ÉNA et Polytechnique sont les principales représentantes.

Certes, la formation initiale des hauts fonctionnaires ne se limite pas à ces deux institutions. Toutefois, l’ÉNA et, dans une moindre mesure, Polytechnique sont les deux établissements qui forment le plus grand contingent de cadres dirigeants de la fonction publique d’État. C’est la raison pour laquelle, sans négliger le rôle des autres établissements, les Rapporteurs ont concentré leur attention sur la formation de l’ÉNA et de Polytechnique.

Une fois sa formation initiale accomplie, le haut fonctionnaire est affecté à son premier poste. Il doit alors être intégré de façon adéquate dans son nouvel environnement de travail.

1. La réforme de la formation initiale

a. La réforme de la scolarité de l’ÉNA : une adaptation bienvenue, une ouverture vers le secteur privé à développer

L’État peut s’appuyer sur des hauts fonctionnaires qui ont suivi des formations initiales de qualité. En témoigne la satisfaction des employeurs publics quant à la compétence des jeunes hauts fonctionnaires au moment de leur intégration dans leurs corps de sortie d’école. Davantage que les compétences techniques, c’est la capacité d’adaptation des nouveaux arrivants qui est très appréciée, comme le soulignent tant le rapport sur « *l’Encadrement supérieur et dirigeant de l’État* » de juillet 2014 pour l’ÉNA que le rapport de Bernard Attali « *L’X dans une nouvelle dimension* » de juin 2015.

(1) Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

(2) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Le contenu des formations initiales de ces écoles a évolué à plusieurs reprises. Lors de son audition, Mme Nathalie Loiseau, directrice de l'ÉNA, a précisé que la scolarité avait été modifiée quinze fois depuis sa création en 1945, ce qui reflète, selon elle, la bonne santé d'une institution qui se conforme à l'exigence d'adaptation qui s'impose à elle.

La dernière réforme de la scolarité de l'ÉNA ⁽¹⁾ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Elle traduit le choix du Gouvernement d'en faire « *une école supérieure de **management public*** », « *tous les mots de cette expression ayant leur importance* » a insisté Mme Loiseau lors de son audition. La scolarité dure désormais vingt-quatre mois (dont un mois de congé) et se décompose en une phase de stages, une phase d'approfondissement et de professionnalisation et une phase de sortie.

Lors des douze premiers mois de la scolarité, les élèves suivent des cours de préparation aux stages dans les locaux de l'ÉNA à Strasbourg, puis accomplissent trois stages consécutifs : un stage international d'une durée de trois mois (en ambassade ou dans des institutions internationales), un stage en entreprise de deux mois et un stage territorial de trois mois (dans une préfecture, une collectivité territoriale, un rectorat ou une agence régionale de santé).

La durée du stage en entreprise a été diminuée par cette dernière réforme, passant de quinze à huit semaines, ce que l'on peut regretter.

L'ÉNA n'a certes pas vocation à former de futurs entrepreneurs ni de futurs cadres d'entreprises, il est toutefois indispensable que les cadres de l'État aient une connaissance pratique du fonctionnement des entreprises et des défis auxquels elles se confrontent. Certains seront en effet amenés à préparer des textes normatifs ou des décisions qui auront un impact majeur sur la vie économique. L'expérience du stage en entreprise ne doit donc pas se limiter à une simple période d'observation, mais doit permettre à l'étudiant d'appréhender de l'intérieur son fonctionnement en participant à son activité. Il est douteux que huit semaines de stage soient suffisantes à ce que les élèves-fonctionnaires s'impliquent efficacement dans les missions qui leur sont confiées. C'est pourquoi les Rapporteurs recommandent que cette période soit allongée afin de revenir à sa durée antérieure à la réforme. Ce point de vue rejoint celui de Mme Christine Demesse, présidente de l'Association des anciens élèves de l'ÉNA (AAENA), qui déplore également cette réduction, laquelle résulte des contraintes liées à la durée de scolarité de vingt-quatre mois (vingt-mois si l'on exclut les congés et la durée des entretiens professionnels) et la réalisation de trois types de stage différents. L'équilibre de la nouvelle formule a donc été trouvé au détriment du stage en entreprise.

(1) Décret n° 2015-1449 du 9 novembre 2015 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'ÉNA.

Lors de la deuxième partie de leur scolarité, les élèves-fonctionnaires suivent des modules d'approfondissement et de professionnalisation à Strasbourg. En cohérence avec le choix du Gouvernement d'axer la scolarité autour du « *management public* », cette phase contient des modules d'animation d'équipes, de conduite de projet et de conduite du changement. Une large place est accordée au travail en groupe, aux études de cas et aux partages d'expérience.

Sur le fond, les contenus évoluent et intègrent certains thèmes qui n'étaient auparavant pas assez abordés. Tel est par exemple le cas de l'innovation en matière de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques. Un module y a été consacré pour la première fois au mois d'avril 2016. À titre d'illustration, les études de cas soumis aux élèves portaient sur des thèmes comme l'efficacité de la politique de sécurité routière, la création d'entreprises ou l'amélioration des parcours de retraite. On ne peut que se réjouir de cet enrichissement des modules de formation.

Cette deuxième phase de la scolarité sera enrichie à partir de 2017 d'une mission d'intérêt général accomplie par les élèves, dans un cadre associatif ou public, auprès de personnes en situation de vulnérabilité. L'objectif affiché est de sensibiliser les futurs cadres de l'État aux réalités de la mise en œuvre sur le terrain des politiques publiques.

Enfin, la troisième phase de la scolarité, la phase de sortie, consiste en des entretiens entre les élèves et leurs employeurs potentiels, lesquels sont déterminés en fonction du classement de l'élève. Ils permettent aux élèves, d'éclairer le choix de leur première affectation et, en retour, aux employeurs de donner un avis sur le recrutement potentiel de l'élève. Au terme de la procédure, le choix de l'élève, exprimé en fonction de son rang de classement, s'accompagne d'un engagement de dix ans au minimum à servir l'État.

Ce classement, déjà évoqué *supra*, résulte des évaluations des élèves durant les vingt-quatre mois de scolarité. La réforme de la scolarité a réduit le nombre d'épreuves pour les recentrer sur les compétences recherchées, avec le souci de trouver un meilleur équilibre entre évaluations et formations. Les évaluations sont complétées par des épreuves individuelles et collectives, écrites ou orales parmi lesquelles un rapport collectif sur commande d'une administration centrale, des épreuves sur dossier d'analyse et de rédaction de textes juridiques ou encore des épreuves de mise en situation sur la conduite des politiques publiques dans les territoires.

La réforme de la scolarité de l'ÉNA, inscrite résolument dans la logique de développement du management public est assurément bienvenue. Il est cependant regrettable que la durée du stage en entreprise ait été réduite.

<p>Proposition : augmenter la durée du stage en entreprise à l'ÉNA d'un mois au minimum.</p>

b. La formation initiale des hauts fonctionnaires par l'École Polytechnique : un rôle à préciser

La question de l'adaptation de la formation initiale de l'École Polytechnique aux besoins de la haute fonction publique d'État se pose en des termes différents de celle de l'ÉNA, compte tenu de la faible proportion des élèves de Polytechnique intégrant *in fine* les corps de l'État (17 %⁽¹⁾) et du caractère hautement technique des missions qu'exercent les ingénieurs de l'État.

À la fois pluridisciplinaire et spécialisé, le cycle d'ingénieur polytechnicien se déroule en quatre années, soit une année de plus que la plupart des écoles d'ingénieur. Durant les deux premières années de scolarité, l'école propose une formation généraliste aux étudiants, laquelle combine des enseignements théoriques (économie, informatique, mathématiques, physique) et des expériences de terrain qui consistent soit dans le suivi de stages militaires, soit dans le suivi d'un stage dans un organisme civil exerçant des missions d'intérêt général. Les élèves se spécialisent progressivement et suivent, en troisième année, un programme d'approfondissement dans certaines matières.

En fonction de leur classement, principalement déterminé par les résultats des première et deuxième années, quatre options s'offrent aux étudiants pour leur quatrième année, parmi lesquelles l'intégration dans un corps de l'État. Il peut s'agir de corps militaires (corps des armées, corps des ingénieurs de l'armement) ou des corps civils (corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts ; corps des ingénieurs des mines ; corps des administrateurs de l'INSEE). Entre 70 et 80 étudiants par an font le choix d'intégrer la haute fonction publique après avoir suivi le cycle d'ingénieur polytechnicien.

La formation initiale proposée par Polytechnique est unanimement reconnue pour son excellence technique. Le rapport de M. Bernard Attali au Premier ministre « *L'X dans une nouvelle dimension* » (juin 2015) fait le constat d'enseignements dans l'ensemble très conceptuels. Sans remettre en cause ce principe de cours théoriques et généralistes, propres à favoriser l'agilité de l'esprit et la capacité d'adaptation, M. Attali pose la question d'une spécialisation à un stade plus précoce de la scolarité pour ceux qui se destinent à des carrières qui demandent des compétences spécifiques, comme celles de la haute fonction publique. Il rejoint, sur ce point, M. Philippe Roger, ingénieur général de l'armement et membre du conseil d'administration de l'association des anciens élèves de l'école (AX), pour qui l'État a besoin d'une formation initiale hautement spécialisée, dans certains secteurs sensibles comme l'armement⁽²⁾.

Le contrat d'objectif et de performance signé entre l'école et le ministère de la Défense qui en assure la tutelle arrive à échéance en 2016. Son renouvellement sera l'occasion pour le Gouvernement de dévoiler les orientations

(1) ATTALI (B.), *L'X dans une nouvelle dimension*, juin 2015, p. 51.

(2) *Audition du 16 mars 2016*

qu'il a fixées en partenariat avec Polytechnique s'agissant en particulier de la formation initiale.

Plus généralement, l'expertise des ingénieurs de l'État est actuellement indispensable dans les domaines du système d'information, de la conduite de projet, de la maîtrise d'ouvrage ou de la régulation de certains secteurs économiques. Une spécialisation qui interviendrait plus tôt dans le parcours académique des futurs ingénieurs de l'État aurait l'avantage de permettre de consacrer plus de temps de formation à des cours en lien avec les préoccupations actuelles de l'État. Les modules pourraient faire, dans ce cadre, une plus large place aux mises en situation et aux cas pratiques.

2. Mieux intégrer les hauts fonctionnaires en début de carrière et à la prise de poste

Polyvalent, les hauts-fonctionnaires sont amenés, en théorie, à effectuer des mobilités qui nécessitent une grande adaptation. L'affectation à un poste peut se révéler déstabilisante pour le nouvel arrivant du fait des nouvelles compétences dont il doit faire preuve. Une marge de progression importante existe dans l'accompagnement de ces transitions professionnelles.

La nécessité d'un accompagnement à la prise de poste se pose dès la première affectation du haut fonctionnaire, moment particulier dans sa carrière. Mme Brigitte Jumel, secrétaire générale de l'Union fédérale des fonctionnaires et assimilés (UFFA-CFDT fonction publique) a insisté lors de son audition par la mission sur la difficulté d'adaptation au premier poste et sur le risque d'isolement.

Dans le but de valoriser cette période importante, **la circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015 encourage le tutorat**, cette pratique devant s'inscrire dans le souci d'une meilleure structuration des carrières des hauts fonctionnaires. Devant les Rapporteurs, M. Bernard Pêcheur a salué cette initiative en évoquant tout l'intérêt qu'il y avait à systématiser le tutorat ou le mentorat dans les administrations dès la première année de la carrière des hauts fonctionnaires ⁽¹⁾.

Si elles ne sont pas généralisées, il faut souligner que ces pratiques se développent. À titre d'illustration, au Conseil d'État, les nouveaux maîtres des requêtes et les nouveaux auditeurs bénéficient de l'appui de l'un de leurs aînés durant leur première année au sein du corps. Certains ministères exemplaires à cet égard peuvent également être cités : le ministère de la défense a instauré en 2013 un système de tutorat entre les inspecteurs civils ou anciens inspecteurs civils et les administrateurs civils nouveaux arrivants ; le ministère de l'intérieur s'est engagé dans la même démarche pour intégrer les sous-préfets et, plus généralement, les fonctionnaires nommés pour la première fois à un poste territorial.

(1) Audition du 2 mars 2016

Simple à instaurer, les systèmes de tutorat et de mentorat n'en sont pas moins efficaces pour intégrer les fonctionnaires occupant de nouvelles fonctions. Ils ont également l'avantage de mettre à profit les compétences de fonctionnaires plus expérimentés qui ne sont pas toujours assez valorisées.

Proposition : systématiser les pratiques du tutorat ou du mentorat à destination des hauts fonctionnaires nouvellement en poste.

De façon générale, l'État doit mieux former ses hauts-fonctionnaires à la prise de poste. Autant que les compétences opérationnelles, c'est la culture du nouvel environnement de travail qui doit être transmise.

En l'état, des formations à la prise de poste sont automatiquement proposées aux cadres dirigeants nouvellement nommés en Conseil des ministres (CF III). Ces séances de formation reposent sur l'expertise de *coachs* certifiés qui dressent les « *profils managériaux* » des dirigeants et identifient des axes d'amélioration. S'y ajoute un séminaire biannuel des directeurs d'administration centrale organisé à l'ÉNA. Il vise à développer leurs compétences et à encourager les échanges de bonnes pratiques. Par ailleurs, les employeurs publics ont la possibilité de solliciter le concours de l'ÉNA pour la réalisation de formations individuelles ou collectives après une prise de poste récente d'un dirigeant dans une administration.

Si une extension à tous les hauts fonctionnaires des formations à la prise de poste aurait un coût budgétaire important (qu'il serait d'ailleurs intéressant d'évaluer), les Rapporteurs estiment que leur développement est nécessaire. À cet égard, on peut se féliciter que la circulaire du Premier ministre du 3 mai 2015 encourage ces pratiques, dans un premier temps, pour les cadres dirigeants nouvellement nommés.

Proposition : développer les formations à la prise de poste.

B. FAVORISER LE RENOUELEMENT DES COMPÉTENCES

Fût-elle d'un excellent niveau, la formation initiale des fonctionnaires doit être complétée par des actions périodiques de formation visant à maintenir leur expertise technique et l'actualiser tout au long de leur carrière. Par ailleurs, les hauts fonctionnaires doivent acquérir de nouvelles compétences dans des domaines auparavant négligées par la formation initiale ou, plus simplement, dans des domaines exposés aux évolutions institutionnelles ou technologiques.

Les analyses qui ressortent des auditions convergent vers deux constats : des progrès ont été réalisés concernant la formation continue des hauts fonctionnaires ; les programmes de formation continue sont encore trop peu utilisés par les hauts-fonctionnaires.

Se composant de plusieurs dizaines d'écoles et d'instituts de formation spécialisés, **le système de formation continue de la haute fonction publique se caractérise par une grande dispersion**. En font partie des établissements aux statuts divers : établissements publics administratifs, établissements publics à caractère scientifique, services à compétence nationale.

Pour enrichir les parcours des hauts fonctionnaires de formations adéquates tout au long de leur carrière, il convient d'abord d'améliorer la cohérence, l'efficacité et l'équité du système de formation continue de l'État. Il convient ensuite de valoriser le suivi de formations continues adaptées dans les parcours des cadres supérieurs et dirigeants de l'État.

1. Étayer l'offre de formation continue de l'ÉNA et de Polytechnique

a. Étoffer l'offre de formation continue de l'ÉNA

Le décret n° 2002-49 du 10 janvier 2002 relatif aux missions, à l'administration et au régime financier de l'École nationale d'administration confie à l'ÉNA la mission d'assurer, outre la formation initiale des fonctionnaires, leur formation permanente. Cette dernière ne se limite toutefois pas au champ des fonctionnaires, le décret n° 2015-1449 du 9 novembre 2015 ⁽¹⁾ faisant référence à une mission plus générale de « *formation professionnelle tout au long de la vie, organisée au profit de bénéficiaires français et étrangers* ». Le public susceptible de bénéficier des enseignements de formation continue de l'ÉNA est donc large et les types de formations proposées très divers.

Il revient d'abord à l'ÉNA de former des fonctionnaires ayant nouvellement intégré le corps des administrateurs civils, par la voie de la promotion interne. Il s'agit de préparer ces hauts fonctionnaires à leurs nouvelles fonctions. Tel est donc l'objet du cycle supérieur de perfectionnement des administrateurs et du cycle d'intégration des officiers ⁽²⁾.

L'école propose ensuite des formations liées à la prise de responsabilité. Les actions qui entrent dans ce cadre prennent la forme de séminaires de management destinés aux directeurs d'administration centrale nouvellement nommés d'une part, et aux sous-directeurs et chefs de service nouvellement nommés d'autre part. Ces séminaires ont lieu, selon les cas, à la demande du Secrétariat général du Gouvernement ou de la DGAFP. Dans les faits, ils se systématisent. S'ajoutent à ces deux types de séminaires, des formations à la prise de poste dispensées à la demande des employeurs publics ou privés.

(1) Décret n° 2015-1449 du 9 novembre 2015 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'École nationale d'administration.

(2) Cycle de formation assuré par l'ÉNA à destination des officiers admis à occuper des emplois vacants au sein de l'administration au titre de l'article 62 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires.

L'ÉNA propose également un panel de formations courtes (les durées de la formation variant de quelques heures à deux journées) centrées sur des sujets spécifiques, arrêté chaque année sur décision de la direction. Il se décline en onze rubriques régulièrement révisées. En 2015, 380 participants environ ont suivi ces modules de formation. Comme l'a indiqué la ministre de la fonction publique lors de son audition ⁽¹⁾, le programme de ces formations a été redéfini afin de mieux intégrer les thématiques de la transformation et de l'efficacité de l'action publique d'une part, de la gestion des systèmes d'information et de la conduite de projets d'autre part.

L'école propose ensuite quatre formations longues et diplômantes, ouvertes pour la plupart aux cadres des secteurs public et privé dès lors qu'ils justifient des conditions de diplôme suffisantes. Elles consistent en une dizaine de modules de deux à cinq jours chacun.

L'ÉNA propose enfin d'adapter son offre de formation pour satisfaire des demandes sur mesure qui peuvent par exemple consister en la réalisation de séminaires d'équipes ou de mises en situation pratiques. Ces sessions ont accueilli environ 650 auditeurs en 2015. Au total, en 2015, les enseignements de formation permanente de l'ÉNA ont été suivis par 1 630 auditeurs, chiffre relativement stable depuis 2013.

Guidée par les transformations de l'action publique et les nouvelles compétences qu'elle requiert, l'ÉNA a progressivement enrichi son catalogue de formations de façon à mieux cibler les attentes des employeurs. Toutefois, en dépit des efforts engagés pour améliorer l'offre de formation continue, celle-ci représentait seulement 12 % de son budget en 2014 contre 40 % pour la formation initiale ⁽²⁾.

L'ÉNA doit, par nature, jouer le rôle principal en matière de formation continue des hauts fonctionnaires généralistes, ce qui implique un enrichissement des dispositifs existants, un renforcement de son rôle interministériel et un développement des partenariats avec les autres versants de la fonction publique.

D'après certaines contributions aux travaux de la mission, les dispositifs existants pourraient être étoffés, en lien avec une rationalisation de l'offre globale de formation continue à l'adresse des hauts fonctionnaires.

En outre, la stratégie de formation continue de l'ÉNA doit refléter sa vocation de creuset interministériel. Or, comme évoqué *supra*, les anciens élèves de l'ÉNA ne représentant qu'un tiers des recrutements dans les corps de sortie ÉNA, ce qui ne favorise pas une culture partagée de l'action publique. Cette analyse rejoint celle des auteurs du rapport sur « *l'Encadrement supérieur de l'État* » qui recommandaient que soit confiée à l'ÉNA la mission de dispenser une formation unique à tous les recrutements directs et spécialisés des corps de sortie

(1) Audition du 26 avril 2016.

(2) Chiffres hors investissements, selon le rapport annuel 2014 de l'ÉNA.

de l'école, de façon à promouvoir une culture commune de l'État pour ses cadres supérieurs. Les Rapporteurs reprennent cette proposition à leur compte.

Proposition : confier à l'ÉNA le soin d'élaborer un cycle de formation commun pour l'ensemble des recrutements de hauts fonctionnaires de l'État.

Au-delà de sa mission interministérielle, l'ÉNA a noué puis développé, depuis 2000, un partenariat avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Renouvelée récemment (en mars 2016), la convention passée entre les deux institutions inclut des sessions de formation initiale ou continue commune et la mise à disposition de ressources communes. Le renforcement de ce partenariat mérite d'être salué. Il ne saurait toutefois masquer un certain manque s'agissant des liens entre les formations des trois versants de la fonction publique, comme l'a fait remarquer la ministre de la fonction publique lors de son audition : « *les formations, initiales ou continues, communes aux différents versants de la fonction publique ne sont pas suffisamment courantes. Nos grandes écoles doivent travailler davantage ensemble. L'École des hautes études en santé publique (EHESP) a ainsi vocation à travailler avec l'ENA et l'INET.* »⁽¹⁾

Proposition : renforcer les liens entre les écoles de formation initiale et continue des trois versants de la fonction publique.

b. Développer la formation continue à Polytechnique

À la différence de l'ÉNA, l'offre de formation continue de l'École Polytechnique est embryonnaire. Or, dès lors que l'État conserve un besoin en compétences très techniques, il est souhaitable que se développe une offre de formation continue qui leur soit dédiée. L'ouverture de formations ouvertes aux hauts fonctionnaires sur des systèmes techniques complexes représenterait une opportunité pour l'État.

Dans son rapport, M. Bernard Attali cite quelques exemples de domaines dans lesquelles la création de modules de formation continue serait judicieuse, comme l'énergie ou la gestion des grands risques, qu'ils soient écologiques ou fiscaux.

Proposition^o : confier à l'École Polytechnique le soin de développer une offre de formation continue dans des domaines stratégiques pour l'État.

(1) Audition du 26 avril 2016.

2. S'assurer de l'efficacité des dispositifs de formation développés par les ministères

a. Les instituts ministériels de formation : une réponse à des besoins spécifiques

Certains ministères dans le but, notamment, de couvrir des besoins qui leur sont propres, ont développé des offres de formation spécifiques, le plus souvent proposées par des établissements qui relèvent de leur périmètre. Il s'agit notamment de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), qui assure principalement des actions de formation continue au bénéfice des agents des ministères économiques et financiers, de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) placé sous l'autorité du Premier ministre, de l'Institut national de formation du ministère de l'Agriculture (INFOMA) et de l'Institut de formation de l'environnement (IFORE).

Les actions de formation de ces instituts ont très bonne réputation de l'avis de l'ensemble des personnes que la mission a eu l'occasion d'auditionner ou de consulter. Certains d'entre eux cumulent les missions de formation initiale et de formation continue. Toutefois, la multiplicité de ces organismes pose la question de la cohérence du système de formation des hauts fonctionnaires de l'État dans son ensemble.

Les formations d'excellence de ces établissements sont évidemment indispensables dès lors qu'elles sont justifiées par la spécificité de l'action des ministères des périmètres desquels ils dépendent. Les actions de formation menées par l'IGPDE s'inscrivent logiquement dans une gestion ministérielle des ressources humaines.

Certains de ces instituts sont à l'origine de cycles de hautes études très réputés, comme le cycle des hautes études pour le développement économique (CHEDE), forum d'échanges ouverts entre partenaires et usagers des administrations économiques et financières, d'une part, concepteurs ou gestionnaires des politiques publiques, d'autre part. Ses thèmes d'étude portent sur les champs de compétence des ministères économiques et financiers. L'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) est lui aussi associé à un cycle de hautes études, le cycle des hautes études militaires (CHEM) dont l'organisation et le fonctionnement sont décrits *infra*. Ces cycles concourent à ouvrir les formations spécialisées dans une logique interministérielle et d'échanges de bonnes pratiques public/privé.

Il faut toutefois être vigilant à ce que, d'une part, les formations des instituts s'articulent de manière efficace, afin de mutualiser au mieux les moyens et, que, d'autre part, le système garantisse une certaine équité entre les hauts fonctionnaires dans l'accès aux formations.

b. Une mutualisation des moyens dévolus à la formation continue des hauts fonctionnaires

S'agissant de l'articulation des offres des instituts de formation, à la seule lecture des catalogues de formation et avec toutes les réserves qui s'imposent, certaines redondances apparaissent entre différents instituts. Il en va ainsi des modules destinés à former les fonctionnaires sur les questions relatives à la conduite du changement, au management, à la réforme territoriale de l'État ou encore au droit européen.

Il est vrai que des efforts de mutualisation ont été engagés. À titre d'exemple, le réseau des écoles de service public (RESP) regroupe 39 établissements et instituts de formation initiale et continue de la fonction publique. En font partie notamment l'ÉNA, l'Institut national des études territoriales (INET) et l'École des hautes études de santé publique (ÉHESP). Des rapprochements sont par ailleurs envisagés entre certains instituts, comme l'IHEDN ou l'INHESJ. Les Rapporteurs estiment cependant qu'ils doivent s'intensifier. À la lumière des informations communiquées à la mission par la DGAFP, des synergies pourraient par exemple être opérées dans des domaines comme l'intelligence économique, entre l'IGPDE et l'IHEDN, les questions européennes, entre l'ÉNA et l'institut diplomatique et consulaire (IDC).

Sans qu'elle puisse s'appuyer sur des indicateurs précis du système de formation continue, il apparaît cependant que des actions de formation au caractère transversal pourraient être mutualisées. Il pourrait être envisagé que seule l'ÉNA délivre les formations généralistes, en lien avec le management, la gestion des ressources humaines, la prise de décision ou la transformation de l'action publique.

Proposition : aux fins de mieux coordonner l'offre de formation globale destinée aux hauts fonctionnaires de l'État, conforter le rôle central de l'ÉNA pour les formations de nature généraliste et centrer l'offre de formation des organismes ministériels sur les modules d'enseignements spécialisés.

Pour identifier les actions de formation qui pourraient être mutualisées, il importe de mener une analyse comparative des actions de formation sur la base d'un référentiel commun.

Proposition : évaluer la performance des actions de formation destinées aux hauts fonctionnaires, en vue d'une potentielle mutualisation de leurs moyens.

c. L'impact des différences de coût des formations entre les ministères

Plusieurs contributeurs aux travaux de la mission ont déploré une inégalité d'accès aux différentes formations selon les ministères, du fait de la tarification ou non des actions de formation en fonction des périmètres ministériels d'appartenance.

Mme Brigitte Jumel, secrétaire générale de l'Union fédérale des fonctionnaires et assimilés (UFFA-CFDT) a ainsi pris l'exemple des formations de l'IGPDE, gratuites pour les ministères économiques et financiers, mais payantes pour les autres ministères.

Une réflexion doit s'engager sur la question de l'accès aux formations spécialisées des ministères. Lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre de parcours interministériels cohérents, il n'est pas certain que les modules de formations techniques dispensées par des organismes ministériels doivent donner lieu à des différences de coût considérables selon les ministères. Cette question ne peut être dissociée de celle d'une gestion interministérielle des ressources humaines, pilotée par une véritable DRH de l'État (voir III).

Proposition : Examiner la question de la différence de coûts de l'accès aux formations entre les ministères.

L'offre de formation permanente des hauts fonctionnaires devrait être étayée et rationalisée. L'engagement dans une démarche d'amélioration de l'offre de formation continue à destination des hauts fonctionnaires ne suffira sans doute pas à élever le nombre de modules suivis. En effet, si l'objectif est de promouvoir le suivi de modules de formation continue dans la haute fonction publique, il s'agit d'abord d'encourager la demande de formation par les hauts fonctionnaires eux-mêmes.

3. Faire de la formation continue un instrument de promotion dans le déroulement des carrières

L'offre de formation adressée aux hauts fonctionnaires, aux cadres supérieurs et aux cadres dirigeants de l'État leur permet de bénéficier de programmes spécifiques adaptés à la particularité de leurs profils mais de manière paradoxale, les cadres supérieurs forment la catégorie de fonctionnaires qui a le moins recours aux dispositifs de formation continue.

Cette sous-utilisation des programmes de formation continue s'explique en effet au moins en partie par une demande insuffisante de la part des intéressés ou de leur administration.

Le manque de temps constitue sans doute une des causes principales de la sous-utilisation par les hauts-fonctionnaires des offres de formation. Les emplois du temps très chargés des cadres supérieurs de la haute fonction publique les contraignent, le plus souvent à renoncer à des formations desquelles ils tireraient pourtant un bénéfice certain.

Pour remédier à ce problème, des dispositifs plus ou moins coercitifs ou incitatifs pourraient être instaurés. Le suivi de certaines formations en management pourrait être une condition statutaire préalable à la nomination à un poste de chef de service ou de sous-directeur. Néanmoins, il existe déjà des modules de formation obligatoires dans les faits, à l'instar des séminaires des

directeurs d'administration centrale ou des séminaires des sous-directeurs. La DGAFP préconise plutôt de recourir au droit souple, en prenant l'exemple du ministère chargé des affaires sociales qui prévoit de rendre obligatoire le suivi d'une formation managériale à la prise de poste pour toute prise de poste d'encadrement.

Les Rapporteurs s'accordent sur la nécessité d'inciter fortement les cadres supérieurs au suivi de modules de formation au management. Ils proposent que des lignes directrices des différents ministres ou du Premier ministre fixent ces orientations.

<p>Proposition : Inciter les cadres supérieurs de l'État à suivre des formations au management.</p>
--

Comme la ministre de la fonction publique l'a indiqué devant les Rapporteurs, les cadres supérieurs n'ont pas toujours le temps de recourir aux dispositifs de formation continue, mais « *peut-être aussi n'en prennent-ils pas suffisamment le temps* ». En fait, les réticences évoquées peuvent aussi tenir à une **mauvaise connaissance des offres**. Les taux de satisfaction des cadres supérieurs et des employeurs publics qui ont suivi des modules de formation accréditent cette thèse. Ces retours positifs ont d'autant plus de poids que les auditeurs n'ont pas toujours demandé d'eux-mêmes le suivi de ces formations. C'est le cas notamment pour les séminaires des directeurs d'administration centrale ou des titulaires d'emplois fonctionnels.

Enfin, le recours à la formation continue doit être valorisé dans une démarche de parcours, celui-ci étant constitué d'étapes d'acquisitions de connaissances, de mobilité, de valorisation de l'expérience et de bilans périodiques. Ces bilans, outils utiles pour orienter les intéressés vers les formations adéquates, devraient être développés. Il serait intéressant que les cadres supérieurs puissent en bénéficier sur la base du volontariat. Les rapporteurs sont conscients du coût que la généralisation de ces actions impliquerait. Ils proposent au Gouvernement, sur le fondement d'une évaluation budgétaire, d'identifier le champ des cadres auxquels il conviendrait de proposer systématiquement des bilans de compétence.

<p>Proposition : Développer la pratique des bilans de compétences. Identifier le champ des cadres supérieurs auxquels un bilan de compétences pourrait être systématiquement proposé.</p>
--

III. DISTINGUER ET PROMOUVOIR

L'affectation dans un emploi et l'exercice de responsabilités successives voire croissantes, scandent la carrière professionnelle des agents publics. La gestion des carrières constitue aujourd'hui, après les enjeux de recrutement et de la formation initiale, le troisième défi – mais non le moindre – que la haute fonction publique doit relever.

Souligner l'importance primordiale de la gestion des carrières ne signifie pas vouloir éluder les problématiques relatives à la rémunération des agents des collectivités publiques en général et, en particulier, de l'État. M. Bernard Pêcheur, président adjoint de la section des Finances du Conseil d'État, auteur d'un rapport remis au Premier ministre sur la fonction publique ⁽¹⁾, l'a réaffirmé devant la mission : « *Une politique salariale ne peut se limiter à un gel des salaires. [...] Je ne pense pas qu'un État développé comme la France doit avoir une fonction publique – ou une haute fonction publique – sous-payée et sous-rémunérée par rapport à la situation dans des pays comparables ou par rapport au secteur privé [...] Le moment venu – et il appartient au Gouvernement de définir ce moment – il faudra procéder à des revalorisations y compris dans la haute fonction publique* ».

Ainsi que le montre un rapport de la Cour des comptes publié en 2015 consacré à la masse salariale de l'État ⁽²⁾, les cadres (y compris hors enseignants) perçoivent des salaires nets moyens inférieurs à ceux du secteur privé. Le salaire net mensuel moyen dans la fonction publique s'élevait, en 2012, à 4 033 euros pour les cadres du secteur privé, contre 3 054 euros pour les cadres de l'État (3 223 euros pour ceux des collectivités territoriales et 3 686 euros pour les personnels administratif et technique des établissements hospitaliers). La Cour observe en outre que depuis 2011, les rémunérations connaissent une progression plus lente que dans le secteur privé mais que le pouvoir d'achat apparaît – en moyenne – préservé.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, le Gouvernement a entrepris de donner consistance aux engagements du protocole relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations conclu, en septembre 2015, avec six organisations syndicales qui définissent une nouvelle politique de rémunération pour l'ensemble des catégories.

Cela étant, les enjeux de la gestion des ressources humaines au sein de la haute fonction publique ne se réduisent pas à ceux de la politique salariale. Distinguer et promouvoir les hauts fonctionnaires, c'est notamment reconnaître leurs compétences et leur donner les moyens de se réaliser pleinement par et dans l'accomplissement de leurs missions, au service de tous.

Dans cette optique, l'avenir de la haute fonction publique passe assurément par une gestion des carrières qui poursuit trois objectifs fondamentaux : en premier lieu, l'identification, la formation et l'accompagnement des fonctionnaires ayant l'envergure de futurs cadres dirigeants ; en deuxième lieu, la préservation de l'attractivité des carrières pour l'ensemble des membres de la haute fonction publique ; en dernier lieu, la mise en place d'une politique véritablement interministérielle ayant pour finalité la valorisation d'un véritable capital humain.

(1) Bernard PÊCHEUR, Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique, 29 octobre 2013.

(2) Cour des comptes, La masse salariale de l'État – Enjeux et leviers- Communication à la Commission des Finances du Sénat, juillet 2015, pp. 24-27.

A. IDENTIFIER, FORMER ET ACCOMPAGNER LES FONCTIONNAIRES AYANT L'ENVERGURE DE FUTURS CADRES DIRIGEANTS

Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) et la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP) mènent depuis maintenant plusieurs années une action cohérente qui témoigne de l'importance stratégique nouvelle qu'accorde l'État à la qualité de son encadrement supérieur et dirigeant. Cette préoccupation se manifeste en particulier par la mise en place de procédures ayant deux finalités : d'une part, assurer le développement de la carrière des cadres supérieurs de l'État ; d'autre part, préparer à l'exercice de fonctions de direction ceux qui en possèdent le potentiel.

La mission a donc cherché à évaluer les forces et les limites d'un dispositif qui s'affine progressivement : le vivier des futurs cadres dirigeants. Ceci n'interdit pas d'examiner les enseignements qui peuvent être tirés d'autres modèles de gestion des hauts potentiels et de l'organisation des carrières des cadres supérieurs, tel que celui mis en application au sein de l'institution militaire. En effet, nombre de personnes entendues par la Mission d'évaluation et de contrôle conviennent que des enseignements pourraient être utilement tirés de la manière dont les Armées de Terre, de l'Air et de Mer organisent la détection, l'orientation et le soutien des militaires appelés à exercer en leur sein, des fonctions sommitales.

De cette démarche, trois conclusions se dégagent : en premier lieu, l'importance de la démarche inédite de professionnalisation de l'encadrement dirigeant et supérieur de l'État au travers du vivier des futurs cadres dirigeants ; en deuxième lieu, le fait que des enseignements utiles peuvent être tirés de la gestion des carrières au sein des Armées ; enfin, la possibilité que les limites du dispositif actuel soient dépassées par l'organisation, en s'inspirant du « modèle militaire » de parcours de carrière mêlant de manière plus étroite formation continue et mise à l'épreuve dans l'exercice des fonctions.

1. Le lancement d'une démarche inédite de professionnalisation de l'encadrement dirigeant et supérieur de l'État

Dans la gestion des carrières au sein de la haute fonction publique, l'identification et l'accompagnement des hauts potentiels, ainsi que le suivi plus systématique des membres de l'encadrement supérieur et dirigeant, représentent une réelle novation.

a. La mise en place d'un vivier de cadres à haut potentiel et de procédures innovantes

La politique d'identification et de suivi des hauts potentiels trouve ses fondements dans trois circulaires signées par trois premiers ministres successifs depuis 2010, ce qui en soi traduit – au-delà de l'alternance et du renouvellement des équipes ministérielles – la permanence des enjeux et la continuité de l'action de l'État à l'égard de son encadrement supérieur.

- La définition d'une politique de cadres dirigeants

La **circulaire du Premier ministre du 10 février 2010** ⁽¹⁾ a consacré la finalité et les instruments d'une gestion professionnalisée des cadres dirigeants de l'État.

D'une part, le Premier ministre y affirme l'objectif fondamental de la **création et de l'animation de viviers ministériels de cadres à haut potentiel**. À cette fin, il prescrit la mise en œuvre au sein des ministères d'une procédure normée qui repose sur trois piliers : en premier lieu, **l'identification des cadres**, démarche reposant sur l'application d'une grille d'évaluation commune élaborée sous la coordination du Secrétaire général du Gouvernement ; en deuxième lieu, **l'accès à des programmes de formation « adaptés, destinés à consolider et développer le potentiel des collaborateurs identifiés »** ; en troisième lieu, **l'établissement d'un suivi personnalisé des carrières et d'une réévaluation des potentiels à intervalles réguliers**, notamment sur la base d'une revue des carrières organisée une à deux fois par an.

D'autre part, afin d'améliorer le processus de nomination à des postes de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État, la circulaire formalise plusieurs obligations pour les ministères : en premier lieu, celle d'établir **des fiches de postes pour tous les emplois de cadres dirigeants susceptibles de devenir vacants** ; en deuxième lieu, de communiquer au Secrétariat général du Gouvernement l'identité du candidat jugé le plus apte à exercer les fonctions parmi les cadres du ministère, et de recevoir en entretien les candidats qui auront déposé leur candidature, après transmission par le SGG de la fiche de poste relative à l'emploi vacant ; enfin d'adresser au Premier ministre la proposition de nomination, après examen de l'ensemble des candidatures reçues, la finalité de la procédure restant bien d'étendre le champ des recrutements possibles.

Enfin, la circulaire met l'accent sur la **responsabilité des ministères dans le développement d'une évaluation systématique des cadres dirigeants et dans l'attribution de l'indemnité de performance** ⁽²⁾ aux directeurs d'administration centrale cohérente avec l'appréciation des états de service et des résultats obtenus. Elle prévoit également la mise en place de programmes d'accompagnement et d'outils de développement destinés à accroître les compétences des cadres dirigeants.

Portant sur le processus de nomination sur les emplois à la décision du Gouvernement, la **circulaire du Premier ministre du 3 mai 2013** s'inscrit dans la même logique que les instructions de portée plus générale données en 2010. ⁽³⁾

(1) Circulaire du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'État, signée par le Premier ministre et publiée au Journal officiel le 16 février 2010 (NOR : PRMX 1004258C).

(2) Le dispositif visé par la circulaire du 10 février 2010 est celui de la prime de performance instituée en faveur des directeurs d'administration centrale par le décret n° 2006-1019 du 11 août 2006.

(3) Circulaire du 3 mai 2013 relative au processus de nomination sur les emplois à la décision du Gouvernement, signée par le Premier ministre (n° 5657 SG).

Réaffirmant l'objectif de parité et de diversification des parcours, le Premier ministre rappelle aux membres du Gouvernement la nécessité de faire pleinement usage du vivier interministériel et de veiller à son actualisation annuelle grâce à la revue des cadres réalisée au sein de chaque ministère. Il réitère l'instruction de notifier chaque trimestre au Secrétaire général du Gouvernement les mouvements envisagés pour les mois à venir.

La circulaire précise, par ailleurs, la procédure de nomination à des emplois de cadre dirigeants en faisant **obligation aux ministères d'adresser trois propositions pour chaque emploi vacant. Ces propositions doivent en outre comporter au moins un candidat de chaque sexe et au moins un candidat figurant dans le vivier interministériel.** Les candidatures doivent être assorties d'une motivation de l'autorité de nomination et classées par ordre de préférence.

Dernier texte en date, **la circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015** ⁽¹⁾ **étend à l'ensemble des personnels les concepts appliqués à la gestion des cadres dirigeants.**

Rappelant la responsabilité première des ministres, le texte consacre d'une part **le rôle central que doivent jouer les secrétaires généraux des ministères** dans le pilotage et l'animation de la politique de l'encadrement. Leur tâche essentielle consiste ainsi à assurer la coordination pour des actes importants tels que l'identification des talents, la tenue des revues de cadres, les évaluations, la mise en œuvre de la politique indemnitaire.

D'autre part, la circulaire prescrit l'élaboration d'un « **plan managérial** » **par ministère.** Présenté comme l'instrument de planification essentiel de la politique de l'encadrement, ce document doit énoncer les orientations stratégiques et programmer les actions qui devront être présentées à l'ensemble de l'encadrement supérieur. Les ministères sont tenus en outre d'y intégrer des priorités interministérielles réaffirmées : l'organisation d'une gouvernance qui réponde à l'objectif d'une politique managériale efficace et pérenne ; l'amélioration des revues de cadres au sein des départements ministériels ; le développement de l'accompagnement des cadres ; l'élaboration d'un plan de formation de l'encadrement ; la promotion de la culture et de la pratique de l'évaluation des cadres ; l'amélioration des dernières parties de carrière.

En formalisant une politique de gestion professionnalisée des cadres supérieurs et dirigeants de l'État, **la France entreprend ainsi une démarche analogue à celle observée chez un certain nombre de pays partenaires** (cf Annexe 2).

(1) *Circulaire du Premier ministre, 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique de l'État (n° 5794/SG).*

b. Au moyen d'une administration de mission dédiée

Conformément aux orientations de la circulaire précitée du 10 février 2010, la politique d'identification et de suivi des cadres supérieurs et dirigeants de l'État peut aujourd'hui s'appuyer sur **une véritable structure administrative, ainsi que sur des procédures formalisées à portée interministérielle.**

Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) et, en particulier, sa Mission pour la Rénovation et de l'Encadrement dirigeant de l'État constituent la clef de voûte de cet édifice.

Dirigée par un délégué ayant la qualité d'adjoint du Secrétaire général ⁽¹⁾, cette structure qui fait partie des services du Premier ministre est, dans son organisation actuelle, de création récente. Elle joue un rôle moteur en ce qu'il entre dans ses prérogatives :

– **de superviser l'ensemble du processus de la sélection pour l'entrée de hauts fonctionnaires au vivier interministériel des futurs cadres dirigeants et d'assister les ministères dans les procédures afférentes ;**

– **de coordonner l'élaboration des programmes de formation** dont peuvent bénéficier les membres des viviers ministériels ;

– **de recevoir tout cadre dirigeant** désireux d'évoquer, de façon confidentielle, le déroulement de sa carrière, tâche expressément confiée par la circulaire du 10 février 2010 à la déléguée pour la rénovation de l'Encadrement dirigeant de l'État.

Cette fonction de conseil répond au rôle dévolu au SGG dans la procédure de nomination aux postes de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État. Rappelons qu'aux termes de la circulaire du 10 février 2010, le SGG peut, à la demande des ministères, contribuer de façon active au travail de sélection des candidatures à des emplois vacants et à toute recherche complémentaire, y compris hors du périmètre des administrations publiques. Par l'entremise de la Mission cadres dirigeants, il peut aussi assister les ministères dans l'évaluation des cadres dirigeants, ainsi que dans la fixation des programmes destinés à leur formation et à leur accompagnement. Plus globalement, le SGG assume une fonction de supervision et d'impulsion en présidant le comité de pilotage des secrétaires généraux des ministères, instance destinataire des plans managériaux présentés par chaque ministère.

D'autres acteurs de la fonction ressources humaines de l'État sont également appelés à intervenir.

(1) Le poste de délégué pour la rénovation de l'Encadrement dirigeant de l'État a été ce jour occupé par deux hauts fonctionnaires : entre décembre 2012 et juillet 2014, par Mme Isabelle Roux-Trescases, administratrice civile hors classe ; depuis le 1^{er} août 2014, par Mme Florence Meaux-Quaglia, conseillère maître à la Cour des comptes.

Il s'agit au premier chef de la **direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP)**. Outre l'exercice de ses compétences générales relatives au statut, à la formation et aux conditions d'emploi au sein des trois versants de la fonction publique, la direction assume plusieurs tâches déterminantes dans la politique de professionnalisation de l'encadrement supérieur et dirigeant par :

– son rôle dans le processus de nomination aux emplois fonctionnels et l'actualisation du répertoire des métiers de l'État ;

– son action en faveur du recours systématique aux comités d'audition pour la nomination aux postes d'encadrement ⁽¹⁾ ;

– l'appui apporté à l'animation d'un cercle des cadres dirigeants présidé par le SGG et à la reconstitution du comité des DRH public-privé ;

– l'organisation d'échanges et la consultation par les ministères à propos de leurs « plans managériaux », préalablement à leur présentation au comité de pilotage des secrétaires généraux, instance au sein de laquelle la DGAFP siège ;

Au sein des ministères, **le dispositif d'identification et de suivi des cadres dispose en outre – à des degrés divers suivant les contextes propres aux ministères – de relais institutionnels, en la personne :**

– **des secrétaires généraux et des directeurs des ressources humaines**, dont la circulaire précitée du 10 juin 2015 met en exergue le rôle pivot. L'affirmation de la compétence des secrétaires généraux répond ici au constat de la Cour des comptes, à savoir l'importance des progrès à accomplir en matière de transversalité de la gestion des cadres dirigeants ⁽²⁾ ;

– **des délégués à l'encadrement supérieur ou des responsables des missions cadres supérieurs** : suivant les éléments communiqués par la DGAFP,

(1) *La ministre de la Fonction publique a présenté au conseil des ministres du 18 mai 2016 un décret portant création d'un comité d'audition pour la nomination des directeurs d'administration centrale. Il s'agit de généraliser une procédure permettant la professionnalisation et rendant plus transparent le recrutement des cadres dirigeants de l'État. Elle participe de l'application des conclusions du troisième comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté tenue en avril 2016. La composition des comités d'audition devrait inclure une personnalité extérieure à la fonction publique et un spécialiste des ressources humaines, l'objectif étant de « réaliser un examen partagé et objectif des talents et des compétences des candidats de nature à éclairer le choix des autorités de nomination ». Cette procédure devrait être prochainement applicable à la nomination des chefs de service (compte rendu du Conseil des ministres du 18 mai 2016 : <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2016-05-18/creation-d-un-comite-d-audition-pour-la-nomination-des-direc>).*

(2) *Cour des comptes, Les secrétaires généraux et les secrétariats généraux de ministères, Référé n° 70554 du 25 juillet 2014. La Cour y indique que « tout en s'appuyant sur leurs services, direction des ressources humaines ou cellule spécialisée placée auprès d'eux, [les secrétaires généraux des ministères] se sont personnellement emparés de cette tâche qui fait partie de leurs missions propres ». Elle souligne en revanche que « subsistent néanmoins, quelques ministères (Intérieur, Justice ministères économiques et financiers) – ceux dans lesquels la fonction de secrétaire général a le plus de mal à s'imposer – où des progrès importants restent à accomplir en matière de transversalité de la gestion des cadres dirigeants. »*

la présence des premiers se généralise dans tous les ministères tandis que le périmètre des secondes tend à s'étendre à la gestion de l'ensemble des cadres.

Au terme d'un travail de rationalisation progressive qui s'est accentué depuis 2014, la gestion professionnalisée de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État s'inscrit désormais dans une perspective interministérielle. Elle donne lieu à une répartition des compétences établies entre les différents acteurs de sa fonction RH. Il en va de même en ce qui concerne plus particulièrement l'identification et le suivi des hauts fonctionnaires à haut potentiel : **le vivier des futurs cadres dirigeants offre un outil affiné, faisant appel, année après année, à des procédures articulées en trois phases décisives.**

- *L'entrée dans le vivier du futur cadre dirigeant*

L'entrée dans le vivier des futurs cadres dirigeants suppose aujourd'hui le passage de quatre étapes :

– premièrement, l'identification par les ministères des cadres supérieurs susceptibles d'intégrer le vivier des futurs cadres dirigeants, par la conduite d'une revue des cadres qui s'appuie sur l'application d'un référentiel des compétences managériales ;

– deuxièmement, la demande d'inscription dans le vivier des futurs cadres dirigeants qui consiste en **une fiche de proposition**, (établie désormais sous réserve de l'accord du fonctionnaire) au terme d'une série d'entretiens avec le supérieur hiérarchique (ou le secrétaire général du ministère et son représentant) ;

– troisièmement, **l'évaluation de la pertinence de l'inscription par le Secrétariat général du Gouvernement** : au début de la phase interministérielle de la sélection des membres du vivier, la mission cadres supérieur réalise un contrôle de cohérence avec les instructions données par le SGG ; les cadres retenus à l'issue de ce premier examen des propositions ministérielles sont invités à suivre des tests d'évaluation (*ou assessment*), réalisés depuis l'exercice 2015 avec le recours à l'expertise d'un cabinet en conseil ;

L'ajout d'une évaluation extérieure pour l'intégration au vivier des futurs cadres dirigeants

Depuis l'exercice 2015, afin d'enrichir son évaluation de l'aptitude des cadres proposés à l'inscription au vivier, la Mission cadres dirigeants recourt à l'expertise d'un prestataire extérieur. L'appel d'offres lancé à cet effet dans le cadre d'un marché public a abouti à la désignation du cabinet *Eurogroupe Consulting*, cabinet de conseil en organisation stratégique et en ressources humaines qui compte 350 consultants.

Le cahier des charges établi par le Secrétariat général du Gouvernement lui assigne deux objectifs : d'une part, mesurer l'adéquation des profils présentés avec les exigences qui s'attachent à l'exercice de fonctions de cadres dirigeants ; d'autre part, permettre aux cadres de développer ou d'améliorer leurs compétences sur la base d'un bilan de leurs qualités et de points de progression. L'évaluation des hauts fonctionnaires doit nécessairement reposer sur des exercices construits à partir du référentiel interministériel commun de compétences managériales.

Mme Christine Manaury-Bette, directrice du département Management des Équipes et des Hommes (DMEH), *Eurogroupe consulting* a indiqué appliquer une méthode ayant pour objectif une évaluation à 360 degrés. Afin de limiter sa part de subjectivité, l'évaluation fait intervenir deux consultants. Elle dure une demi journée dans un centre d'évaluation.

Elle fait appel à **deux principaux instruments** : d'une part, le passage d'un **test psychologique** comprenant 95 questions, le test *Sosie* ; d'autre part, **des mises en situation professionnelle** destinées à observer la manière dont les fonctionnaires agissent et réagissent dans des circonstances et dans un environnement qui ne sont pas ceux de leur cadre de travail ordinaire.

Le propos des exercices est de mesurer les potentiels dans une situation d'inconfort.

Selon les membres du vivier reçus par vos deux Rapporteurs, ces exercices ont pu consister en la gestion de crises parfois simultanées (une prise d'otage résultant d'un contexte social tendu ou une crise opérationnelle survenant alors que le cadre dirigeant doit traiter un problème avec un responsable des services pénitentiaires). Les mises en situation peuvent également conduire à endosser des rôles (tel que celui de directeur d'une entreprise) ou à assumer des responsabilités qui découlent d'une situation particulière (par exemple, la communication avec la presse au cours d'une crise).

En outre, les fonctionnaires évalués doivent traiter **un cas pratique écrit** (comme la rédaction d'une note sur la reprise d'une entreprise sur la base d'une nouvelle stratégie).

L'évaluation se conclut par un test écrit de personnalité : il s'agit d'apprécier la capacité d'une expression personnelle sur un sujet d'actualité qui intéressent les fonctionnaires évalués et de motiver les raisons de ce choix.

Au terme de ces exercices, ceux-ci se livrent à une autoévaluation « à chaud » sur la manière dont ils ont perçu cette démarche et ce qu'ils ont ressenti. Les consultants procèdent à une restitution individuelle et personnelle, d'une demi heure à trois quarts d'heure, qui permet un échange sur les points forts et les points de progression, ainsi que la formulation de recommandations pour leur développement personnel et professionnel.

Source : auditions de la Mission d'évaluation et de contrôle

– quatrième, **la décision du comité des secrétaires généraux sur l'entrée au vivier des futurs cadres dirigeants** : le comité ⁽¹⁾ se prononce chaque année sur les propositions présentées par la déléguée pour la Rénovation de l'Encadrement dirigeant de l'État ; il peut valider les propositions ou en proposer le réexamen au cours d'un exercice ultérieur pour des candidats dont le profil ne paraît pas permettre une entrée immédiate dans le vivier.

- *Les formations proposées aux futurs cadres dirigeants*

À la suite de leur admission dans le vivier, les hauts fonctionnaires suivent **le Cycle interministériel de management de l'État (CIME)**, programme de formation destiné à les préparer à l'exercice des fonctions de cadres dirigeants.

La Mission cadres dirigeants en assure le pilotage, en étroite collaboration avec la DGAFP. La maîtrise d'ouvrage en incombe à l'ÉNA depuis fin 2012, qui a fait appel à un prestataire extérieur ⁽²⁾.

Axé sur la performance managériale et la *leadership*, le CIME poursuit trois objectifs : consolider et développer le potentiel des auditeurs, afin qu'ils soient en mesure d'occuper un poste de cadre dirigeant ; créer un réseau et fédérer les membres du vivier autour d'une culture managériale partagée au service de l'État ; élargir la réflexion sur l'exercice de leurs futures responsabilités et développer une vision stratégique et prospective.

Il consiste en **un parcours de formation de sept jours répartis sur sept mois, ponctué par le suivi, par des groupes d'une douzaine d'auditeurs, de cinq modules de développement de la performance managériale** dans le cadre desquels interviennent des consultants spécialisés et des experts du secteur des ressources humaines. Ces modules portent en 2016 sur les thèmes suivants :

- « *accéder à une posture de dirigeant* » (modules 1 et 2) : d'une durée de deux jours consécutifs, ces deux modules ont pour but de permettre d'« acquérir l'intelligence de soi » et de développer le sens de l'action collective ;

- « *innover et s'engager dans la transition digitale* » (un jour) : l'objectif du module est de « *se former pour produire des réponses innovantes à des circonstances complexes* » ;

- « *réussir les transformations* » (un jour) ;

- « *communiquer pour convaincre et mobiliser* » (un jour).

(1) Aux secrétaires généraux des ministères sont associés les secrétaires généraux du Conseil d'État et de la Cour des comptes, ainsi que les chefs de service de l'Inspection général des finances (IGF), de l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS), et de l'Inspection générale de l'Administration (IGA)

(2) Entre 2012 et 2015, le prestataire était l'ESSEC MA. L'appel d'offre lancé à l'échéance du contrat a conduit à la désignation de Turning Point, un cabinet spécialisé dans le développement du leadership personnel et collectif des dirigeants.

Les journées d'ouverture et de clôture du cycle réunissent l'intégralité des auditeurs. Elles ont pour objet d'éclairer sur les enjeux de la formation, sur les responsabilités et le positionnement des cadres dirigeants, grâce notamment à l'intervention de grands témoins du secteur public et privé.

- ***Un accompagnement après l'entrée dans le vivier***

Conformément aux orientations des circulaires précitées de 2010 et 2013, les fonctionnaires admis au sein du vivier des futurs cadres dirigeants doivent bénéficier d'un suivi personnalisé de leurs carrières.

Cette démarche tient, en premier lieu, au dispositif mis en place par la Mission cadres dirigeants afin d'assurer aux hauts fonctionnaires reconnus comme haut potentiel une pleine visibilité à l'échelle interministérielle qui repose sur **Système d'information des cadres dirigeants (SICD)**, application déployée dans tous les ministères depuis mai 2012. Le SICD permet le suivi par les autorités de gestion et nomination des cadres dirigeants, ainsi que des postes qu'ils pourraient prétendre occuper. En cela, il offre une aide à la décision pour les autorités de nomination.

En second lieu, **deux programmes d'accompagnement** ont été mis en place par la Mission cadres dirigeants, l'un destiné aux cadres dirigeants, l'autre à l'intention des fonctionnaires admis au vivier des futurs cadres dirigeants. Ces programmes comprennent du *coaching*, des échanges entre pairs et des formations.

De l'audition par la mission de quelques hauts fonctionnaires récemment admis dans le vivier des futurs cadres dirigeants, il ressort que **ce dispositif recueille des appréciations largement positives.**

De manière convergente, les personnes entendues par vos deux Rapporteurs ont ainsi souligné le caractère formateur de la procédure d'évaluation. Elles ont exprimé un intérêt analogue pour les échanges entre pairs hors de tout contexte professionnel dans le cadre du CIME et des différents séminaires et rencontres organisés ultérieurement. Ces impressions corroborent le tableau brossé par la déléguée pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'État : plus de 80 % des personnes ayant bénéficié des conseils de la Mission cadres dirigeants – notamment en matière de formation –, d'un suivi rapproché ou d'un accompagnement dans les fonctions dirigeantes se déclarent satisfaites.

Les satisfecit recueillis ne sauraient pour autant conduire à occulter des réserves émises devant la mission par des représentants syndicaux quant au dispositif du vivier des futurs cadres dirigeants sur la transparence des modalités d'admission en son sein, ainsi que sur la réalité de son impact sur le recrutement de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État ⁽¹⁾.

(1) Audition du 16 mars 2016.

Mais dans la mesure même où leurs auteurs conviennent de l'utilité de cet outil au moins dans son principe, il importait d'examiner les moyens de dépasser certaines limites préjudiciables à sa pleine efficacité. Dans cette optique, il convient aussi d'examiner d'autres méthodes d'identification des hauts potentiels et d'organisation du déroulement de leur carrière.

2. L'identification et l'accompagnement des hauts potentiels de l'institution militaire : un modèle éprouvé de gestion des carrières

Bien avant le train de réformes lancé en matière de gestion des carrières et de détection des hauts potentiels dans la haute fonction publique, les trois Armées (Air, Marine, Terre) avaient développé, en leur sein, des processus visant à la détection et à la valorisation des compétences, ainsi qu'à la promotion de leurs cadres et cadres supérieurs.

En qualité d'auditeur de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), l'un des Rapporteurs a pu mesurer concrètement l'intérêt de deux traits caractéristiques qui font la force de la gestion des hauts potentiels au sein des Armées : d'une part, l'organisation d'une sélection exigeante et progressive, en rapport avec les aptitudes démontrées et les savoir-faire acquis ; d'autre part, la structuration de parcours individuels permettant une progression dans la responsabilité et une ouverture professionnelle.

a. L'organisation d'une sélection exigeante et progressive, en rapport avec les aptitudes démontrées et les savoir-faire acquis

Le premier enseignement à tirer de la gestion des hauts potentiels militaires réside, en premier lieu, dans **l'organisation d'un parcours qualifiant par étape** qui ne peut mener à l'exercice de postes d'encadrement que sous deux réserves : d'abord la démonstration de la maîtrise de compétences techniques croissantes pour le passage à chaque niveau de responsabilités ; ensuite, l'intégration dans un établissement de formation dont l'entrée sanctionne le potentiel à exercer des fonctions élevées dans la hiérarchie.

On peut ainsi distinguer, pour l'ensemble des trois Armées, trois grandes étapes dans la carrière des militaires qui, après la sortie des écoles de formation initiale (par exemple Saint-Cyr), mêlent service actif et formation professionnelle continue ⁽¹⁾ :

– **première étape, l'enseignement militaire de premier degré (EMS1)** : cette première phase vise, pour les jeunes officiers voire les hommes de troupe, à acquérir les savoir-faire de leur arme et de leur spécialité, en occupant des postes technique-tactiques (en tant par exemple que chefs de section, commandants de petits bâtiments ou chef de service sur un navire de faible tonnage dans la

(1) Cf. l'article D 4152-2 du code de la Défense.

Marine). La formation militaire de premier degré repose ainsi sur des écoles techniques pendant les dix à douze premières années de la carrière ; celles-ci délivrent un diplôme à l'issue de leurs scolarités ;

– **deuxième étape, l'entrée et la scolarité à l'École de Guerre ou ses équivalents, cadre de l'enseignement militaire de deuxième degré (EMS2) :**

l'EMS2 prépare à l'exercice de certaines fonctions d'état-major ou de direction et de commandements importants. L'identification des hauts potentiels commence à proprement parler lors de cette phase avec l'entrée à l'École, stade auquel est délivré le premier signal officiel interarmées pour les 300 militaires qui y suivent une scolarité d'une année, suivant l'analyse livrée par le capitaine de vaisseau Marc Véran ⁽¹⁾. La présentation au concours d'entrée intervient à un âge compris entre 33 à 35 ans. Les officiers admis en son sein y sont évalués et classés avant leur orientation entre huit domaines de parcours différents, dont le nucléaire, les systèmes d'information, le renseignement, les opérations, le soutien et les ressources humaines. L'École de guerre délivre un brevet sanctionnant l'aptitude à exercer certaines fonctions d'état-major ou de direction et de commandements importants ; celui-ci constitue la condition *sine qua non* pour l'exercice d'un commandement d'unités de la taille d'un régiment (environ un millier d'hommes) dans l'Armée de Terre, ou pour l'exercice de responsabilités équivalentes dans les autres armées ; les officiers occupent alors un poste leur donnant une première dominante de carrière, en particulier s'ils appartiennent à la catégorie des hauts potentiels.

L'École de guerre

Héritière des écoles supérieures de guerre (de la période 1873 à 1993), puis du Collège interarmées de Défense (1993-2011), l'École de Guerre se présente comme le plus haut établissement de formation des officiers supérieurs des armées françaises.

Ayant son siège à Paris, dans les locaux de l'École militaire, elle dépend fonctionnellement de la direction de l'Enseignement militaire supérieur (DEMS), direction du ministère de la Défense. D'après les chiffres présentés lors de son audition par le Général de corps d'armée Bernard de Courrèges d'Ustou, directeur de l'Enseignement militaire supérieur, **l'École de Guerre dispose d'un budget annuel de 1,8 million d'euros.**

L'admission en son sein suppose la réussite à un concours comprenant des épreuves écrites d'admissibilité communes aux trois armées puis, pour les candidats admissibles, un grand oral devant des personnalités militaires et civiles de haut rang. Une instruction de la Marine datant de 2013 prévoit des épreuves orales d'admission propres à ses officiers ⁽²⁾. Selon cette instruction, un candidat ne peut se présenter plus de deux fois au concours d'entrée. .../

(1) Audition du 23 mars 2016.

(2) Instruction n° 0-12415-2013/Def/Emm/Prh relative à l'attribution du brevet d'études militaires supérieures. Concours d'admission à l'école de guerre du 17 juin 2013.

La vocation de l'École de Guerre est de **préparer chaque année les meilleurs officiers supérieurs français, ainsi que de 70 nations alliées et amies à devenir, les futurs chefs militaires**. D'après les données indiquées par le directeur de l'Enseignement militaire supérieur, les étrangers représentent un tiers des stagiaires de l'École (au nombre 90 cette année), et sont originaires de 63 pays différents.

L'enseignement dispensé porte sur la conduite des opérations, la stratégie, la géopolitique et la préparation de l'avenir. Il se donne pour objectif de développer l'ouverture d'esprit et les compétences interarmées des futurs chefs militaires et responsables du ministère de la défense.

À l'issue du cycle de formation, **l'École de Guerre délivre le brevet d'études militaires supérieures (BEMS), attribué par le ministre de la défense**, sur proposition du directeur de l'enseignement militaire supérieur, aux stagiaires de l'EdG et, sur proposition du chef d'état-major de la marine, aux stagiaires ayant suivi à l'étranger une scolarité dont l'équivalence a été homologuée par le chef d'état-major des armées. Les officiers sont tenus de demeurer en service pendant les quatre années qui suivent cette attribution.

– **troisième étape, l'enseignement militaire de troisième degré (EMS 3)** : au-dessus du deuxième degré ⁽¹⁾, cet enseignement apporte à certains officiers appelés à de hautes responsabilités un élargissement de leurs connaissances dans les domaines de la politique militaire et de l'emploi des forces.

Suivant la présentation du Capitaine de vaisseau Marc Véran, chargé de la politique des hauts potentiels des armées devant la mission, c'est à compter de l'obtention du grade de colonel, attribué en moyenne à l'âge de 42 ans, que les officiers entrent dans une nouvelle étape de l'analyse des postes d'officiers généraux à pourvoir qui permettra de distinguer les officiers à très haut potentiel, destinés à suivre l'enseignement de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et du Centre des hautes études militaires (CHEM) et à prétendre notamment aux dix postes sommitaux des armées ⁽²⁾.

Outre la spécificité du déroulement des carrières propres à chaque armée, le graphique ci-dessous (remis lors de l'audition du 23 mars 2016) illustre l'importance du rôle unificateur que joue l'École de guerre dans le développement d'une culture interarmées, ainsi que dans l'organisation de la mobilité des cadres supérieurs.

(1) L'expression revêt un caractère usuel et sert à une présentation pédagogique du déroulement des carrières. Elle ne renvoie pas à un concept aussi formalisé que les EMS1 et EMS2.

(2) Il s'agit en l'occurrence des postes de Chef d'état-major des Armées ; de Major général des Armées ; de Chef d'état-major de l'une des trois Armées ; des Majors général de l'une des trois Armées ; du poste de Commandant suprême allié Transformation de l'OTAN (SACT) et de celui de Chef d'état-major particulier du Président de la République.

PARCOURS GÉNÉRIQUE d'OFFICIER DE RECRUTEMENT DIRECT



NOTA BENE

- les parcours types indiqués n'ont valeur que d'exemples illustratif du parcours générique présenté. Ils varient sensiblement en fonction des choix, des origines et des potentiels des officiers considérés
- les durées affichées sont des durées moyennes "type"
- ● phase de formation
- ● poste de première partie de carrière
- ● poste de 2e partie de carrière
- ● troisième partie de carrière

b. La structuration des parcours individuels permettant une progression dans les responsabilités et une ouverture professionnelle

La seconde caractéristique du modèle militaire présentant un intérêt pour la gestion des hauts potentiels au sein de la fonction publique réside dans **l'organisation d'un suivi individualisé et d'une gestion prévisionnelle des emplois** qui permettent de planifier le renouvellement de l'encadrement supérieur et dirigeant, tout en autorisant des réorientations dans l'intérêt du service et des personnels.

Suivant la présentation du Capitaine de vaisseau Marc Véran⁽¹⁾, la politique de formation continue des Armées vise à répondre au besoin de disposer du meilleur officier pour chaque poste. Ceci a conduit à déployer une logique de parcours, d'assimilation des compétences et de détection des hauts potentiels jusqu'au poste d'officier général : l'institution militaire doit disposer à chaque étape d'une carrière des officiers formés au juste besoin, c'est-à-dire au niveau des responsabilités qu'ils vont exercer.

Aussi, la politique des hauts potentiels des armées procède de la compétence directe du Chef d'état-major des armées. Rénovée en 2009, 2014 et 2015, elle repose sur un dispositif unique et commun aux trois armées.

En raison notamment des exigences de mobilité, le dispositif doit s'intégrer à celui des cadres dirigeants de l'État. Un document de politique des hauts potentiels et des très hauts potentiels datant du 17 décembre 2015 en décline les enjeux.

Il existe, au sein des services du Chef d'État-major des Armées (CEMA), un comité des hauts potentiels des armées qui s'assure du volume et de la qualité des officiers généraux disponibles. **Les officiers jugés à haut potentiel** par leur premier encadrement à l'issue de la scolarité à l'École de Guerre font l'objet d'un suivi individualisé par les directions des ressources humaines des chefs d'état-major de chacune des trois Armées. À ce stade, le CEMA veille seulement à ce que le flux des officiers à hauts potentiels corresponde aux besoins en poste dans les huit domaines de compétences auxquels forme l'École de Guerre.

Les officiers à très haut potentiel bénéficient d'un suivi individuel par les chefs d'état-major d'armée, dans le cadre d'un comité spécial présidé par le CEMA, avec le directeur du service du commissariat des armées (SCA). Ils sont soumis à des évaluations croisées et à 360 degrés – par leurs pairs, leurs supérieurs et leurs subordonnés – et suivent des parcours particuliers. Leur cursus donne lieu à analyse et les autorités examinent ce qui leur manquerait pour assumer totalement leurs futures fonctions.

(1) Audition du 23 mars 2016.

Suivant la présentation du Vice-amiral Christophe Prazuk, chaque commandant note annuellement ses subordonnés de la manière la plus objective possible et sans tenir compte des états de service de l'année précédente. L'ensemble des notations est ensuite consolidé au cours de la réunion annuelle de du collège de classement des officiers dans la Marine (ou d'instance équivalente dans d'autres armées). Cette procédure vise à permettre la comparaison des notations sur des postes parfois très différents. Elle aboutit à un classement annuel, fondé sur une appréciation hiérarchique dans un cadre uniquement militaire.

Les Armées intègrent cependant de manière croissante un regard extérieur à cette évaluation.

Ainsi, la Marine recourt à l'expertise de psychologues du travail appartenant à ses services ou à celle de sociétés extérieures⁽¹⁾. Les mêmes pratiques s'observent au sein de l'Armée de l'Air et de l'Armée de Terre, où d'après les éléments communiqués par le Général Hervé Wattecamp, son directeur des ressources humaines, l'évaluation fait appel aux services d'*assessment center* extérieurs, au stade de la scolarité à l'École de Guerre et dans le développement ultérieur de la carrière.

Comme indiqué précédemment, le passage du grade de colonel voire de lieutenant ou de grades équivalent marque une étape décisive dans le suivi des hauts potentiels.

Au stade de l'enseignement militaire supérieur de troisième degré (EMS 3), la sélection pour le suivi des sessions de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et du Centre des hautes études militaires (CHEM) relève de la compétence du comité des officiers à haut potentiel des armées, présidé par le CEMA. Les postes offerts aux colonels et aux capitaines de vaisseau, répertoriés dans un catalogue évalué chaque année et refondé régulièrement, revêtent une importance majeure. Après les deux ou trois postes occupés à l'issue du CHEM, la candidature de ces officiers pour l'accès au généralat est étudiée de manière prioritaire. Par ailleurs, ayant bénéficié de parcours et de formations particuliers, ces officiers bénéficient d'un accès prioritaire à une échelle de solde dite B, qui traduit les responsabilités qu'ils occupent.

(1) En l'occurrence, le cabinet Eurogroup consulting intervient dans l'évaluation des capitaines de vaisseau, avec la direction des ressources humaines de la Marine, et travaille également avec celle des Armées de Terre et de l'Air, dans le cadre de la sélection pour le généralat.

Le Centre des Hautes études militaires (CHEM) et l'Institut des Hautes études de la défense nationale (IHEDN)

Installé à l'École militaire depuis sa création en 1911, recréé en 1952 sous une forme réellement interarmées, le **Centre des hautes études militaires (CHEM)** se présente comme l'établissement d'enseignement militaire le plus élevé en France. Relevant de la Direction de l'Enseignement militaire supérieure (DEMS), le Centre dispose d'un budget de 2,6 millions d'euros. Depuis 2010, il est doté d'un directeur qui ne cumule pas cette responsabilité avec la direction de l'enseignement supérieur et de l'Institut des hautes études de la Défense nationale (IHEDN).

Le CHEM accueille chaque année une trentaine d'officiers, dont vingt-cinq officiers français et six étrangers provenant de pays alliés proches. Ils sont tous âgés de quarante-cinq ans environ et ont tous exercé des responsabilités importantes, comme le commandement d'un régiment, d'une base aérienne ou d'un bâtiment de guerre. L'objectif est triple : former des chefs militaires du plus haut niveau, c'est-à-dire des personnes réfléchissant aux questions de stratégie militaire ; développer leurs capacités à être des cadres dirigeants de haut rang ; développer leurs capacités à être des acteurs du dialogue entre le politique et le militaire.

La formation du CHEM se concentre sur les aspects stratégiques des domaines politico-militaire, opérationnel et de la préparation de l'avenir. Le Centre accorde également une large place aux aspects interministériels et internationaux des questions de défense et à la réflexion personnelle. Les enseignements s'organisent ainsi en quatre grands thèmes : « *la stratégie militaire et l'emploi des forces* » ; « *la construction dans le temps long d'un outil de défense* » ; « *l'épanouissement des qualités de leadership du futur haut dirigeant* » ; « *la connaissance de l'environnement du grand chef militaire* ». La pédagogie repose sur un travail en comités sur le modèle de l'IHEDN.

Les auditeurs du CHEM sont, en outre, de droit des auditeurs de la session nationale « *Politique de défense* » de l'Institut, à laquelle ils participent, notamment pour la diffusion et l'explication des concepts militaires de défense et de sécurité nationale.

*

Créée en 1936, l'**Institut des Hautes études de la défense nationale (IHEDN)** a pour mission de développer l'esprit de défense et de sensibiliser aux questions internationales. À ce titre, il réunit des responsables de haut niveau appartenant à la fonction publique civile et militaire ainsi qu'aux différentes catégories socio-professionnelles de la Nation, des États membres de l'Union européenne ou d'autres États, en vue d'approfondir en commun leurs connaissances des questions de défense, de politique étrangère, d'armement et d'économie de défense. Il prépare à l'exercice de responsabilités de cadres supérieurs militaires et civils, français ou étrangers, exerçant leur activité dans le domaine de la défense, de la politique étrangère, de l'armement et de l'économie de défense. Il contribue également à promouvoir et à diffuser toutes les connaissances utiles en matière de défense, de relations internationales, d'armement et d'économie de défense.

L'Institut possède aujourd'hui le statut d'établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du Premier ministre, en pratique du Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN).

Les formations de l'IHEDN donnent lieu à l'organisation de sessions nationales, en sessions régionales, en cours européens et en sessions internationales. L'Institut organise également des séminaires ciblés qui s'adressent à des publics diversifiés : parlementaires, élus locaux, magistrats, préfets, étudiants des universités et grandes écoles, ainsi que des formations thématiques comme l'Intelligence économique ou la gestion civilo-militaire des crises extérieures. L'IHEDN a vocation à former en premier lieu les hauts fonctionnaires, mais s'adresse également aux cadres d'entreprises du privé ainsi qu'aux chercheurs et universitaires. Il accueille ainsi 2 600 auditeurs dans le cadre des soixante sessions et des séminaires organisés annuellement.

Il dispose d'un budget de 10 millions d'euros incluant des transferts des ministères de la défense et des affaires étrangères versés au titre des sessions internationales. Il s'appuie aussi sur des fonds propres provenant notamment des frais d'inscription (4 000 euros en moyenne par auditeur ; les frais d'inscription variant, en fonction du statut de celui-ci, entre 3 000 et 15 000 euros).

De l'ensemble de ce processus résulte un haut degré de sélectivité dans la promotion vers les postes sommitaux des trois Armées, mais également une orientation finalement assez précoce des carrières.

D'après les statistiques citées par le Général Hervé Wattecamps, directeur des Ressources humaines de l'Armée de Terre, sur un effectif annuel de 145 élèves de Saint-Cyr, seuls 85 réussissent à intégrer l'École de guerre, étape incontournable de la sélection au grade de commandant ; 75 atteignent le grade de colonel et l'accès au généralat concerne 22 gradés.

Une même sélectivité s'observe, peu ou prou, au sein de la Marine nationale. Suivant les chiffres développés par Vice-amiral Christophe Prazuk, directeur du Personnel militaire de la Marine : les 200 officiers de marine recrutés chaque année se partagent entre une centaine d'officiers spécialisés dans des cursus très techniques et une centaine d'officiers généralistes. C'est dans ce vivier de généralistes que vont être distingués les futurs responsables. Environ 35 d'entre eux réussiront le concours de l'École de guerre ; une trentaine d'officiers deviendront ensuite capitaines de vaisseau, moins d'une dizaine d'officiers généraux ; parmi ces derniers, deux officiers accéderont chaque année à des postes de direction générale dans la Marine.

De surcroît, on notera que, suivant l'analyse du Vice-amiral Christophe Prazuk, la réforme du statut des militaires en 2008 a fortement limité tout passage automatique de grade : **tous les grades d'officier – capitaine, commandant, lieutenant-colonel, colonel – peuvent être des grades de fin de carrière.**

Dès lors, l'une des forces de la gestion des ressources humaines au sein des Armées réside dans l'effort consacré à l'anticipation des développements possibles d'une carrière, compte tenu des états de service d'un officier et d'une analyse prospective de ses aptitudes à progresser dans la hiérarchie. Suivant l'état des lieux dressé par le Général Hervé Wattecamps, directeur des Ressources humaines, l'Armée de Terre positionne tous ceux d'un même millésime pour

qu'ils sachent où ils en sont dans leur carrière. Il est ainsi possible d'indiquer aux colonels, par exemple vers l'âge de quarante-trois ou quarante-quatre ans, les postes dans lesquels ils sont susceptibles d'évoluer à échéance de cinq ou dix ans. Cette anticipation vise à donner à chacun l'opportunité de choisir entre poursuivre sa carrière au sein de l'Armée ou éventuellement la quitter.

Le Capitaine de vaisseau Marc Véran, chargé de la politique des hauts potentiels des Armées au sein du CEMA, a estimé devant la mission que la sélection ainsi organisée au sein de l'institution militaire faisait ses preuves dans la mesure où les quelques défaillances constatées avaient principalement pour origine des motifs personnels, tels qu'un défaut de motivation.

Objectivement, la qualité du recrutement des officiers généraux et supérieurs des trois Armées tend à fournir la preuve de la permanence d'une tradition éprouvée de formation continue des cadres militaires. Ce modèle peut, à l'évidence, fournir des enseignements utiles à la professionnalisation du recrutement de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État sans qu'il ne soit évidemment simplement transposable.

Du point de vue des Rapporteurs, des propositions qui s'en inspirent pourraient favoriser un saut qualitatif réel dans la professionnalisation du recrutement de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État en général et, en particulier, dans l'amélioration de l'identification et de l'accompagnement des hauts potentiels.

3. Dépasser les limites du vivier des futurs cadres dirigeants et tendre vers la construction d'un parcours de carrière en s'inspirant du modèle militaire

Comme les développements précédents l'ont montré, **la fonction publique de l'État dispose d'instruments et de procédures destinés à valoriser la compétence de ses talents et, de manière plus générale, l'encadrement dirigeant et supérieur.** Les circulaires des 10 février 2010, 3 mai 2013 et 10 juin 2015 ont fixé un cap et donné des orientations qui expriment notamment une attention nouvelle pour la mobilité des cadres, en particulier au sein de la fonction publique de l'État et hors de la fonction publique. Des procédures qui contribuent à la professionnalisation du recrutement et de l'évaluation semblent pouvoir s'enraciner dans les pratiques, telles que la revue des carrières, l'entretien professionnel, l'évolution de la notation, les bilans de carrières, les plans managériaux des ministères et le déploiement d'une fonction « ressources humaines ».

Il reste à systématiser cette politique pour l'ensemble de la carrière des cadres dirigeants et supérieurs de l'État, en particulier en donnant une consistance plus grande à la notion de parcours professionnel. À cette fin, deux réponses peuvent être apportées : l'une, à court et moyen termes, consiste à renforcer le dispositif du vivier des futurs cadres dirigeants ; l'autre – plus exigeante mais qui

recueille la préférence des Rapporteurs – vise le dépassement des limites inhérentes au dispositif actuel d'identification et d'accompagnement des hauts potentiels et des cadres dirigeantes en s'inspirant des méthodes du « modèle militaire ».

a. Étayer le dispositif du vivier des futurs cadres dirigeants

Le renforcement de l'outil principal de sélection des hauts potentiels implique de lever des interrogations ou des hypothèques qui pèsent aussi bien sur ses ressources, sur son format, que sur son rôle dans le recrutement de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État.

- *Consolider les moyens de gestion du vivier des futurs cadres dirigeants*

La gestion du vivier des futurs cadres dirigeants relève pour l'essentiel de la compétence de la Mission cadre dirigeant. En conséquence, la politique d'identification et de suivi des hauts potentiels dépend des ressources allouées à ce service du Secrétariat général du Gouvernement. Il s'agit des crédits inscrits au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

La loi de finances initiale pour 2016⁽¹⁾ consacre au dispositif de formation des cadres dirigeants 1,1 million d'euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiements (CP). Ces crédits assurent le financement :

– d'actions de formation et d'accompagnement au bénéfice des cadres dirigeants et du vivier, particulièrement centrées sur le renforcement des compétences managériales (0,7 million d'euros) ;

– d'un dispositif d'aide au recrutement au profit des autorités de nominations et d'assistance à l'évaluation des profils de cadres identifiés et de bilans de compétences (0,3 million d'euros) ;

– des actions d'accompagnement de la politique de mixité pour l'accès aux plus hautes responsabilités de l'État (0,1 million d'euros).

Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, ces chiffres illustrent **une stabilisation des ressources budgétaires de la politique de professionnalisation du recrutement de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État** depuis la loi de finances initiale pour 2013.

(1) Cf. Projet de loi de finances pour 2016, Extrait du bleu budgétaire de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, octobre 2015, p. 54.

CRÉDITS DE LA MISSION CADRES DIRIGEANTS ENTRE 2013 ET 2016 (EN AE ET CP)

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016
Formation et accompagnement des cadres dirigeants et du vivier	ND	0,62	0,3	0,7	0,7
Aide au recrutement, assistance l'évaluation des profils et bilans de compétence	ND	0,45	0,3	ND	0,3
Autres actions d'accompagnement, de formation et d'évaluation au bénéfice des cadres dirigeants	ND	SO	0,1	SO	SO
Consolidation des compétences du vivier	ND	0,12	0,4	SO	SO
Accompagnement de la politique de mixité	ND	SO	SO	ND	0,1
Total	ND	1,194	1,1	1,1	1,1

Sources : Projets annuels de performances entre 2012 et 2016.

En termes de ressources humaines, **la Mission cadres dirigeants dispose, à la fin de l'exercice 2015, de sept emplois (contre 6 en 2012 et 8 en 2013).**

D'après les éléments communiqués aux Rapporteurs par la délégation pour la rénovation de l'Encadrement dirigeant de l'État, l'équipe de la Mission se caractérise par **une assez grande mobilité de ses membres** au sein de la fonction publique, **ainsi que par la diversité de leur profil et de leurs origines professionnelles**. En dehors du recrutement d'agent contractuel, les fonctionnaires intègrent la Mission par voie de détachement (ou affectation s'il s'agit d'agents des services du Premier ministre). Outre d'un vacataire, elle est formée aujourd'hui de :

- deux fonctionnaires de catégorie A+ : une conseillère maître à la Cour des comptes et une administratrice civile hors classe venue du ministère des Finances ;

- quatre fonctionnaires de catégorie A ayant notamment occupé des postes au sein des services : du ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes et du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative ; de l'ENA et de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) ; du Premier ministre ; d'une direction départementale des territoires (DDT) ;

- une agent de catégorie B en la personne d'une assistante.

Les trois tableaux ci-dessous retracent l'évolution de la composition de la Mission cadres dirigeants, en termes de catégorie statutaire et de masse salariale.

**ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE
DE LA MISSION CADRES DIRIGEANTS ENTRE 2012 ET 2015**

(en personnes physiques et en euros)

2012			
Emplois	Effectifs	Coût moyen hors CAS PAP	Total
A+	3	113 360	340 080
A	1	61 551	61 551
C	2	32 748	65 496
Total	6		467 127

2013			
Emplois	Effectifs	Coût moyen hors CAS PAP	Total
A+	3	113 665	340 995
A	3	59 707	179 121
C	2	34 332	68 664
Total	8		588 780

2015			
Emplois	Effectifs	Coût moyen hors CAS PAP	Total
A+	3	131 038	262 076
A	3	66 367	265 468
B	1	46 250	46 250
Total	7		573 794

Sources : Chiffres de la direction des services administratifs et financiers (DSAF) communiqués par la Mission cadres dirigeants.

À la lumière de ces différents éléments, on peut s'interroger sur l'adéquation des ressources dont dispose la Mission cadres dirigeants à ses missions. Certes, dans la mise en œuvre opérationnelle de la politique de détection et de suivi de hauts potentiels, la Mission collabore avec d'autres acteurs de la fonction Ressources humaines de l'État et recourt de manière non négligeable à des prestataires externes. On remarquera d'ailleurs que la rémunération des marchés publics conclus par elle explique une part prépondérante de la consommation de ses crédits.

Cela étant, les éléments recueillis par la mission mettent en évidence l'investissement important de l'équipe de la Mission, tant dans la phase d'évaluation interministérielle des fonctionnaires proposés à l'inscription au vivier des futurs cadres dirigeants, que dans le cadre de leur accompagnement. Du reste, la circulaire du 10 février 2010 confie à la structure un rôle décisif de conseil et d'animation de réseaux de formation et d'échanges entre pairs ; en outre, elle fonde la mission à intervenir de manière croissante dans le processus même de nomination, par exemple en assistant les ministères dans la recherche de profils plus diversifiés pour les emplois laissés vacants. En cela, suivant le jugement émis par Mme Béatrice Buguet-Degletagne, présidente de la commission fonction publique de l'Association des anciens élèves de l'ÉNA, la Mission cadres dirigeants représente un réel support interministériel qui, toutefois, demeure à l'état embryonnaire au regard de ses missions et de son dimensionnement ⁽¹⁾.

(1) Audition du 16 mars 2016.

C'est la raison pour laquelle, eu égard à l'importance et à la multiplicité des tâches qui incombent, les Rapporteurs estiment utile d'en consolider les moyens, notamment au plan de ses ressources en effectifs.

Proposition : consolider les moyens de la Mission cadres dirigeants de l'État

- *Ajuster le format du vivier aux besoins de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État*

D'après les données transmises à la mission par la déléguée pour la rénovation de l'Encadrement dirigeant de l'État, le cercle des futurs cadres dirigeants compte **aujourd'hui environ 650 membres (dont 29 % de femmes)**⁽¹⁾. 10 % d'entre eux possèdent une expérience professionnelle dans le secteur privé. Les âges vont de 32 à 62 ans, avec moyenne d'âge à 49 ans.

Ce chiffre marque **une inflexion récente dans une croissance sans doute insuffisamment maîtrisée des effectifs** admis dans le vivier des futurs cadres dirigeants lors de sa constitution initiale.

De l'analyse développée au cours de ses auditions par Mme Florence Meaux, déléguée pour la rénovation de l'Encadrement dirigeant de l'État, il ressort en effet qu'à sa création, le vivier avait été constitué sans réelle méthode : certains fonctionnaires ignoraient en faire partie ou ne souhaitaient pas en être membres ; d'autres pouvaient ne paraître posséder toutes les qualités d'un futur cadre dirigeant de l'État.

Cette situation originelle peut s'expliquer par les procédures de recrutement alors en vigueur au lancement du dispositif : les ministères adressaient au Secrétariat général du Gouvernement (SGG) des *curriculum vitae* par la suite compilés dans un système d'information ; dans ces conditions, le SGG ne disposait en pratique que des coordonnées des fonctionnaires inscrits, c'est-à-dire d'éléments d'information de nature extrêmement formelle, les personnes n'étant pas forcément reçus par la mission. Ainsi, la première année après sa création, 400 fonctionnaires ont été proposés ; les deuxième et troisième années, les effectifs ont porté sur 300 puis sur 275 agents.

Le besoin de qualification et d'objectivisation des motifs d'entrée au vivier a conduit à restreindre le nombre des admissions depuis 2015. L'année dernière, la Mission cadres dirigeants a ainsi proposé au comité des secrétaires généraux l'inscription de 100 hauts fonctionnaires sur une cohorte potentielle de 268 personnes.

(1) D'après les documents remis par la Mission cadres dirigeants, on dénombrait près de 1 700 cadres de l'État au 1^{er} mars 2016, dont 600 cadres dirigeants, 615 viviers, 380 anciens cadres dirigeants. Par ailleurs, 620 postes de cadres dirigeants figuraient dans l'application SICD.

Objectivement, **cette sélectivité nouvelle dans le recrutement du vivier des cadres futurs cadres dirigeants présente deux vertus : d'une part, permettre de s'assurer de l'adéquation des profils avec la qualité de fonctionnaires hauts potentiels avec les compétences attendues de l'encadrement supérieur et dirigeants de l'État ; d'autre part, donner aux membres du vivier de réelles perspectives de carrière** et leur garantir un accompagnement en rapport avec la réalité des postes offerts.

Ainsi que l'a affirmé Mme Brigitte Jumel, secrétaire générale de le l'UFFA-CFDT fonction publique⁽¹⁾, la raréfaction des emplois de postes de direction ne peut cependant que diminuer l'intérêt d'un tel dispositif. Cette analyse rejoint la conclusion formulée par Mme Méaux elle-même : *« Il n'est pas souhaitable que le vivier compte 650 membres pour seulement 200 postes de niveau correspondant, au risque de susciter d'importantes frustrations et laisser sous-entendre que le dispositif compte un certain nombre de fonctionnaires ne possédant pas le profil adéquat »*⁽²⁾.

Les Rapporteurs considèrent qu'**il convient en effet que les administrations proposent moins de fonctionnaires à l'entrée du vivier mais des fonctionnaires mieux préparés**. La Mission cadres dirigeants a entamé cette démarche. **Il a été demandé aux ministères de procéder, pour l'exercice 2016, au réexamen de la situation des personnes ayant intégré le vivier des futurs cadres dirigeants en 2012**. À cet effet, des fiches de proposition devront être complétées ou établies afin de juger de la pertinence de leur maintien dans le dispositif, suivant une procédure analogue à celle appliquée pour les fonctionnaires présentés à l'admission pour la première fois. Pour autant, il n'est pas prévu que soit réalisé un *assessment* systématique des fonctionnaires pour lesquels le maintien dans le vivier est propos. Il peut cependant être effectué sur demande de l'administration de rattachement.

Cette restriction se conçoit au regard de l'importance numérique des cohortes concernées, ainsi que de l'investissement que représente le recours à ce type d'évaluation. Néanmoins, **l'assessment semble offrir un outil utile pour précisément répondre à l'objectif d'une qualification de l'appartenance au cercle des hauts potentiels**.

Aussi, les Rapporteurs jugent indispensable de poursuivre l'ajustement du format du vivier des futurs cadres dirigeants en soumettant l'ensemble des hauts fonctionnaires qui y sont inscrits aux procédures d'assessment. Le réexamen des inscriptions pourrait être à l'avenir réalisé de manière annuelle, par cohorte de fonctionnaires inscrits au cours du même exercice, en prenant en compte le nombre des postes auxquels les membres du vivier pourraient légitimement prétendre mais aussi l'évolution des compétences requises de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État.

(1) Audition du 16 mars 2016.

(2) Audition du 5 avril 2016.

- *Créer les conditions d'un recrutement plus ouvert des hauts potentiels*

À plusieurs reprises aux cours de leurs travaux, l'attention des Rapporteurs a été attirée sur le manque de transparence et d'objectivité qui entoureraient l'intégration des membres du vivier des futurs cadres dirigeants. Ainsi, Mme Brigitte Jumel, secrétaire générale de l'Union fédérale des fonctionnaires et assimilés (UFFA-CFDT fonction publique) a-t-elle appelé, lors de son audition du 16 mars, à « *sortir de l'opacité, qui est pour [les membres de son organisation] flagrante, dans la gestion des viviers et fixer des objectifs clairs en termes de transparence* ».

Il peut être fait crédit à la Mission cadres dirigeants de veiller avec une vigilance accrue sur la qualification des hauts fonctionnaires présentés à l'admission au vivier des futurs cadres dirigeants.

Cette politique repose en premier lieu sur l'appareil normatif développé par la Mission afin d'uniformiser les critères du recrutement et d'assurer sa sélectivité. En parallèle de l'exercice de la revue des cadres, les ministères sont ainsi désormais tenus de remplir une fiche individuelle dont le contenu a été formalisé par la Mission. Le cadre y est présenté, ainsi que ses réalisations principales, son autoévaluation sur la grille de compétences managériales, l'évaluation de sa hiérarchie, la présentation de ses motivations à devenir cadre dirigeant et celles des fonctions de cadre dirigeant qui l'intéressent. Suivant les explications données par Mme Florence Méaux, la fiche se veut extrêmement précise afin de révéler l'évaluation interne et la motivation de la personne. L'ensemble de l'évaluation réalisée par les ministères doit s'appuyer sur le référentiel de compétences managérial. Élaboré par la Mission cadres dirigeants, ce document identifie dix compétences que doivent posséder les cadres supérieurs et dirigeants de l'État.

Compétences requises des cadres dirigeants de l'État

En s'appuyant sur le référentiel élaboré par la Mission cadres dirigeants, la DGAFP a dégagé trois types de compétences nécessaires à l'exercice de responsabilités au sein de l'encadrement dirigeant et supérieur. Elles se classent en **trois catégories** :

– **les compétences professionnelles liées à l'action** : capacité de synthèse, réactivité, autonomie et sens de l'organisation, aptitudes à évaluer les situations, aptitude à la négociation ;

– **les compétences managériales liées à la relation** : aptitude à communiquer, aptitude au travail en équipe, capacité à travailler avec des partenaires, capacité à encadrer et à déléguer, à piloter, à développer et à valoriser les compétences des collaborateurs ;

– **les compétences liées à l'intelligence des situations** : sens de l'intérêt général, capacité à la prise de décision dans une situation complexe, créativité et sens de l'initiative.

Source : réponse au questionnaire adressé à la DGAFP.

En second lieu, **concourent à l’homogénéité des critères d’intégration au vivier des futurs cadres dirigeants le contrôle de cohérence opéré par la Mission, ainsi que la procédure d’examen du profil des fonctionnaires présentés au comité des secrétaires généraux.**

La déléguée pour la rénovation de l’Encadrement dirigeant de l’État a souligné que les propositions d’inscription suscitaient souvent, à ce dernier stade de la procédure, un jugement unanime. En outre, la présentation devant le comité des secrétaires généraux paraît permettre d’intégrer de manière adéquate, dans l’évaluation globale d’un profil, les éléments d’expertise complémentaire fournis par un cabinet extérieur. Sur la base de l’expérience réalisée en 2015, il a été en l’occurrence décidé que l’avis établi par *Eurogroupe Consulting* – jusqu’à présent non discriminant – donnerait désormais lieu à débat en cas de difficulté d’appréciation sur le bien-fondé d’une inscription au vivier des futurs cadres dirigeants.

Néanmoins, un fait semble s’imposer, mis en évidence par Mme Béatrice Buguet-Degletagne, présidente de la commission Fonction publique de l’Association des anciens élèves de l’ÉNA : **si des critères élaborés à l’échelle interministérielle commande en principe l’inscription en son sein, le vivier reste en fait alimenté par les ministères ou par les corps.**

Dès lors, **des aléas peuvent exister dans la première phase de l’identification des hauts potentiels** qui se révèle tributaire de la qualité de la revue des cadres, ainsi que de la disparité des ressources – voire des cultures des ministères – pour l’évaluation de leurs cadres.

Certes, la circulaire précitée du 10 février 2010 contient des prescriptions relativement précises en ce qui concerne l’identification des cadres à haut potentiel. Le texte prévoit ainsi que lorsqu’il n’était pas encore accompli, ce travail doit porter en priorité sur les cadres de niveau – 1 ou – 2 par rapport à une liste de postes déterminés. **Dans les faits, tout donne à penser que les pratiques d’évaluation peuvent différer sensiblement et affecter l’identification des hauts potentiels.** Les éléments fournis par la direction générale de l’Administration et de la Fonction publique (DGAFP) montrent d’ailleurs que **certains ministères sont plus avancés que d’autres en ce domaine.**

Par exemple, la direction du Trésor organise une évaluation à 180 degrés pour les agents servant dans le réseau des conseillers économiques à l’étranger. Pour sa part, le ministère des Affaires étrangères soumet l’ensemble de ses cadres dirigeants à une évaluation à 360 degrés, évaluation réalisée dans le cadre d’une procédure informatisée, en application d’un arrêté datant de 2011 ⁽¹⁾.

(1) Arrêté du 26 décembre 2011 relatif à l’évaluation d’agents d’encadrement supérieur relevant du ministère des affaires étrangères. Utilisée en 2006 pour les ambassadeurs, l’évaluation à 360 degrés a été progressivement élargie aux directeurs d’administration centrale et, depuis trois ans, aux sous-directeurs. Elle s’applique désormais à l’adjoint direct d’un ambassadeur lorsque l’effectif du poste dépasse 50 agents.

Pratiquent également ce type d'évaluation croisée :

– le ministère de l'Intérieur qui, par l'intermédiaire du Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État (CSATE), soumet également les sous-préfets et les préfets à une évaluation à 360 degrés aux moments clés de leur carrière (par exemple, à la titularisation des sous-préfets dans le corps des préfets) ; le décret n° 2015-547 du 19 mai 2015 a renforcé les pouvoirs d'évaluation du Conseil supérieur en lui confiant désormais le pilotage de l'évaluation à 360° de l'ensemble des hauts fonctionnaires du ministère ;

– le ministère de la Défense, pour les administrateurs civils du ministère (dispositif piloté par les inspecteurs civils), ainsi que pour les cadres militaires ;

– les services du Premier ministre, afin d'apprécier l'impact interministériel des actions des directeurs d'administration centrale.

En revanche, le rapport sur *l'Encadrement supérieur et dirigeant de l'État*⁽¹⁾ fait état de lourdeurs en gestion pour les petites administrations. Ces difficultés ne porteraient pas que sur l'évaluation des cadres. De manière plus globale, la sélection des candidats au vivier, le suivi de leur entrée et de leurs parcours en son sein nécessite, en effet, la mobilisation des personnes en charge de l'encadrement supérieur dans des administrations dont les effectifs sont contraints.

Du point de vue des Rapporteurs, l'existence de ce type d'aléas se révèle problématique car en plus de créer une inégalité de fait entre les agents, elle nuit potentiellement à l'efficacité de la sélection des hauts potentiels en réduisant le champ des possibilités en matière de recrutement. De ce constat, découle **la nécessité d'assurer la transparence et l'objectivité des procédures d'admission au vivier des futurs cadres dirigeants en réduisant la part d'aléas que peut comporter la sélection ministérielle.** À cet effet, ils proposent **d'instituer un appel à candidatures ouvert, à l'échelle des départements ministériels, à l'ensemble des fonctionnaires susceptibles de répondre aux critères d'inscription au vivier des futurs cadres dirigeants.**

Cette proposition n'a pas pour corollaire le dessaisissement des services ministériels de gestion des ressources humaines. Un raisonnement pragmatique conduit à ne pas préjuger de la capacité effective de la Mission cadres dirigeants, compte tenu de ses ressources, à opérer seule une sélection efficace dans l'hypothèse d'un accroissement sensible des profils à examiner. En outre, l'évaluation réalisée à l'échelle interministérielle en vue de la décision d'inscription doit intégrer une connaissance des aptitudes effectives que seule la proximité avec un environnement de travail autorise réellement.

(1) CAMET (F.), FERRI (E.), GUILLOT (J.), LEVEQUE (P.), TEYSSIER (A.), *L'encadrement supérieur et dirigeant de l'État*, juillet 2014.

Proposition : ajuster périodiquement le format du vivier des futurs cadres dirigeants et garantir la transparence des conditions d'admission en son sein à l'échelle des ministères par l'institution d'un appel à candidatures.

L'objectivisation des procédures d'entrée dans le vivier ne peut que renforcer la légitimité de la démarche qui le fonde. Pour autant, son utilité dans la professionnalisation du recrutement des cadres supérieurs et dirigeants de l'État resterait à démontrer s'il n'exerçait aucune influence sur le devenir de ses membres.

- *Accentuer l'impact du vivier des futurs cadres dirigeants sur le déroulement des carrières*

Devant les Rapporteurs, des hauts fonctionnaires récemment inscrits au vivier ont apporté le témoignage de leur expérience. Il en ressort que dans leur cas, l'admission dans ce cercle et le suivi de ses formations sont intervenus à un moment opportun pour l'orientation de leurs carrières, en leur donnant la possibilité d'acquérir des compétences et un positionnement utiles à leur promotion.

Au-delà de ces expériences récentes et individuelles, des incertitudes subsistent quant à la portée effective du dispositif sur la progression professionnelle des hauts fonctionnaires.

La première interrogation porte sur la formation dispensée aux hauts potentiels. Entre décembre 2015 et juin 2016, le Cycle interministériel du Management de l'État (CIME) aura accueilli sa quatrième promotion. D'après les éléments recueillis au cours de l'audition de fonctionnaires récemment admis dans le vivier des futurs cadres dirigeants, les modules se déroulent de manière professionnelle. Les exercices traitent de thématiques très concrètes et font appel à une pédagogie innovante même si l'approche de la formation dispensée dans le cadre du CIME correspond à une logique de *coaching* collectif.

Les Rapporteurs jugent cependant nécessaire d'étudier les moyens d'étoffer la formation destinée aux hauts potentiels.

Proposition : étoffer le contenu et la durée de la formation dispensée dans le cadre du Cycle interministériel du Management de l'État.

La seconde question porte sur le lien entre l'appartenance au vivier des futurs cadres dirigeants et le déroulement des carrières.

Comme exprimé par la déléguée pour la rénovation de l'Encadrement dirigeant de l'État devant la mission d'évaluation, « [l]'*intégration au vivier des cadres dirigeants n'entre pas dans la procédure statutaire de constitution d'un dossier pour un agent. Un chef de service peut se montrer brillant, atteindre le niveau maximal des primes auxquels il peut prétendre et, pour autant, ne pas faire partie du vivier interministériel des futurs cadres dirigeants de l'État pour*

différentes raisons – par exemple, parce que sa hiérarchie ne l'a pas proposé ». La Mission estime qu'elle n'est pas chargée « d'instruire la carrière d'un individu » mais « d'identifier des profils qu'[elle peut] proposer aux autorités quand des nominations doivent être effectuées ». C'est en vertu de cette conception qu'en 2015, il aurait été refusé de communiquer des dossiers d'évaluation à la hiérarchie à la suite de la présentation en comité des secrétaires généraux de profils aux évaluations contrastées. De fait, l'avis rendu par le cabinet extérieur n'a pour seuls destinataires que le fonctionnaire évalué et la Mission cadres dirigeants.

Objectivement, cette distinction entre identification des hauts potentiels et gestion administrative de la carrière d'un agent se justifie au regard du positionnement de la Mission que des tâches que les textes lui confient. Certes, l'appartenance au vivier des cadres dirigeants offre, en principe, à ses membres une certaine visibilité, dès lors que les autorités de nomination sont censées pouvoir prendre connaissance de leur profil en consultant le Système d'information des cadres dirigeants (SICD).

Il s'agit cependant de donner à ses membres la possibilité à ses membres d'être pleinement identifiés, à l'échelle interministérielle, comme susceptibles de prétendre occuper des emplois vacants, y compris en dehors du périmètre de leurs affectations.

En application de la circulaire précitée du 3 mai 2013, les ministères sont tenus d'adresser au Secrétariat général du Gouvernement (SGG) trois propositions pour la nomination à un emploi vacant. Celles-ci comprennent au moins un candidat de chaque sexe et au moins un candidat figurant dans le vivier ministériel. De fait, d'après les chiffres communiqués par la Mission **les hauts fonctionnaires faisant partie du vivier des futurs cadres dirigeants occupent une place croissante au sein de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État**. Pour ce qui est des emplois à la décision du Gouvernement, pourvus en Conseil des ministres, la part de ses membres passe en effet, ainsi que l'illustrent les données du tableau ci-dessous, de 18 % des nominations en 2012 à 23 % en 2015.

**PART DU VIVIER DES FUTURS CADRES DIRIGEANTS
DANS LES NOMINATIONS AUX EMPLOIS A LA DÉCISION DU GOUVERNEMENT**

(en % des nominations en Conseil des ministres)

	2012	2013	2014	2015
Cadres dirigeants en poste	42	47	48	52
Fonctionnaires inscrits au vivier des cadres dirigeants	18	19	22	23
Autres	40	34	29	24
Total	100	100	100	100

Sources : Mission cadres dirigeants.

Par ailleurs, le taux de nomination des cadres dirigeants déjà en poste augmente de manière continue, passant sur la période considérée de 42 % à 52 % ; la place des cadres dirigeants devient ainsi majoritaire et représente le double des nominations qui entrent dans la catégorie « *autres* ».

Les rapporteurs préconisent de conforter cette dynamique. À cette fin, il pourrait être prévu de fixer à cinq le nombre des candidatures devant être transmises au SGG pour les nominations concernées, les propositions devant comporter trois candidats appartenant ou ayant appartenu de manière récente au vivier des futurs cadres dirigeants et, au moins deux candidats de chaque sexe. Cette règle pourrait évidemment admettre des exceptions motivées par l'urgence ou par l'absence de candidature qualifiée.

Proposition : augmenter le nombre des hauts fonctionnaires issus du vivier parmi les propositions de nomination aux emplois de l'encadrement supérieur et dirigeants de l'État.

À l'évidence, le perfectionnement continu du vivier des futurs cadres dirigeants relève d'une démarche décisive et nécessaire. Pour autant, dans sa configuration actuelle, cet outil ne peut prétendre répondre à tous les besoins et enjeux de l'identification des hauts potentiels et de leur accompagnement. Devant les Rapporteurs, des interrogations – pour ne pas dire des regrets – ont d'ailleurs pu être exprimées en ce qui concerne l'impossibilité actuelle d'organiser plus tôt dans la carrière, en dehors de tout enjeu directement opérationnel, des échanges entre pairs à propos de problématiques partagées dans l'exercice des fonctions. Il est, en outre, dommage que l'évaluation des membres du vivier n'intervienne pas à un stade antérieur de leurs carrières.

Ces interrogations ne peuvent que rendre plus légitime une poursuite de la réflexion qui amènerait à évaluer, dans une démarche prospective, l'apport de méthodes des gestions des ressources humaines employées par l'institution militaire.

b. Organiser un parcours de carrière en s'inspirant du modèle militaire

S'agissant de l'identification des hauts potentiels et de leur promotion vers des postes de l'encadrement dirigeant et supérieur, le processus en vigueur au sein des trois Armées donne à réfléchir aux moyens de répondre à deux enjeux essentiels pour la haute fonction publique : garantir l'objectivité de sa sélection ; donner aux hauts fonctionnaires la possibilité d'accéder à des responsabilités croissantes ou de réorienter les carrières en fonction des savoir-faire acquis et des aptitudes démontrées.

C'est dans cette perspective que les Rapporteurs proposent d'examiner des mesures inspirées des deux piliers de la gestion des ressources humaines développées au sein de l'institution militaire : d'une part, la création d'une École supérieure du management public ; d'autre part, l'organisation des parcours et l'ouverture professionnelle.

- *Créer une École supérieure du management public*

Sur le modèle du cursus organisée autour de la scolarité à l'École de Guerre, les Rapporteurs estiment qu'il serait souhaitable de faire évoluer le dispositif d'identification des hauts potentiels vers **l'institution d'une véritable « École supérieure de management public », accessible par concours ou examen professionnel, qui marquerait une première étape dans la reconnaissance des futurs cadres supérieurs et dirigeants de l'État.**

Cet établissement recruterait **de huit à dix ans après la première affectation suivant la fin de la scolarité à l'ÉNA.** L'admission en son sein ne procéderait pas nécessairement de l'organisation d'un concours fondé sur des épreuves écrites, avec pour objectif l'évaluation de compétences académiques. Conformément au cadre statutaire applicable au recrutement dans la fonction publique d'État, la procédure pourrait prendre la forme d'un examen professionnel organisé sur épreuves, l'une d'elle pouvant consister en la présentation par les candidats des acquis de l'expérience professionnelle en relation avec les fonctions auxquelles l'examen professionnel les destine ⁽¹⁾.

Les enseignements dispensés intégreraient une préparation à l'exercice de compétences managériales mais également l'acquisition de compétences plus techniques. La scolarité pourrait comporter une phase pratique d'observation de plusieurs jours, avec une durée minimale consacrée à la connaissance du secteur privé et/ou associatif. Elle serait sanctionnée par la délivrance d'un diplôme.

Cette perspective soulève des questions comme celle du **positionnement de cette école** par rapport aux écoles de service public, ainsi qu'aux organismes participant à l'offre de formation continue destinée aux futurs cadres dirigeants. Compte tenu de l'expérience acquise dans le cadre du fonctionnement du Cycle supérieur de perfectionnement des administrateurs (CSPA), ou du Cycle interministériel de management de l'État, l'ÉNA pourrait ainsi assumer le rôle d'une future École supérieure du Management public.

Il s'agirait aussi de déterminer la **durée et le calendrier de la scolarité** et de déterminer si son organisation justifierait une interruption dans l'exercice des fonctions. Il conviendra de déterminer des **critères de candidature** prenant en considération une difficulté pour la gestion ultérieure des carrières mise en évidence par MM. Arnaud Teyssier et Eric Ferri, deux des auteurs du rapport sur *L'encadrement supérieur et dirigeant de l'État* : l'hétérogénéité possible des âges pour des hauts fonctionnaires candidats selon le moment de leur scolarité à l'ÉNA et leur accès par le tour extérieur.

<p>Proposition : créer une école supérieure du management public qui forme les très hauts potentiels ayant exercé des responsabilités leur permettant de prétendre à l'accès à l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État.</p>

(1) Cf. article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

- *L'organisation des parcours et l'ouverture professionnelle*

Dans l'organisation de la progression dans les compétences acquises et de l'ouverture à des problématiques plus générales, les Rapporteurs considèrent **qu'il manque aujourd'hui une instance jouant un rôle similaire à celui du Centre des hautes études militaires (CHEM) pour les officiers après l'étape majeure que constitue dans leur carrière le passage par l'école de guerre.**

On remarquera que dans le dispositif fondé sur l'ordonnance du 9 octobre 1945⁽¹⁾, un organe remplissait cette fonction d'ouverture à la société civile et de partages de problématiques essentielles pour le pays. Il s'agissait du Centre des hautes études administratives (CHEA) dont la mission, suivant l'article 10 de l'ordonnance, était de « *parfaire la formation nécessaire à l'exercice de haute fonctions publiques* », d'organiser « *l'étude des problèmes relatifs à la France d'outre-mer* », et de compléter « *la préparation à la gestion et à la surveillance d'entreprises industrielles et commerciales nationalisées ou contrôlées par l'État* ». Par ses missions, le CHEA constituait, avec les instituts d'études politiques et l'École nationale d'Administration, le troisième pilier du système mis en place au lendemain de la guerre dans une volonté de renouvellement des élites administratives.

Après l'organisation de 22 sessions entre 1947 et 1963, le Centre a été mis en sommeil, ses fonctions étant reprises progressivement par l'ÉNA. D'après les éléments recueillis par les Rapporteurs au cours leurs travaux, cette disparition s'explique également par l'absence d'une réelle valorisation de ses travaux à l'échelle interministérielle⁽²⁾.

Dans l'organisation d'un véritable parcours professionnel au sein de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État dans lequel la confrontation des points de vue sur des politiques publiques apparaît comme un besoin fondamental, les rapporteurs considèrent que **le parcours des hauts potentiels devrait comporter une étape institutionnalisée, constituée de sessions de formation sur le modèle et avec les objectifs semblables à celles organisées par le CHEM.**

Sur le modèle du Centre des hautes études militaires (CHEM) ou de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), la participation à ces sessions interviendrait après la sortie de l'École supérieure du management public pour les hauts potentiels qui auraient démontré leur aptitude à exercer les plus hautes responsabilités au sein de l'État. Dans l'intérêt même d'un partage des expériences professionnelles et d'un échange de vue sur des problèmes généraux et stratégiques concernant l'ensemble des collectivités publiques, il pourrait être

(1) Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile.

(2) En abrogeant les articles 10 et 11 de l'ordonnance précitée du 9 octobre 1945, la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit procède à la suppression formelle du Centre.

également utile qu'elle accueille des agents d'un niveau équivalent, issus des deux autres versants de la fonction publique ainsi que des États de l'Union européenne.

Proposition : institutionnaliser, dans le parcours des hauts potentiels, une étape constituée de sessions de formation sur le modèle et avec les objectifs de celles organisées par le CHEM.

Certes, comparaison n'est pas raison. Nonobstant l'importance du principe hiérarchique, la haute fonction publique et la hiérarchie militaire présentent en effet des caractéristiques spécifiques, tant du point de vue de leur démographie que du cours des carrières en leur sein.

Du point de vue des Rapporteurs, ces propositions pourraient cependant favoriser un saut qualitatif réel dans la professionnalisation du recrutement de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État en général et, en particulier, dans l'amélioration de l'identification et de l'accompagnement des hauts potentiels.

Spécificités de la démographie et des carrières au sein de la hiérarchie militaire et au sein de la haute fonction publique

Le déroulement des carrières au sein des Armées repose sur une logique de flux et de carrières plus courtes dans un poste en raison de deux facteurs :

- le contingentement des effectifs d'officiers généraux, qui implique le départ à échéance périodique des plus anciens dans un grade, condition *sine qua non* de la promotion de cadres plus jeunes dans la hiérarchie ;
- la limite d'âge fixée à 59 ans pour les officiers généraux⁽¹⁾, laquelle réduit en moyenne la durée d'emploi dans des responsabilités d'officier général, ainsi que la possibilité d'une mobilité vers des postes d'encadrement dirigeant et supérieur de la fonction publique.

De fait, d'après les éléments développés par le colonel François-Marie Gougeon et le capitaine de vaisseau Marc Véran, les plus jeunes parviennent au généralat à 50 ans et la durée d'exercice des fonctions d'officier général s'en trouve limitée. Il en résulte une pyramide des âges sensiblement plus jeune par rapport à celle de la fonction publique.

Les dernières statistiques disponibles indiquent un âge moyen de 43 ans en moyenne dans les trois versants de la fonction publique et de 42 ans (41 ans pour les hommes et 42,6 ans pour les femmes) dans la fonction publique de l'État. La part des plus de 50 ans et plus s'élevait à 28,8 % des effectifs (29,9 % pour les femmes) en 2012⁽²⁾.

.../

(1) L'âge légal de départ en retraite des ingénieurs de l'armement, des commissaires des armées et des membres du corps du CGA est plus élevé, si bien que ces agents sont plus à même d'effectuer des mobilités externes dans des postes de cadre dirigeant.

(2) Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, Fonction publique – Chiffres clés 2014, Rapport annuel, in collection « Faits et chiffres », décembre 2014.

D'après les données du rapport sur « *l'Encadrement supérieur et dirigeant de l'État* »⁽¹⁾, 34,7 % des fonctionnaires appartiennent aux deux classes d'âge les plus représentées à savoir les 50-54 ans et les 55-59 ans. Plus de 50,9 % de la population étudiée par les auteurs a plus de 50 ans.

Pour leur part, les armées françaises s'efforcent d'employer des troupes et des officiers assez jeunes. D'après les éléments développés devant vos deux Rapporteurs par le Vice-amiral Christophe Prazuk, directeur du Personnel militaire de la Marine, la moyenne d'âge dans la Marine s'élève à 30 ans, celle sur ses bâtiments opérationnels à 28 ans. Notons que suivant les données rendues publiques par le Haut comité d'évaluation de la condition militaire⁽²⁾, les officiers représentent 16,75 % des effectifs militaires la population militaire. En 2013, cette catégorie comptait pour 12,9 % des militaires de l'armée de terre, 15,1 % des militaires de l'armée de l'air, 45 % des militaires du service de santé des armées et 100 % du personnel militaire de la direction générale de l'armement.

Une gestion dynamique et prospective des hauts fonctionnaires appelés à former l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État demeurera à l'évidence – et pour longtemps – une exigence fondamentale. Dans cette optique, l'efficacité de la politique d'identification et d'accompagnement des hauts fonctionnaires à haut potentiel devrait faire l'objet d'une évaluation au travers de l'instauration d'un nouvel objectif et de nouveaux indicateurs de performance du programme 129 « *Coordination du travail gouvernemental* ». L'un de ces indicateurs pourrait être la proportion de membres du vivier dans les primo-nominations aux emplois à la décision du Gouvernement.

Proposition : créer un indicateur de performance au programme 129 mesurant l'efficacité du vivier de cadres à haut potentiel.

Au préalable, pour assurer la puissance publique des compétences nécessaires à l'efficacité de son action, encore faut-il qu'au-delà de l'accomplissement d'une vocation, ceux qui œuvrent à son service puissent donner sens à leur engagement. Dans l'objectif même d'une amélioration résolue du recrutement au sein de la haute fonction publique, il importe donc de garantir l'attractivité de ses carrières.

(1) CAMET (F.), FERRI (E.), GUILLOT (J.), LEVEQUE (P.), TEYSSIER (A.), *L'encadrement supérieur et dirigeant de l'État*, juillet 2014.

(2) Haut comité d'évaluation de la condition militaire, Perspectives de la condition militaire - Pour une politique globale de la condition militaire (2015-2025), 9^e rapport, juin 2015. Cette part représentait 15,5 % en 2008 et de 16 % en 2010.

B. GARANTIR L'ATTRACTIVITÉ DES CARRIÈRES

Il ne s'agit pas seulement de satisfaire au très légitime besoin de reconnaissance et d'épanouissement au travail des hauts fonctionnaires ; il s'agit de tirer toutes les conséquences d'une situation que la spécificité des vies professionnelles masque au premier abord : celle d'une concurrence certaine - quoique inégale - entre le secteur privé et l'État dans le recrutement de leurs cadres supérieurs et dirigeants.

Ainsi que le montrent les chemins pris par les élèves de grandes écoles – y compris des écoles de service public, à l'exemple de Polytechnique –, le choix d'une carrière au sein la haute fonction publique ne va pas de soi. Il correspond à une aspiration de réalisation personnelle qui varie au gré des engagements, des préférences pour un secteur d'activité mais aussi des ambitions. Il procède aujourd'hui d'une multitude d'arbitrages dans lesquels entre une analyse comparée des conditions de travail, ainsi que des possibilités d'obtenir, à plus ou moins long terme des responsabilités qui récompensent l'investissement dans une scolarité sélective et les efforts fournis dans des postes exigeants ⁽¹⁾.

De cette analyse découle un impératif pour l'État : attirer mais surtout retenir les talents qui font le choix du service public, exigence qui vaut pour l'ensemble de la haute fonction publique. Elle implique d'organiser la reconnaissance des compétences et des profils sur la durée de carrières qui s'allongent, indépendamment de l'exercice de fonctions d'autorité ou d'encadrement. Elle invite ainsi à l'action sur quatre points déterminants : l'encadrement des passages par les cabinets ministériels ; l'adaptation des conditions de mobilité ; la valorisation de la fin de carrière dans le parcours professionnel ; la place des femmes au sein de l'encadrement supérieur et dirigeant.

1. Mieux encadrer les conditions et les suites d'un passage en cabinet ministériel

On s'étonnera peut-être de trouver dans ce rapport des développements relatifs à des fonctions qui ne relèvent pas, d'un point de vue statutaire, de la gestion des carrières au sein de la haute fonction publique. D'ailleurs, les jurisprudences de la Cour de cassation et du Conseil d'État s'appliquent avec constance, à distinguer les fonctions exercées par les membres d'un cabinet, des responsabilités qui découlent d'une position administrative ⁽²⁾.

(1) 22 % des anciens élèves de l'ÉNA rejoindraient une entreprise (publique ou privée) à un moment de leur carrière. Quand il est réalisé, le passage en entreprise interviendrait en moyenne au bout de neuf ans. 8 % des énarques auraient durablement quitté l'État (étude de François DENORD et Sylvain THINE pour le Centre européen de sociologie et de science politique (EHESS), « Que sont les énarques devenus ?, Synthèse des résultats de l'étude ENA/EHESS sur le devenir des anciens élèves de l'École nationale d'Administration (1985-2009) »).

(2) CE, 30 déc. 2009, n° 324565, Gouvernement Polynésie française.

Il est cependant évident que l'exercice de fonctions en cabinet n'étant pas sans influence dans le déroulement des carrières au sein de la haute fonction publique, cette question ne peut être laissée de côté.

Elle se pose, en premier lieu, en raison de la place singulière qu'occupent en France les cabinets ministériels dans le fonctionnement de l'appareil d'État. Par leur positionnement, l'action des cabinets ministériels se déploie aux confluents du politique et de l'administratif. Ils assurent en effet la liaison avec les services administratifs du ministère, ainsi que les relations du ministre avec l'extérieur (le Parlement, la presse ou la circonscription électorale par exemple). Ainsi que l'a souligné devant les rapporteurs Mme Nathalie Loiseau, Directrice de l'École nationale d'administration, les cabinets ministériels pèsent sur le fonctionnement de nos institutions. Suivant son analyse, « *au Royaume Uni, chaque ministre est le patron de sa propre administration et travaille avec ses directeurs, ainsi qu'une poignée de conseillers dont le rôle et la légitimité sont politiques* »⁽¹⁾.

En second lieu, **l'exercice de fonctions au sein d'un cabinet ministériel apparaît comme un moment prisé et assez fréquent dans le déroulement de la carrière** d'un nombre relativement important de membres de la haute fonction publique.

(1) D'après les éléments communiqués à l'Assemblée nationale par le Consulat britannique à Paris, depuis 1997, la haute fonction publique est confrontée à la concurrence de conseillers spéciaux (special advisers ou SPADS). Nommés par le Gouvernement parfois pour des périodes courtes et avec des titres variables (reviewer, adviser, commissioner), ils interviennent dans la définition des politiques publiques. Ils pallient ainsi l'absence de « cabinet ministériel ». Les ministres britanniques font appel à l'avis de conseillers qui interviennent ponctuellement sur des questions déterminées. Les frontières apparaissent moins marquées qu'en France : on peut ainsi être député et conseiller du ministre (sans être officiellement « député chargé d'une mission »), conseiller et responsable hiérarchique d'une partie de l'administration. En Allemagne, des fonctionnaires dits « fonctionnaires politiques » travaillent en collaboration étroite avec le Gouvernement et assurent la relation entre le politique et l'administration. Ils peuvent être démis de leurs fonctions sans décision motivée, par exemple en cas de changement de ministère. Cette catégorie de fonctionnaires inclut les postes de : sous-secrétaire, directeur général (dans un ministère), porte-parole ambassadeur et certains présidents d'agence fédérale (cf. l'étude de la DGAFP sur « La gestion et le parcours professionnel de l'encadrement supérieur - analyse comparative internationale », édition 2014).

Les effectifs des cabinets ministériels

D'après le jaune budgétaire produit en annexe du projet de loi de finances pour 2016, les membres des cabinets ministériels au sens strict [directeurs et directeurs adjoint de cabinet, chefs et chefs adjoints de cabinet, conseillers et conseillers techniques, autres collaborateurs tels que ceux assumant des fonctions dans le domaine de la communication]⁽¹⁾ représentaient **495 équivalents temps plein au 1^{er} août 2015**. Ceci inclut les effectifs des cabinets du Premier ministre, des ministres et des secrétaires d'État.

L'effectif cumulé des membres des cabinets ministériels connaît **une hausse globale par rapport au chiffre observé au 1^{er} août 2014**, soit 461 ETP. En revanche, il se révèle **d'un niveau sensiblement inférieur à ceux constatés jusqu'en 2013** (553 ETP en 2007 ; 652 ETP en 2008 et 2009 ; 616 ETP en 2010 ; 511 ETP en 2011 ; 525 ETP en 2012 ; 565 ETP en 2013). Cette évolution s'explique essentiellement par la réduction du nombre de ministères (34 contre 38 en 2013 et 32 en 2014). **L'effectif moyen par cabinet demeure toutefois stable** (+ 1 % par rapport à 2014).

Pour 2015, on dénombre au sein de l'effectif global de 495 ETP :

- 34 directeurs ;
- 37 directeurs adjoints ;
- 51 chefs et chefs adjoints ;
- 369 conseillers et conseiller techniques ;
- aucun chargé de mission.

Il convient de rappeler qu'au début de la présente législature, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault avait fixé un plafond de 15 membres de cabinet pour les ministres et de 10 pour les ministres délégués ou les secrétaires d'État. Cette obligation a été rappelée par une circulaire du Premier ministre Manuel Valls en date du 12 septembre 2014⁽²⁾.

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2016, Personnels affectés dans les cabinets ministériels, octobre 2015, pp.6- 8.

(1) À cet effectif, peuvent être ajoutés les personnels chargés d'activités supports qui concourent au fonctionnement des cabinets ministériels : protection des ministres ; sécurité des bâtiments ; assistance (administration, courrier, secrétariat) ; intendance (cuisinier, hôtellerie) ; logistique (notamment chauffeurs). Au 1^{er} août 2015, les fonctions supports des cabinets ministériels occupaient 2 334 équivalents temps plein (ETP). Ce chiffre traduit une légère augmentation (+ 1,2 %) par rapport à 2014 mais demeure à un niveau inférieur à celui constaté entre 2007 à 2014 (2 411 ETP en 2007 ; 2 696 ETP en 2008 ; 2 678 ETP en 2009 ; 2 853 ETP en 2010 ; 2 520 en 2011 ; 2 378 ETP en 2012 ; 2 471 ETP en 2013 ; 2 306 ETP en 2014). Au total, les cabinets ministériels disposaient au 1^{er} août 2015 d'un personnel de 2 829 emplois équivalents temps plein (contre 2 964 ETP en 2007, 3 348 ETP en 2008, 3 330 ETP en 2009, 3 469 ETP en 2010, 3 031 ETP en 2011, 2 903 ETP en 2012, 3 036 ETP en 2013 ; 2 767 ETP en 2014.)

(2) Circulaire du Premier ministre du 12 septembre 2014 relative à la méthode du travail gouvernemental (circulaire n° 5735/SG).

D'après les données d'une étude portant sur la période 1985-2009 ⁽¹⁾, s'ils ne représentent que 25 % des membres des cabinets, **33 % des anciens élèves de l'ÉNA intègrent un cabinet ministériel au cours de leur carrière**. 15 % d'entre eux cumulent même au moins deux passages en cabinet ministériel. On constate d'ailleurs une augmentation assez sensible de la part des anciens élèves exerçant ces fonctions : le taux passe ainsi de près de 24 % en 1985 à environ 38 % en 2009, avec une progression forte et continue après 1998, date à laquelle est franchi le cap des 24 %.

En soi, cette évolution ne porterait pas à conséquence si elle ne concernait que des trajectoires individuelles. Or, comme cela a été souligné devant la mission, **l'exercice précoce par un certain nombre de jeunes hauts fonctionnaires de responsabilités au sein des cabinets ministériels** du point de vue du service de l'État et d'une bonne gestion des ressources humaines ne va pas de soi.

La première question porte sur **la capacité même à répondre pleinement aux exigences de tels postes** en apportant un conseil avisé à l'autorité ministérielle. Certes, la valeur n'attend pas forcément le nombre des années, mais à l'instar de la Directrice de l'ÉNA, Mme Nathalie Loiseau, on peut aussi raisonnablement penser que, de manière générale, il n'est pas souhaitable d'encourager des nominations précoces et que *« lorsque l'on manque d'expérience, on manque aussi d'utilité et d'autorité pour une telle fonction »* ⁽²⁾.

La seconde interrogation a trait à **l'impact potentiel des passages en cabinets ministériels sur le déroulement ultérieur des carrières** au sein de la haute fonction publique. De fait, les chiffres relatifs à la composition des cabinets ministériels suivant l'origine professionnelle fournissent un indice de l'intégration du passage en cabinet dans le déroulement des carrières.

Suivant la méthodologie employée par les annexes aux lois de finances initiales, les membres des cabinets ministériels peuvent se classer en quatre grandes catégories :

– les personnels affectés par le ministère, agents titulaires et non titulaires en fonction dans ses services ;

– les personnels mis à disposition : des agents titulaires de l'une des trois fonctions publiques, qui sont, dans les conditions prévues par leur statut, mis à disposition du ministère où ils sont appelés à servir ;

(1) François DENORD et Sylvain THINE pour le Centre européen de sociologie et de science politique (EHESS), « Que sont les énarques devenus ? », Synthèse des résultats de l'étude ENA/EHESS sur le devenir des anciens élèves de l'École nationale d'administration (1985-2009), document présenté à l'occasion de la rencontre-débat du 24 novembre 2015 à l'École nationale d'Administration, p. 14.

(2) *Audition du 16 mars 2016.*

– les personnels recrutés par voie de détachement, c'est-à-dire des agents titulaires de l'une de trois fonctions publiques qui sont détachés dans les conditions fixées par les statuts particuliers ; ces personnes peuvent être détachées dans un corps de la fonction publique de l'État ou détachées sur contrat ;

– les personnels recrutés sur contrat : il s'agit, à l'exception des cas cités ci-dessus, des collaborateurs du ministre qui, n'ayant pas préalablement la qualité d'agent de l'une des trois fonctions publiques, sont recrutés sur un contrat pour servir au sein du cabinet.

Or, au-delà de cette diversité des profils, le tableau ci-dessous illustre la place prépondérante occupée par les fonctionnaires au sein des cabinets ministériels.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES CABINETS MINISTÉRIELS HORS FONCTIONS SUPPORTS

	2012	2013	2014	2015
Personnels affectés par les ministères		134	117	124
Personnels mis à disposition		195	127	141
Fonctionnaires détachés		17	17	18
Personnels sur contrat		239	189	212
Effectifs totaux	525	565	461	495

Source : *jaune budgétaire* p. 86 à 94.

Si les personnels recrutés sur contrat s'imposent comme la catégorie la plus importante en valeur absolue, ils comptent pour une part minoritaire en valeur relative par rapport à l'ensemble des fonctionnaires recrutés. Par exemple, en 2015, elle ne représente qu'environ 42,8 % des effectifs contre 51,2 % pour l'ensemble des fonctionnaires recrutés. Cette proportion s'élevait à près de 41 % en 2014 et à un peu plus de 42,3 % en 2013. Sur ces deux exercices comme en 2015, les cabinets se composent très majoritairement de personnels affectés par les ministères et de personnels mis à disposition ; la part des fonctionnaires détachés apparaît très circonscrite.

Certes, à la connaissance des Rapporteurs, aucune étude disponible n'établit de lien de causalité entre l'exercice de ces fonctions et l'accès à des postes de responsabilités supérieures à la reprise d'une carrière au sein de la haute fonction publique. Toutefois, la convergence des analyses développées au cours de leurs travaux par une multiplicité d'observateurs invite raisonnablement à conclure au « *rôle promotionnel des passages en cabinet ministériel* », suivant le mot de Mme Béatrice Buguet-Deglétagne.⁽¹⁾

Ce constat rejoint assez largement l'état des lieux dressé en juillet 2014 dans le rapport consacré à l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État⁽²⁾ et accreditte l'idée que la réalisation de l'obligation de mobilité faite aux membres

(1) *Audition du 16 mars 2014*

(2) CAMET (F.), FERRI (E.), GUILLOT (J.), LEVEQUE (P.), TEYSSIER (A.), *L'encadrement supérieur et dirigeant de l'État, juillet 2014.*

des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'Administration relève de pratiques dont il résulte une accélération des carrières et la dénaturation de la consistance professionnelle des parcours.

Or, ainsi que l'a relevé la Directrice de l'ÉNA lors de son audition du 16 mars 2016, « *cette pente pourrait se révéler dangereuse pour les intéressés eux-mêmes, car les responsabilités de direction d'un établissement public ou au sein d'une administration les exposent à des devoirs et à des attentes ; pour y satisfaire, il faut [...] avoir préalablement acquis un certain nombre d'expériences* ».

Les règles statutaires, elles-mêmes comportent des dispositions qui encadrent le déroulement des carrières en fixant, souvent de manière cumulative, des conditions à l'accès aux grades ainsi qu'aux emplois fonctionnels, telles que :

– l'appartenance à un corps, un cadre d'emploi ou la possession d'un grade de la fonction publique civile ou de la hiérarchie militaire (avec la possibilité de quotas calculés sur les effectifs de la catégorie des emplois à pourvoir) ;

– l'occupation de certains postes caractérisés par un indice déterminé dans l'échelle des rémunérations de la fonction publique ;

– le respect d'une obligation de mobilité prévue par le statut du corps d'origine ;

– enfin, une certaine durée de services effectifs accomplis dans certains corps ou certains emplois.

À cet égard, on peut se féliciter des mesures récentes comme celle du décret n° 2015-984 du 31 juillet 2015 ⁽¹⁾ qui a augmenté les durées de service effectif dont devaient justifier les hauts fonctionnaires pour une nomination à certains emplois de l'encadrement supérieur de l'État. Il en va ainsi en particulier pour l'accès aux emplois des sous-directeurs des administrations et des chefs de service de l'État, postes pour lesquels la durée de service nécessaire pour l'ensemble des emplois de ces deux catégories est fixée à huit et dix ans, au lieu de six ans et huit ans précédemment.

Pour autant, ces conditions statutaires n'encadrent que la nomination à des emplois fonctionnels. Il importe tout autant de s'assurer que **les hauts fonctionnaires justifient d'une réelle expérience à l'entrée d'un cabinet ministériel comme dans l'occupation de nouveaux postes dans la hiérarchie administrative.**

(1) Décret n° 2015-984 du 31 juillet 2015 portant diverses mesures relatives à certains emplois de l'encadrement supérieur de l'État et à l'accompagnement des fonctionnaires occupant des emplois supérieurs concernés par la nouvelle organisation des services déconcentrés régionaux.

Ainsi que l'a relevé Mme Nathalie Loiseau, Directrice de l'École nationale d'administration (ÉNA), il s'agit là d'une faculté récente. Elle procède du décret n° 2015-1439 du 6 novembre 2015 ⁽¹⁾ qui précise l'obligation faites aux membres des corps recrutés par la voie de l'ÉNA d'exercer, pendant une période de deux ans, des activités différentes de celles de leur première affectation. Ce décret a expressément inclus les cabinets ministériels parmi les organes au sein desquels la mobilité pouvait être accomplie.

Or, ainsi que l'ont souligné plusieurs des personnes entendues par les Rapporteurs, **la comptabilisation de cette période au titre de la mobilité peut être jugée d'autant plus critiquable qu'elle donne elle-même un accès ultérieur aux emplois fonctionnels**, nonobstant les services effectifs accomplis au sein des services et administrations de l'État. Du reste, tous les corps et administrations n'ont pas fait ce choix : l'article 67 du décret n° 69-222 du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires exclut explicitement la possibilité d'effectuer la mobilité statutaire au sein d'un cabinet ministériel. Cette exclusion vaut pour l'accès des conseillers des affaires étrangères au grade de ministre plénipotentiaire de 2^e classe ou aux emplois de sous-directeur, directeur adjoint ou chef de service.

On remarquera en outre que **ceux qui exercent des fonctions au sein d'un cabinet ministériel ne peuvent intégrer le vivier des hauts potentiels pendant cette période**. D'après la déléguée pour la Renovation de l'Encadrement dirigeant de l'État, cette position de principe, réitérée à plusieurs reprises par le Secrétaire général du Gouvernement, est motivée par le souci de ne pas créer une confusion des genres.

Aussi **les Rapporteurs estiment-ils impératif de ne plus considérer l'exercice de responsabilités au sein des cabinets ministériels comme permettant de remplir l'obligation de mobilité statutaire prévue par certains corps**. S'agissant des membres des corps recrutés par la voie de l'ÉNA, ils appellent en conséquence le Gouvernement à modifier le décret n° 2008-15 du 4 janvier 2008.

D'autre part, il importe de **renforcer les conditions que les hauts fonctionnaires doivent remplir afin de prétendre pouvoir intégrer les cabinets ministériels**.

Aucun cadre général ne régleme la nomination des collaborateurs des ministres et des secrétaires d'État, cependant suivant les corps ou cadres d'emploi, des textes statutaires peuvent en soumettre l'exercice de ses fonctions au respect de certaines conditions. Il en va ainsi pour les membres des corps recrutés par la

(1) Décret n° 2015-1439 du 6 novembre 2015 modifiant le décret n° 2008-15 du 4 janvier 2008 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration.

voie l'ÉNA : l'article 4 du décret n° 2008-15 du 4 janvier 2008 ⁽¹⁾ dispose qu'ils « ne peuvent servir dans un cabinet ministériel que s'ils justifient de quatre années de services publics effectifs, à l'exclusion des années de scolarité avant la nomination dans un corps. En cas de méconnaissance de cette disposition, l'intéressé est placé d'office en disponibilité ».

Cette mission exige effectivement un recul et des connaissances que seule l'expérience tirée d'un vécu professionnel peut procurer. Pour que le fonctionnement des cabinets ministériels bénéficie pleinement des acquis de l'expérience, deux voies peuvent être explorées.

La première consiste à exiger des hauts fonctionnaires l'exercice de responsabilités dans un nombre minimal de postes différents au sein de la fonction publique. En soi, cette mesure présente l'avantage de constituer une puissante incitation à la mobilité pour les hauts fonctionnaires et de permettre aux autorités ministérielles de tirer parti d'expériences plus diverses. Cela étant, elle peut comporter le risque de trop contraindre la liberté de choix dont disposent traditionnellement les ministres et secrétaires d'État dans le choix de leurs collaborateurs les plus directs.

La seconde voie consisterait à **allonger la durée des services effectifs requis.** Pour les Rapporteurs, cette mesure répond le mieux à la nécessité de disposer d'une expérience solide avant de prétendre donner des conseils avisés et assumer des fonctions d'encadrement. Sur un plan plus pratique, elle ne porterait pas préjudice à des hauts fonctionnaires qui, par manque d'opportunité ou par souci d'acquérir pleinement des compétences métiers, n'auraient occupé qu'un nombre réduit de postes depuis leur première affectation.

Aussi les Rapporteurs préconisent-ils de **porter de quatre à six ans la durée de service effectif requis des hauts fonctionnaires pour l'exercice de responsabilités au sein des cabinets ministériels.** Sachant qu'en moyenne, le passage en cabinet ministériel intervient au bout de sept ans, cette durée ne représente pas en effet une obligation excessive par rapport à la réalité des pratiques.

Proposition : mieux encadrer le passage en cabinets ministériels :

- en ne considérant pas les responsabilités exercées en leur sein comme permettant de remplir l'obligation de mobilité statutaire prévue par certains corps ;
- en portant à six ans la durée des services effectifs requis des hauts fonctionnaires pour pouvoir les intégrer.

En préconisant l'institution d'un cadre normatif un peu plus strict pour l'exercice de responsabilités au sein des cabinets ministériels, les Rapporteurs n'entendent nullement priver les hauts fonctionnaires d'une opportunité de servir

(1) Décret n° 2008-15 du 4 janvier 2008 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration.

l'État. Dans leur vie professionnelle, le travail dans l'équipe des collaborateurs les plus directs d'une autorité ministérielle représente un épisode formateur. Mais pour légitime qu'elle soit, cette aspiration ne saurait conduire à des pratiques qui, dans les faits, interfèrent voire nuisent à l'organisation d'un authentique *cursus honorum*.

La structuration des carrières, avec l'exercice de responsabilités croissantes suivant les compétences métiers et des savoir-faire acquis, doit être considérée comme un principe fondamental de la gestion des carrières au sein de la fonction publique. Mais au-delà de l'objectif si nécessaire de l'adéquation des profils et des postes, la mise en œuvre de ce principe doit également – sous réserve des nécessités du service – à donner aux individus une plus grande latitude dans la construction de leur parcours professionnel. Cette condition aujourd'hui essentielle de l'attractivité des carrières invite logiquement à réenvisager les conditions de la mobilité pour les membres de la haute fonction publique de l'État.

2. Repenser les conditions de la mobilité

a. Garantir l'efficacité des procédures de mobilité au sein de la haute fonction publique

- Des obstacles encore importants

Il n'existe pas véritablement de définition de la mobilité au sein des textes législatifs ou réglementaires relatifs aux fonctionnaires. Ainsi, la loi n° 2009-372 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique consacre explicitement un « droit à la mobilité » pour les fonctionnaires des trois fonctions publiques, sans pour autant en donner de définition. Le rapport de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des affaires sociales, « Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire », publié en septembre 2013, propose une définition qui tient compte de l'expérience concrète des agents et qui va au-delà de l'aspect purement statutaire ou juridique : « *Il y a mobilité chaque fois qu'il y a modification du type de poste (fonctionnelle), du lieu (géographique) ou de l'entité qui emploie (structurelle)* ». ⁽¹⁾

De façon statutaire, la mobilité se traduit par le détachement ⁽²⁾, la mise à disposition ⁽³⁾, la disponibilité, le congé parental ⁽¹⁾ ou, pour les seuls

(1) FOURNEL (J.), DESFORGES (C.), DOUBLET (X.), SALAS (F.), Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire, septembre 2013, p. 3.

(2) Le détachement est la situation de l'agent qui se trouve placé dans un corps, cadre d'emplois ou emploi différent de son corps, cadre d'emplois ou emploi d'origine, exerce ses fonctions et est rémunéré selon les règles applicables dans ce corps, cadres d'emplois ou emploi d'accueil.

(3) La mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante mais qui effectue son service dans une autre administration que la sienne. Il peut exercer des missions plus larges que celles prévues dans son corps d'origine.

fonctionnaires d'État, la position normale d'activité créée par le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 qui leur permet d'être affectés à des fonctions qui répondent aux missions de leur corps, mais sur des emplois relevant d'un autre service, sans avoir à demander de détachement ⁽²⁾.

Parmi les fonctionnaires d'État, le détachement est celle qui rencontre le plus de succès puisque 43 % d'entre eux y ont recours, devant la disponibilité (31,4 %) ⁽³⁾. Au sein de la fonction publique d'État, 8,3 % des agents n'exerçaient pas leur fonction dans leur administration d'origine au 31 décembre 2014.

Selon les données recueillies auprès de la DGAFP, les mobilités interne, géographique ou fonctionnelle atteignent 4,5 % pour la fonction publique d'État, tandis que la mobilité inter-fonction publique atteint 0,2 % : ainsi, **les agents changent de poste mais très peu d'employeur** ⁽⁴⁾. Par ailleurs, on constate que **la mobilité s'accroît avec la catégorie hiérarchique** : ainsi, 4,9 % des cadres de catégorie A+ dans la fonction publique d'État ont connu en 2010 une mobilité géographique (contre 4,3 % pour les cadres de catégorie A) et 13,2 % des cadres de cette catégorie ont effectué une mobilité interemployeurs (contre 1,3 % pour les cadres de catégorie A).

Ainsi que l'a souligné Mme Annick Girardin, ministre de la fonction publique, la mobilité est absolument indispensable pour les cadres supérieurs dans la mesure où c'est en se confrontant à des expériences variées qu'ils pourront ainsi progresser et améliorer leurs performances ⁽⁵⁾. D'ailleurs, l'article 1^{er} du décret du 4 janvier 2008 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration ⁽⁶⁾ prévoit que ces derniers ont « **vocation à accomplir, pendant une durée de deux années qui peut être prolongée, une période dite de mobilité au cours de laquelle ils exercent des activités différentes de celles normalement dévolues aux membres du corps auquel ils appartiennent ou de celles relevant de l'administration à laquelle ils ont été initialement affectés** », et ce, après deux années de services effectifs.

Il reste que d'un point de vue fonctionnel, des freins subsistent et font obstacle à la mobilité, notamment interministérielle, qu'il serait pourtant nécessaire d'encourager au plus haut niveau de la fonction publique. En effet, l'interministérialité est bien le sens du projet qui a sous-tendu la création de l'ENA et la grande majorité des fonctionnaires qui en sont issus sont constitués

(1) Le congé parental est la position du fonctionnaire qui est placé hors de son administration ou service d'origine pour élever son enfant.

(2) Un agent est en position normale d'activité lorsqu'il est affecté dans un poste dont les fonctions correspondent aux missions définies dans son statut. L'administration d'origine, qui assure la gestion du corps du fonctionnaire concerné, continue à assurer la gestion de l'agent.

(3) Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Les agents en position de mobilité au 31 décembre 2014, février 2016

(4) Réponses au questionnaire.

(5) Audition du 26 avril 2016.

(6) Décret n° 2008-15 du 4 janvier 2008 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration.

d'administrateurs civils « *corps unique à vocation interministérielle* ». Elle caractérise aujourd'hui la presque totalité des politiques publiques et il est donc nécessaire que le parcours de carrière des hauts fonctionnaires inclue des passages dans plusieurs ministères, indispensables pour la compréhension des enjeux nationaux et permettre un échange de « bonnes pratiques » propres à chaque « culture » ministérielle.

L'encouragement de la mobilité interministérielle sera l'un des axes des **plans managériaux** prévus par la circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique d'État, qui seront institués dans chaque ministère. La mobilité devient une condition *sine qua non* de l'avancement car elle sera systématiquement « *attendue des candidats à l'accès aux emplois fonctionnels supérieurs même lorsqu'elle n'est pas statutairement requise* ». Il devient donc primordial, pour ne pas créer de disparités entre les futurs candidats à ces emplois, de la promouvoir uniformément au sein de la fonction publique d'État et de lever certains obstacles persistants.

Il a été notamment fait mention, à plusieurs reprises, lors des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle, **des disparités en termes de rémunération suivant les ministères**⁽¹⁾ : ni les enveloppes financières, ni les dispositifs de prime ne sont homogènes d'un ministère à l'autre. Ainsi que le souligne le rapport relatif à l'affectation et à la mobilité des fonctionnaires sur le territoire : « *Chaque département ministériel développe une politique et une architecture indemnitaire propre. Certains ministères sont plus généreux que d'autres. Ces inégalités contribuent à figer les affectations* »⁽²⁾. On dénombrait, en 2013, pas moins de 1 700 régimes indemnitaires au sein de la fonction publique d'État auxquels sont associées 5 440 règles de paye. La mise en œuvre d'un nouveau régime indemnitaire ayant pour objectif de simplifier le paysage indemnitaire de la fonction publique de l'État pourrait contribuer à résoudre cette difficulté (*cf. infra*). À ce stade, cette harmonisation n'est que rudimentaire.

Par ailleurs, il est également souligné dans le rapport relatif aux cadres dirigeants et supérieurs de l'État⁽³⁾, que la différence de cotisations retraites entre la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière ou territoriale n'incitait pas à accueillir en détachement des fonctionnaires d'État. En 2013, la cotisation employeur pour un fonctionnaire d'État s'élevait à 74,28 % du traitement indiciaire brut, contre 27,4 % pour un fonctionnaire territorial ou hospitalier. Par exemple, pour un agent rémunéré à l'indice brut 500, le surcoût lié à l'emploi d'un fonctionnaire de l'État s'établit à 12 500 euros par an.

(1) *Audition du 16 mars 2016.*

(2) *FOURNEL (J.), DESFORGES (C.), DOUBLET (X.), SALAS (F.), Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire, septembre 2013, p. 21.*

(3) *CAMET (F.), FERRI (E.), GUILLOT (J.), LEVEQUE (P.), TEYSSIER (A.), L'encadrement supérieur et dirigeant de l'État, juillet 2014.*

Des blocages d'ordre culturel – voire psychologique – persistent également : les cadres supérieurs n'osent pas toujours quitter leur corps d'origine ou s'éloigner de leurs gestionnaires de corps. Ils craignent notamment d'être oubliés en revenant dans leur administration d'origine et d'être « placardisés » au lieu d'être valorisés pour avoir pris le risque d'aller enrichir leur parcours de nouvelles compétences à l'extérieur.

Enfin, **la connaissance transversale des besoins d'encadrement de l'État ainsi que celle des compétences susceptibles de répondre à ces besoins présentent des faiblesses**. En particulier, la fixation de plafonds d'emploi par ministère contrecarre l'idée d'interministérialité pourtant portée par la LOLF. Avec un plafond d'emploi saturé, tout accueil dans un ministère d'un agent venant d'une autre structure ou d'un autre ministère doit être en effet associé à la libération simultanée d'un poste au sein du ministère d'accueil.

- De réels efforts pour lever les obstacles juridiques et financiers qui méritent d'être poursuivis

Il est vrai que des obstacles juridiques importants à la mobilité ont été levés par la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique qui a instauré **le principe selon lequel tous les corps et cadres d'emplois sont accessibles aux fonctionnaires civils par la voie du détachement suivi, le cas échéant, d'une intégration, ou par la voie de l'intégration directe**. En outre, les détachements ne sont plus exclus pour les statuts particuliers et l'administration d'origine ne peut plus s'opposer à un détachement accepté par l'administration d'accueil.

Les exigences de mobilité pour les administrateurs civils ont été renforcées pour favoriser la diversification des compétences et des parcours professionnels. Toutefois, le fait de supprimer la règle selon laquelle le départ en mobilité statutaire n'est autorisé qu'après quatre ans, a accru le nombre de jeunes administrateurs civils qui effectuent une mobilité deux années seulement après leur prise de poste. Cette situation est fortement déplorée par les directions qui ne peuvent évaluer les compétences des nouvelles recrues et se trouvent peu enclines à favoriser un retour attractif de ces fonctionnaires ⁽¹⁾.

Dernièrement, **les possibilités de mise à disposition hors de l'administration d'origine ont été élargies par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires** qui prévoit que celle-ci peut désormais avoir lieu auprès des groupements d'intérêt public (GIP). De même ont été expressément ajoutés, les cas de mise à disposition auprès d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne ⁽²⁾.

(1) Ibidem, p. 47.

(2) Article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

Par ailleurs, la mobilité statutaire a été renforcée et la construction de parcours interministériels valorisée ainsi qu'en témoigne l'adoption du décret du 4 janvier 2008 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'ENA, modifié par le décret du 6 novembre 2015. Ainsi, pour être reconnu au titre de la mobilité statutaire, le changement d'affectation devra permettre au cadre supérieur d'exercer des responsabilités dans un environnement professionnel différent de celui dans lequel il a été initialement nommé à la sortie de l'ENA. En administration centrale, il devra conduire à un changement de périmètre ministériel (en dehors du cas des inspections générales et des cabinets ministériels).

Concernant le volet financier, a été institué, par le décret du 20 mai 2014 ⁽¹⁾, un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable à toutes les catégories statutaires (A, B et C) ainsi qu'à toutes les filières (cf. *infra*). Si les administrateurs civils ont déjà intégré ce dispositif au 1^{er} août 2015, ce sera le cas pour l'ensemble des corps et emplois relevant de la loi du 11 janvier 1984 au plus tard le 1^{er} janvier 2017. Malgré sa complexité, ce nouveau dispositif devrait, selon le ministère de la fonction publique, **favoriser à terme l'émergence d'un cadre de gestion unifié et encourager la mobilité interministérielle en ce qu'il permet une plus grande transparence des régimes indemnitaires**. Toutefois, le processus d'harmonisation n'en est qu'au stade de l'ébauche.

Il n'est nul besoin de rappeler l'importance fondamentale de la mobilité à l'international – et notamment au sein de l'Union européenne – des fonctionnaires destinés à des emplois supérieurs et dirigeants. Or, cette possibilité restant encore trop peu exploitée, la loi du 20 avril 2016 précitée vise à **sécuriser la situation juridique du fonctionnaire mis à disposition en tant qu'expert national détaché au sein d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne ou d'un État étranger**. Les Rapporteurs soulignent, à ce titre, que toute action visant à promouvoir ce type de mobilité doit être fortement encouragée. L'exemple de l'Allemagne est dans ce contexte intéressant puisque la mobilité à l'international y est réglementairement fortement encouragée. À ce titre, l'article 46 § 2 Nr.7 de la BLV ⁽²⁾ indique qu'« *un changement d'affectation de service régulier est susceptible d'enrichir les capacités et les connaissances, particulièrement en ce qui concerne les activités auprès d'organisations internationales* ».

Enfin, en matière de mobilité inter-fonction publique, la loi du 20 avril 2016 propose une avancée de taille en procédant à **l'harmonisation des règles de remboursement entre les trois versants de la fonction publique en cas de mise à disposition d'un agent** ⁽³⁾. Il reste que, concernant les fonctionnaires d'État en position de détachement dans une autre fonction publique, il convient de réitérer la

(1) Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

(2) Règlement relatif aux carrières au niveau fédéral.

(3) Article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

proposition formulée dans le rapport relatif à l'« *encadrement supérieur et dirigeant de l'État* » qui préconise d'aligner le taux de contribution aux charges de pension versé par une collectivité lorsqu'elle emploie un fonctionnaire de l'État en position de détachement sur celui versé lorsqu'elle emploie un fonctionnaire territorial.

Proposition : Aligner le taux de contribution aux charges de pension versé par une collectivité lorsqu'elle emploie un fonctionnaire de l'État en détachement sur celui versé quand elle emploie un fonctionnaire territorial.

Cette réflexion doit également être menée pour les ingénieurs issus des écoles publiques. Ainsi, M. Bruno Angles, président de l'Association des anciens élèves et diplômés de l'École polytechnique (AX), dénonce « *la gestion étroite du corps des ingénieurs des Ponts par le ministère de l'écologie* »⁽¹⁾ qui se manifeste par des détachements vers les collectivités territoriales qui restent sporadiques, alors même que les missions correspondantes leur ont été transférées par les lois de décentralisation successives. Cette situation conduit nécessairement à une impasse dans la mesure où trop d'ingénieurs des Ponts seraient employés au ministère, alors même que les missions sont pilotées par les collectivités territoriales.

La gestion de la mobilité pourrait également être améliorée par la mise à disposition d'une information instantanée et performante sur les emplois publics vacants au sein des trois versants de la fonction publique.

Il demeure, en effet, une multitude de bourses pour l'emploi qu'elles soient interministérielles ou régionales ou plus sectorielles. Certes la DGAFP a procédé, au cours de l'année 2015, à une refonte de la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP). Elle est désormais accessible à l'ensemble des agents des fonctions publiques avec pour ambition de favoriser la mobilité interministérielle et inter-fonction publique, en rendant plus transparentes et davantage accessibles les offres de postes vacants ou susceptibles de l'être. Pour autant, les bourses propres aux fonctions publiques territoriale et hospitalière demeurent et les employeurs publics territoriaux et hospitaliers sont simplement « *invités à y déposer gratuitement leurs offres d'emplois, de stage ou d'apprentissage* ».

La coexistence de différentes bourses au sein de la fonction publique n'est pas de nature à faciliter les perspectives de mobilité des agents des trois versants malgré les indéniables efforts réalisés par la DGAFP pour simplifier la recherche d'emploi au sein de la fonction publique d'État. La création d'une bourse unique de l'emploi public, recensant les emplois disponibles dans l'ensemble des collectivités publiques faciliterait aussi la tâche des employeurs publics, en promouvant un rapport plus simple entre les besoins d'emplois et ceux qui peuvent les pourvoir.

(1) *Audition du 16 mars 2016.*

Se pose également la question du répertoire des métiers. Les trois fonctions publiques disposent aujourd’hui de répertoires des métiers qui leur sont propres, relativement récents, remis à jour dernièrement ou en cours d’actualisation⁽¹⁾. Ces répertoires gagneraient à être harmonisés, autant que possible et à être regroupés. Il convient de souligner que d’un point de vue pratique, les trois répertoires sont disponibles sur la même page internet⁽²⁾.

b. Approfondir les conditions de mobilité vers le secteur privé

Alors même qu’elles sont plutôt plébiscitées par les écoles de service public et le ministère dans un souci de « respiration » des agents publics et de circulation des bonnes pratiques et des expériences, les passerelles entre le secteur public et le secteur privé demeurent relativement rares. Entre 1998 et 2003, moins de 4 % des fonctionnaires ont rejoint le secteur privé et 2,8 % des salariés du privé sont devenus agents publics.

La volonté de faciliter les échanges entre secteur public et privé – temporaires en ce qui concerne le passage des agents publics vers le privé – et de permettre aux cadres dirigeants et supérieurs de développer une connaissance plus fine du monde de l’entreprise s’est récemment traduite par la reprise, en mai 2015, des comités des directeurs des ressources humaines public-privé, mis en place initialement en 2009 (*cf. supra*).

Les Rapporteurs sont convaincus qu’il est indispensable de diversifier et enrichir les profils des cadres et leur parcours professionnel, grâce à une mobilité accrue, notamment vers le secteur privé. L’importance du développement de cette démarche pour éviter une déconnexion de l’État et du monde de l’entreprise a été rappelée par M. Bruno Angles, président de l’Association des anciens élèves et diplômés de l’École polytechnique (AX), lors de son audition devant la mission d’évaluation et de contrôle⁽³⁾ : *« je suis de ceux qui jugent indispensables les allers-retours entre le secteur public et le secteur privé. Or, ils ne sont que sporadiques. En ne les généralisant pas, on parvient à ce que l’on constate aujourd’hui : les deux mondes divergent et ont de plus en plus de mal à se comprendre. Leurs rapports au temps, à l’argent et au risque sont si extraordinairement différents que l’on voit mal comment la fonction de régulation de l’État peut s’exercer durablement de façon satisfaisante si cette déconnexion persiste. Il n’est certes pas simple de les organiser car des questions d’ordre déontologique se posent. Mais, sans brader la déontologie, il faut s’assurer que l’on ne rend pas ces allers-retours impossibles. »*

(1) 2009 pour la fonction publique hospitalière, 2010 pour la fonction publique d’État – en cours d’actualisation -et 2013 pour la fonction publique territoriale.

(2) <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/fonction-publique-france-9>

(3) Audition du 16 mars 2016.

Depuis que la position hors cadre a été supprimée par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 précitée, le régime statutaire auquel doivent recourir les agents de la fonction publique pour rejoindre temporairement le secteur privé est désormais la disponibilité pour convenances personnelles, qui permet aux agents de conserver un droit à la réintégration⁽¹⁾. Le détachement est également possible auprès d'entreprise ou d'organisme privé d'intérêt général ou de caractère associatif ou encore auprès d'une entreprise privée, d'un organisme privé ou d'un groupement d'intérêt public pour y exécuter des travaux de recherche d'intérêt national⁽²⁾.

À l'heure actuelle, cette navette vers le privé reste marginale. Il est fréquent que des inspecteurs des finances ou des ingénieurs effectuent une partie de leur carrière dans le secteur privé. Toutefois, de manière plus globale, la mise à disposition – tous cas confondus – concerne moins de 10 % des fonctionnaires issus des corps de sortie ENA. Plus précisément, moins de 5 % des anciens élèves de l'ENA exercent des responsabilités politiques et 22 % travaillent ou ont travaillé dans le monde de l'entreprise et notamment dans le secteur privé à un moment ou un autre de leur carrière⁽³⁾. Concernant les membres du vivier des cadres à haut potentiel, le chiffre de 10 % est avancé. Pour les corps de sortie Polytechnique, en revanche, il serait de 800 sur 3 000 personnes, soit près de 25 % des effectifs d'une promotion. Pour le corps d'ingénieur des mines, il y aurait davantage de personnes en disponibilité que de personnes en activité dans le corps⁽⁴⁾.

Il est vrai que la mise en œuvre concrète de la passerelle public-privé présente indubitablement des **difficultés dont la première est d'ordre déontologique**. Ainsi que le souligne la DGAFP, la politique de mobilité doit tenir compte des suggestions particulières auxquelles sont soumis les agents publics et du nécessaire retour sur investissement pour l'État d'une formation initiale dont on ne trouve pas d'équivalent dans le secteur privé.

Des dispositifs garantissent le respect de ces règles déontologiques, à savoir notamment la dignité, la probité, l'intégrité et la prévention de tout conflit d'intérêts⁽⁵⁾. La commission de déontologie, compétente pour l'ensemble des agents publics fonctionnaires ou contractuels, est chargée de rendre un avis sur les

(1) *La disponibilité est la situation du fonctionnaire qui cesse d'exercer son activité professionnelle pendant une certaine période. Il est placé temporairement hors de son administration d'origine et cesse de bénéficier de sa rémunération et de ses droits à l'avancement et à la retraite.*

(2) *Article 14 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de mise à disposition et de cessation définitive de fonctions modifié.*

(3) *« Que sont les énarques devenus », étude réalisée par le Centre d'étude et de recherche administrative de l'ENA et deux chercheurs de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) en 2014 sur un panel de 1 215 individus et dix promotions, entre 1985 et 2008.*

(4) *Audition du 17 février 2016 de M. Arnaud Teyssier et M. Éric Ferri, secrétaire général de l'inspection générale de l'administration, co-auteurs du rapport sur « L'encadrement supérieur et dirigeant de l'État ».*

(5) *Article 1^{er} de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.*

déclarations des agents qui quittent le secteur public. Le délit de « pantouflage »⁽¹⁾ a été durci par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui étend son application aux responsables publics, qu'ils aient exercé des fonctions exécutives locales ou de membre du Gouvernement. Par ailleurs, les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République, les collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat ainsi que les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes doivent adresser au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts⁽²⁾.

Ils ont été renforcés par la loi du 20 avril 2016 précitée qui conforte le rôle de la commission de déontologie de la fonction publique en matière de contrôle des départs des fonctionnaires vers le secteur privé en élargissant son champ de compétence, en consolidant ses prérogatives (ses avis lient désormais l'administration) et en rendant sa saisine obligatoire. Le secteur privé est entendu de manière large puisqu'il comprend « *tout organisme ou entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles de droit privé* », L'insertion des dispositions relatives à la commission de déontologie dans la loi portant statut général des fonctionnaires⁽³⁾ implique désormais la compétence de la commission à l'égard des fonctionnaires des trois versants de la fonction publique et aux agents non titulaires de droit public et l'étend également aux membres des cabinets ministériels, aux collaborateurs du Président de la République et aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales⁽⁴⁾. Le contrôle déontologique de la commission est également renforcé puisqu'elle « *apprécie si l'activité qu'exerce ou que projette d'exercer le fonctionnaire risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique mentionné à l'article 25 de la présente loi*⁽⁵⁾ *ou de placer l'intéressé en situation de commettre l'infraction prévue à l'article 432-13 du code pénal*⁽⁶⁾ ». Ainsi, le conflit d'intérêts est également contrôlé.

Cette consolidation croissante du contrôle déontologique permet incontestablement de garantir un respect des suggestions propres aux agents publics. Il a néanmoins été souligné, lors des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle, que ce durcissement des règles pourrait s'avérer contre-productif et nuire à la mobilité vers le privé. M. Yves Demay, directeur général de l'École polytechnique a fait ainsi part de son inquiétude : « *Ces règles permettent par exemple à tout fonctionnaire ayant contribué aux politiques publiques relevant*

(1) À savoir l'infraction de prise illégale d'intérêts commise par une personne ayant exercé une fonction publique avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions.

(2) Article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

(3) Article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983.

(4) Article 11 de la loi du 20 avril 2016.

(5) Dignité, impartialité, intégrité et probité, neutralité et laïcité.

(6) Délit de prise illégale d'intérêts.

*d'un secteur donné de travailler dans ce même secteur à l'étranger mais pas en France. Chaque abus se traduit certes par une tendance naturelle à durcir les règles, ce qui est compréhensible mais entrave parfois les mouvements dans un sens comme dans l'autre. Or, la perspective que de tels **mouvements soient difficiles pourrait à terme dissuader certaines personnes d'entrer dans la fonction publique par crainte d'y rester enfermées.** Cela nuirait fondamentalement aux intérêts de l'État en tant qu'employeur, qui doit pouvoir respirer en attirant des compétences venues de l'extérieur et, inversement, en permettant à certains de ces ingénieurs de poursuivre une partie de leur carrière ailleurs.»⁽¹⁾.*

Enfin, **un autre obstacle de taille réside dans les disparités considérables existantes entre les niveaux de rémunération** offerte aux cadres supérieurs de la fonction publique lorsqu'ils effectuent une mobilité dans le privé (rapport de 3 à 3,5) et le traitement auquel ils pourront prétendre à leur retour.

La position de disponibilité arrête la progression de grade et d'avancement et ces conditions statutaires ne favorisent pas les allers-retours. Selon Mme Florence Méaux, déléguée pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'État au secrétariat général du gouvernement : *« de nombreux cadres dirigeants émettent le souhait d'avoir une expérience dans le secteur privé, pour revenir ensuite dans la fonction publique. Aujourd'hui, c'est quasiment impossible. Un départ dans le privé implique une suspension de l'avancement. Le haut fonctionnaire qui part dans le privé exige des conditions de rémunération favorables, puisqu'il fait un sacrifice. L'écart de rémunération avec la fonction publique est alors impossible à combler et il est difficile pour la personne en question de revenir ».*⁽²⁾ Le risque est donc que le niveau de rémunération conduise à un aller simple des cadres de la haute fonction publique vers le secteur privé sans retour annoncé. En outre, le retour de fonctionnaires ayant fait une mobilité longue dans le secteur privé est parfois compliqué par la difficulté à trouver des postes équivalents (postes de direction, en troisième partie de carrière).

Il faut préciser que la direction générale de l'armement a obtenu une mise à disposition, pour une à deux personnes par an à la sortie de l'école de spécialisation, dans l'industrie de l'armement. Selon Philippe Roger, ingénieur général de l'armement, membre du conseil d'administration de l'association des anciens élèves de l'École polytechnique : *« Les intéressés continuent d'être payés par la direction générale de l'armement au niveau de rémunération de leur grade ; ils ont l'obligation de revenir et la société ne peut les embaucher. Cela permet, pour un certain nombre d'entre nous, de rétablir une formation dans l'industrie, mais la question continue de se poser dans la suite de la carrière. »*⁽³⁾.

(1) Audition du 16 mars 2016.

(2) Audition du 5 avril 2016.

(3) Audition du 16 mars 2016.

Dans ce contexte, les Rapporteurs ne peuvent qu'encourager le développement des échanges entre employeurs public et privé afin de pouvoir mettre en œuvre conjointement les modalités d'une disponibilité qui garantirait le retour des cadres dans la haute fonction publique à une date déterminée par les employeurs publics et privés et bénéficierait *in fine* à l'ensemble des intéressés.

3. Valoriser les compétences dans le cadre d'une « troisième carrière »

La troisième partie de carrière (entre 45 et 55 ans) constitue un sujet de préoccupation majeure dans un contexte d'allongement continu des durées de vies professionnelles. Le défi, consiste à gérer l'ensemble des étapes de la vie professionnelle des agents au regard de leur expérience et de leurs compétences, tout en assurant leur employabilité. Cette question s'inscrit très précisément dans les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle qui s'intéresse à toutes les étapes du parcours professionnel des cadres de la haute fonction publique.

En France, en 2012, le taux d'emploi des agents de la fonction publique âgés de 55 à 64 ans est de 38 % quand la moyenne des pays européens s'élève à 45 % (voire 70 % pour la Suède)⁽¹⁾. L'ensemble des agents de catégorie A+ dans la fonction publique d'État représentait au 31 décembre 2012, 42,4 % des effectifs. En effet, on note que l'âge moyen de liquidation des droits à pension des agents de catégorie A+ est relativement plus élevé (64,7 ans) que celui de l'ensemble des titulaires civils (60,9 ans) ainsi que de celui des autres agents titulaires de catégorie A (60,8 ans)⁽²⁾.

Concernant la haute fonction publique, la première difficulté à résoudre porte sur la gestion des « susceptibilités » ; il convient d'accompagner la fin de carrière étant donné que, d'une part, tous les fonctionnaires ne peuvent prétendre à l'exercice de postes d'encadrement ou de direction, et que, d'autre part, ceux qui exercent de tels postes peuvent se retrouver évincés rapidement voire brutalement.

(1) BRINDEAU (P.), La gestion des âges dans la fonction publique, *rapport au Premier ministre, février 2012.*

(2) DGAFP, *L'encadrement supérieur et dirigeant dans les trois versants de la fonction publique, point stat, février 2015.*

La reconversion des militaires : des dispositifs d'accompagnement individualisés et efficaces

Le nécessaire maintien d'une démographie jeune – la limite d'âge d'un officier général est fixée à 59 ans – conditionne l'efficacité des armées et fait de la reconversion un axe essentiel de la politique des ressources humaines militaires. Dès lors, l'aide au retour des militaires à la vie civile constitue **une obligation pour l'État**, en vertu du troisième alinéa de l'article L. 4111-1 du code de la défense, qui dispose que le statut général des militaires offre « à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à l'activité professionnelle dans la vie civile ».

Le militaire peut bénéficier, sur demande agréée, à la fois de dispositifs d'évaluation et d'orientation professionnelle destinés à préparer son retour à la vie civile mais également d'une formation professionnelle ou d'un accompagnement vers l'emploi destinés à lui permettre de réaliser son projet professionnel, que ce soit vers le secteur privé comme vers les trois versants de la fonction publique ⁽¹⁾.

L'agence de reconversion de la Défense, Défense Mobilité, a été créée en juin 2009 pour accompagner les militaires dans leur parcours de transition professionnelle. En amont du départ de l'institution, Défense Mobilité propose des séances d'information tant collectives qu'individuelles, de manière à favoriser la préparation du retour à la vie civile et à faciliter la mise en œuvre ultérieure de la démarche de transition professionnelle du militaire.

Le processus de « reconversion » commence par **un premier « entretien diagnostic » avec un conseiller en emploi**. La seconde étape consiste à **aider le candidat à s'orienter puis à élaborer un projet professionnel** réaliste au regard de ses souhaits et capacités et réalisable. Seront dès lors proposées au militaire, des **actions d'accompagnement vers l'emploi, de formation professionnelle, d'orientation vers le secteur privé ou encore un dispositif d'accès à la fonction publique**.

L'accès à la fonction publique, l'une des voies de reconversion des militaires les plus usitées – environ 15 % du nombre total de reconversions – résultait, en 2014, principalement du recrutement sur contrat (33,58 % des reclassements) et du détachement suivi de l'intégration (32,22 % des reclassements). L'accès par la voie du concours était largement minoritaire du fait de l'existence de statuts particuliers des différents corps qui restreignaient voire interdisaient aux militaires de se présenter aux concours internes. La loi actualisant la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019 généralise l'accès des militaires aux concours internes des trois fonctions publiques et améliore, de façon générale, les dispositifs d'accès à ces trois versants (prise compte du temps passé en position de détachement pour le calcul des droits à pension, etc.) ⁽²⁾.

Parmi les obstacles relevés contrevenant à une valorisation optimale de la fin de carrière, on dénombre pêle-mêle : le blocage de l'avancement et des rémunérations, l'inégale répartition des postes de débouché, la faiblesse de la transmission des savoir-faire, l'insuffisance de dispositifs de prévention des situations de fatigue et de suivi des conditions de travail, ou encore l'absence de réflexion des employeurs publics sur les besoins en termes d'emplois et adaptés

(1) Article L. 4139-5 du code de la défense.

(2) Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

aux agents expérimentés. D'une manière générale, les durées et déroulements de carrière ne sont plus en adéquation avec la durée effective de la vie professionnelle.

Deux catégories de position statutaire peuvent être recensées ⁽¹⁾ :

– d'une part, le cadre revenu à sa position statutaire d'origine après la fin de son détachement ou après avoir été déchargé de son poste de cadre dirigeant, demeure dans son corps d'origine dans la même position jusqu'à sa retraite ;

– d'autre part, le cadre nommé dans un emploi dit « de débouché », au sein d'une inspection générale, d'un conseil général ou d'un contrôle général où il demeurera jusqu'à sa retraite.

La première position apparaît clairement insatisfaisante, tant du point de vue de l'agent que de celui de l'employeur dans la mesure où parfois, le cadre se retrouve sans affectation réelle alors même que les services font face à des réductions d'effectifs.

Des outils ont donc été mis en place afin de dynamiser la fin de carrière des cadres supérieurs. De manière générale, la restauration des grilles indiciaires a été lancée dans le but de valoriser les traitements en fin de carrière *via* l'accord relatif à l'avenir de la fonction publique portant sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations de revalorisation des rémunérations et des carrières (PPCR). Une réflexion est conduite aujourd'hui pour appliquer ce protocole aux corps de l'encadrement supérieur et assimilés.

Concernant plus précisément les cadres supérieurs et dirigeants, **le grade à accès fonctionnel (GRAF)**, qui constitue au sommet du corps, un grade culminant par un échelon spécial contingenté à la hors échelle lettre D, accessible après inscription sur un tableau d'avancement, a été institué par la loi du 5 juillet 2010 ⁽²⁾. Il permet aux statuts particuliers de certains corps de catégorie A de la fonction publique de l'État et notamment aux administrateurs civils ⁽³⁾, ainsi qu'à ceux de catégorie A des deux autres versants de la fonction publique, de subordonner l'avancement de grade à l'exercice préalable de certaines fonctions correspondant à un niveau particulièrement élevé de responsabilités.

Ainsi, le GRAF permet de promouvoir les parcours de carrière, reflète d'une valeur professionnelle exceptionnelle. Il existe déjà pour les administrateurs civils, les directeurs d'hôpital, les administrateurs territoriaux, les architectes et urbanistes de l'État, les administrateurs de la Ville de Paris. Par ailleurs, dans le cadre de la fusion des corps des administrateurs généraux et des inspecteurs de

(1) *CAMET (F.), FERRI (E.), GUILLOT (J.), LEVEQUE (P.), TEYSSIER (A.)*, L'encadrement supérieur et dirigeant de l'État, juillet 2014.

(2) *Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.*

(3) *Décret n° 2012-205 du 10 février 2012 modifiant le décret n° 99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils.*

l'INSEE, la DGAFP a recommandé que le troisième grade au sommet de ce nouveau corps soit un GRAF.

Par ailleurs, et à la demande des ministères qui craignaient d'être confrontés à un raccourcissement des carrières qui se conjuguerait difficilement avec un recul de l'âge de départ en retraite, **les conditions d'ancienneté pour accéder à des emplois fonctionnels viennent d'être révisées**. Ainsi, la condition d'ancienneté pour devenir sous-directeur est passée de 6 ans à 8 ans, et celle pour devenir chef de service est passée de 8 ans à 10 ans. En outre, une période probatoire d'un an a été instaurée pour les fonctionnaires nommés pour la première fois sur un emploi de sous-directeur ou de chef de service afin de permettre à l'employeur public d'apprécier l'aptitude du fonctionnaire et, le cas échéant, organiser sa fin de fonction au bout d'un an, sans avoir à mettre en œuvre la procédure complexe de retrait d'emploi dans l'intérêt du service.

L'encouragement de certaines pratiques développées dans certains ministères consistant à proposer des missions de conseil à haut niveau d'expertise pour évaluer, aider et assister les responsables des services déconcentrés⁽¹⁾ doit être appuyé et généralisé. Cela permettrait, en effet, de valoriser les multiples expériences acquises, la richesse d'un parcours ainsi que d'apporter aux directions qui en feraient l'usage, une expertise technique fiable et mesurée. Cette généralisation devrait s'accompagner de la création du titre de « chargé de mission », qui serait intégré au répertoire interministériel des métiers de l'État (Rime) ainsi que d'une formation spécifique qui permettrait la reconversion du « sénior ». Cette piste sera d'ailleurs explorée dans le cadre de la mise en œuvre des plans managériaux⁽²⁾ prévus par la circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique d'État. L'amélioration des dernières parties de carrière devra constituer un des axes de ces plans. Pour ce faire, une enquête sera menée auprès de chaque ministère et un groupe de travail interministériel sera constitué pour explorer notamment « *les possibilités de renforcement de l'accompagnement des politiques de ressources humaines par des cadres expérimentés s'ils en ont l'appétence et les compétences* ».

Dans le même ordre d'idées, pourraient être dévolues aux hauts fonctionnaires en troisième partie de carrière, des missions de tutorat pour l'encadrement des hauts fonctionnaires en début de carrière. Cette pratique, qui est déjà mise en œuvre dans certains ministères, pourrait se généraliser.

Le ministère de la défense a lancé cette démarche en 2013, sur la base du volontariat entre les inspecteurs civils (ou anciens inspecteurs civils) et les administrateurs civils nouveaux arrivants. Au ministère de l'intérieur, il existe une pratique du mentorat effectuée par le Conseil supérieur de l'appui territorial et de

(1) *Inspecteurs généraux en charge de l'appui aux personnes et aux structures au ministère de l'agriculture ou encore les missions d'intérêt général territorial pour le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.*

(2) *Ces plans devaient être élaborés par chaque ministère pour janvier 2016.*

l'évaluation (CSATE) pour les sous-préfets nouvellement nommés et pour tous les hauts fonctionnaires nommés pour la première fois sur un poste territorial. Cet accompagnement, qui n'est pas hiérarchique, a pour objectif d'optimiser les compétences et de valoriser les ressources personnelles.

Proposition : Créer le titre, en l'intégrant au répertoire des métiers interministériel (Rime), de « chargé de mission » et de « tuteur ».

Proposition : Assortir l'attribution des fonctions de chargé de mission ou de tuteur d'une formation permettant la reconversion de l'intéressé.

La ministre de la fonction publique a affirmé que la question du rallongement des carrières figurait dans son agenda social. Toutefois, ce point crucial appelle une réflexion plus générale sur la gestion prévisionnelle des ressources et des compétences. Il a été attesté à la mission d'évaluation et de contrôle que les ministères étudiaient le développement d'outils garantissant la construction de parcours de carrière motivants sur une durée plus longue.

Le Rapporteurs appellent de leurs vœux la définition d'une véritable politique de gestion prévisionnelle des ressources et des compétences à toutes les étapes du parcours professionnel, garante d'une administration efficace, moderne et attractive.

4. Permettre aux femmes de prendre toute leur place dans l'encadrement supérieur et dirigeant

La féminisation des cadres supérieurs et dirigeants de l'État a été rendue effective grâce à une politique volontariste. Dans le cadre des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle, cette problématique propre à l'amélioration de la prise en compte des talents, est évidemment incontournable.

a. Des avancées législatives déterminantes

La persistance d'un « plafond de verre », tant dans le secteur privé que public, faisant obstacle à l'accès des femmes aux fonctions hiérarchiques les plus élevées, a conduit les gouvernements successifs à développer une politique volontariste en faveur de la parité et visant à favoriser les nominations équilibrées dans les fonctions supérieures et dirigeantes de la fonction publique.

Ainsi, dans la logique de la loi dite « Copé-Zimmermann » du 27 janvier 2011, la loi dite « Sauvadet »⁽¹⁾ a introduit des objectifs chiffrés progressifs de représentation équilibrée dans l'encadrement supérieur et dirigeant des trois versants de la fonction publique et dans les jurys et les comités de sélection (à compter de 2015)⁽²⁾. Ainsi, dès 2013, **la part de chaque sexe dans les**

(1) Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

(2) Dispositions applicables au 1^{er} janvier 2015.

primo-nominations⁽¹⁾ aux emplois de direction et à la décision du Gouvernement dont la liste a été fixée par décret doit atteindre au moins 20 %, puis 30 % pour celles prononcées de 2015 à 2017 et 40 % à partir de 2018. En cas de non-respect de cette obligation, les employeurs publics doivent s'acquitter d'une contribution financière (30 000 euros par nomination manquante en 2013, avec une montée en charge jusqu'à 90 000 euros en 2018).

Cette démarche volontariste a conduit à l'adoption de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes qui a avancé au 1^{er} janvier 2017, l'objectif de 40 % de femmes primo-nommées chaque année qui devait ne s'appliquer qu'à compter du 1^{er} janvier 2018. Une montée en charge progressive de ce taux reste prévue sur la période allant du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2016. Un suivi et un contrôle annuel sont prévus par un décret qui détaille la liste des emplois rentrant dans le champ du dispositif, précisée elle-même par la circulaire du 11 avril 2016⁽²⁾. À titre d'exemple, ne sont pas soumis à l'obligation de nominations équilibrées, les postes militaires de haute responsabilité.

La dernière avancée a été prévue par la loi du 20 avril 2016 : désormais, l'obligation de représentation équilibrée des femmes et des hommes est étendue aux commissions administratives paritaires, qui doivent respecter une proportion minimale de 40 % de personnes de chaque sexe. Par ailleurs, les listes de candidats aux élections professionnelles seront composées d'un nombre de femmes et d'hommes correspondant à la part de femmes et d'hommes représentés au sein de l'instance concernée⁽³⁾.

Par ailleurs, le 8 mars 2013 a été signé le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique par l'ensemble des employeurs publics et à l'unanimité des organisations syndicales représentatives. Il prévoit la mise en œuvre de quinze mesures organisées en quatre axes : le dialogue social, élément structurant pour parvenir à l'égalité professionnelle ; l'égalité dans les parcours professionnels et les rémunérations ; une meilleure articulation entre vie professionnelle et vie personnelle ; la prévention des violences et harcèlements sur le lieu de travail.

Cet accord a fait l'objet d'une déclinaison dans certains ministères : le ministère de l'intérieur a signé, en mars 2014, à l'unanimité des syndicats de personnels civils, un accord sur l'égalité professionnelle ; de même, en novembre 2014, les deux ministres et le secrétaire d'État en charge du développement durable, du logement et des transports ont signé une Charte commune de l'égalité.

(1) Il s'agit des nominations, hors renouvellement, sur un même emploi ou nomination sur un même type d'emploi au sein d'un même département ministériel pour la fonction publique d'État.

(2) Circulaire du 11 avril 2016 relative à l'application du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 modifié relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique.

(3) Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

À la suite de la circulaire du 23 août 2012 relative à la mise en œuvre de la politique interministérielle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, a été créé au sein de chaque ministère, un « **haut fonctionnaire en charge de l'égalité des droits** », qui a pour responsabilité de définir et de mettre en œuvre la politique de son ministère en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre des plans managériaux prévus par la circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique d'État, **chaque ministère devra mettre en place une revue des cadres, qui devra tenir compte de l'égalité professionnelle, afin d'alimenter notamment le vivier des hauts potentiels.**

Notons également que vient d'être publié le décret n° 2016-663 du 24 mai 2016 portant création d'un comité d'audition pour la nomination des directeurs d'administration centrale. Cette nouvelle procédure devrait, selon la ministre faciliter l'accès des femmes « *en ouvrant plus largement la sélection des candidatures* »⁽¹⁾. Ce dispositif a également été mis en place pour la nomination des chefs de service par le décret n° 2016-664 du 24 mai 2016.

Selon les réponses au questionnaire envoyé à la DGAFP, bien que les situations soient hétérogènes, une coopération, même informelle, existe entre ministères. La DGAFP fait part aux différents ministères des initiatives susceptibles d'être généralisées – telle que la mise en œuvre de clauses d'éga-conditionnalité dans les contrats d'objectifs et de performance par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer – et les incite à échanger en vue de créer un réseau d'échanges d'expériences et de pratiques, composés de praticiens ressources humaines de l'égalité appartenant à chaque ministère, notamment *via* les hauts fonctionnaires à l'égalité.

En 2016, il sera procédé à l'intégration progressive des ministères dans le processus de labellisation « diversité » et « égalité professionnelle »⁽²⁾. Il s'agit de disposer d'une évaluation des politiques de ressources humaines appliquées au sein des organismes publics comme privés qui souhaitent se voir décerner le label. Cette évaluation est réalisée sur la base d'une grille d'analyse établie par l'Association française de normalisation (AFNOR), qui signale aux administrations leurs points faibles. Celles-ci adoptent alors un plan d'action afin de mettre en conformité leurs pratiques en matière de ressources humaines. La DGAFP appuie les ministères dans cette démarche et met à leur disposition, depuis le mois de mars, un outil d'autoévaluation de leur gestion des ressources humaines au regard des bonnes pratiques attendues dans les domaines de l'égalité et de la diversité.

(1) *Bulletin quotidien du jeudi 19 mai 2016.*

(2) *Ces labels datent de 2004 pour l'égalité et de 2008 pour la diversité.*

Ainsi, les Rapporteurs se félicitent qu'en un laps de temps relativement court, ces textes et pratiques ont produit des effets positifs même si certaines améliorations peuvent encore être apportées. L'exemplarité des employeurs publics en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ne doit plus rester au stade de l'objectif mais devenir, rapidement, une réalité tangible.

b. Des résultats convaincants à court terme mais des objectifs qui risquent de ne pas être atteints en 2017

Sur l'ensemble des emplois concernés par le dispositif des nominations équilibrées, dans les trois versants de la fonction publique, **le taux de primo-nominations féminines pour l'année 2014 est de 33 %**. Ce taux est stable par rapport à 2013 et est nettement supérieur à l'obligation légale de 20 % fixée pour 2013 et 2014 ⁽¹⁾.

Au sein de la fonction publique d'État, le taux de primo-nomination féminines a légèrement baissé par rapport à 2013, passant de 33 % à 30 %. Si ce taux reste supérieur à l'obligation légale, il n'en demeure pas moins que des écarts entre départements ministériels peuvent être constatés. Ainsi, si trois ministères ⁽²⁾ ont déjà dépassé ou sont proches du seuil de 40 %, pour cinq autres, des taux de primo-nominations de femmes s'établissant entre 25 % et 29 % sont constatés ⁽³⁾. Le ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche présente le plus faible taux de primo-nominations féminines (24 %). À titre de comparaison, la fonction publique hospitalière se distingue très nettement avec, en 2014, un taux de 55 % de primo-nominations féminines.

Au sein du vivier des hauts potentiels, le taux de féminisation atteint aujourd'hui 29 %, avec un objectif de 30 % pour 2016.

La baisse constatée en 2014 dans la fonction publique d'État révèle un possible tarissement des viviers féminins dans certaines catégories d'emplois après une première année de mise en œuvre du dispositif à l'issue de laquelle le taux légal avait été largement dépassé de 13 points. Cette inflexion constitue un avertissement pour les ministères qui doivent particulièrement veiller à stabiliser et même redresser, leur trajectoire de féminisation afin de respecter la montée en charge du dispositif puisque le taux de féminisation devra atteindre 40 % en 2017. De l'aveu même de la DGAFP, entendue par la mission d'évaluation et de contrôle, « *la marche qui reste à gravir est élevée, et il n'est pas certain, à ce stade, que les objectifs puissent être atteints* » pour 2017.

(1) DGAFP, Rapport annuel pour l'année 2014 sur le dispositif des « nominations équilibrées » dans les emplois supérieurs et dirigeants de la fonction publique.

(2) Ministère des affaires sociales, ministère de la culture et ministère de la justice.

(3) Ministère des affaires étrangères et du développement international (29 %), le ministère de la culture et de la communication (28 %), le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (26 %), le ministère de la défense (25 %) et les ministères économiques et financiers (25 %).

C'est la raison pour laquelle, **une politique volontariste a été impulsée cette année, ciblée sur le vivier des hauts potentiels en partenariat avec la mission cadres dirigeants (MCD).**

Avec l'appui du SDFE et de la DGAFP, la MCD va piloter une action d'accompagnement dans la carrière et d'établissement de plans managériaux de formation à l'intention des cadres supérieurs, et notamment des femmes cadres supérieurs. Des mentorats et des « *coachings* » personnalisés seront proposés afin que les femmes, qui sont parfois réticentes à prendre ces fonctions – soit parce qu'elles en surestiment la charge, soit parce qu'elles ne s'estiment pas compétentes –, puissent prendre confiance et s'inscrire dans une démarche d'évaluation des compétences, afin d'intégrer le vivier de cadres supérieurs ou dirigeants. Ces pratiques, qui existent déjà en Allemagne, en Belgique ou au Royaume-Uni, sous forme de tutorat permettant d'apprécier les compétences indispensables à un cadre ou encore de définir des programmes individuels de formation, paraissent très efficaces. Les premières évaluations effectuées en Belgique indiquent que ce dispositif contribue au rééquilibrage des candidatures hommes-femmes aux postes de direction puisque l'on est passé de 20 % de candidates en 2008 à 30 % en 2009 ⁽¹⁾.

Le mécanisme de sanction *via* la contribution financière ⁽²⁾ versée par l'employeur public par unité manquante (90 000 euros à compter de 2017) pour atteindre l'objectif prévu par la loi (40 % de primo-nominations féminines) qui s'applique depuis le 1^{er} janvier 2013 ne semble pas constituer un levier de mobilisation des employeurs publics. Selon la DGAFP ⁽³⁾, ce n'est pas tant la sanction financière, relativement faible et donc peu dissuasive, que le suivi régulier et public des efforts respectifs des ministères qui contribue à l'efficacité de ces objectifs chiffrés. Il est intéressant de noter que certains pays, tels que les États-Unis ou encore les Pays-Bas ont mis en place des mécanismes indépendants de surveillance, de recours et de sanctions disciplinaires qui ont démontré leur efficacité. Les données recueillies auprès de la Commission américaine de l'égalité des chances devant l'emploi révèlent que le rapport hommes-femmes dans l'administration fédérale s'est équilibré au cours des 25 dernières années et que de moins en moins de fonctionnaires fédéraux s'estiment victimes de discriminations sexistes lors de leur recrutement ou de leur avancement ⁽⁴⁾.

c. Les pistes d'amélioration

Sans analyse précise de la situation de départ et de l'évolution constatée, il ne peut y avoir de propositions susceptibles d'améliorer le taux de féminisation de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État. Pour ce faire, il est nécessaire de disposer d'outils statistiques performants.

(1) OCDE, *Inégalités hommes-femmes : il est temps d'agir*, 2012, p. 212.

(2) Article 6 quater nouveau de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

(3) Réponses au questionnaire.

(4) OCDE, *Inégalités hommes-femmes : il est temps d'agir*, 2012, p. 209.

La loi « Sauvadet » prévoit la présentation par le gouvernement, chaque année, d'un rapport devant le Conseil commun de la fonction publique sur les mesures mises en œuvre pour assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes⁽¹⁾. Ce rapport doit comporter notamment des statistiques de répartition des postes en fonction des sexes. Autre instrument d'information important, le bilan social que les ministères sont tenus d'établir chaque année depuis 2014, et qui comporte des rapports de situation comparée.

Toutefois, lors du colloque « Femmes et fonction publique », organisé à l'Assemblée nationale le 2 mars dernier, Mme Laurence Rossignol, ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, a fait état de lacunes en matière de statistiques fines sur les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes (qui s'élèvent à 16 % dans la fonction publique d'État). En particulier, il est difficile d'évaluer et d'expliquer les différences de primes qui caractérisent en partie ce fossé et ce, ministère par ministère. Certains pays comme la Suisse ou l'Allemagne, ont recours à un outil d'évaluation de l'égalité de rémunération (Logib) qui permet aux responsables d'examiner sous l'angle statistique leur politique de rémunération, de révéler les éventuelles inégalités salariales et de tenir compte des qualifications des salariés, qu'ils soient hommes ou femmes. Cet instrument permet ainsi de renforcer la détermination des employeurs publics à assurer la parité. C'est ainsi qu'en Suisse, la réglementation des marchés publics interdit de contracter avec un fournisseur présentant entre hommes et femmes, un écart salarial inexpliqué de 5 %⁽²⁾.

La DGAFP a entamé des travaux en lien avec des ministères pilotes⁽³⁾ pour construire des outils de suivi des écarts de rémunérations à partir des données du système d'information sur les agents des services publics (SIASP) de l'Insee. L'objectif est de créer des indicateurs pour identifier les différences de rémunérations femmes/hommes en prenant en compte la structure par âge. Les Rapporteurs encouragent vivement cette initiative qui doit être rapidement mise en œuvre.

De même, l'hétérogénéité des actions entreprises en faveur de l'égalité femmes/hommes dans les ministères ne contribue pas à donner une image pleinement cohérente de l'action gouvernementale et accentue encore les disparités. Ainsi, la mise en place de réseaux de référents égalité ou égalité/diversité est effective dans certains ministères, et se développe dans les autres. Si le ministère des comptes publics a instauré un réseau de référents dans la totalité de ses directions et a procédé, entre 2010 et 2013, à la formation de 35 000 agents sur ces questions, telle n'est pas la situation dans tous les ministères.

(1) Article 50 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

(2) OCDE, *Inégalités hommes-femmes : il est temps d'agir*, 2012, p. 212.

(3) *Ministères économique et financier et ministère de la culture.*

Ainsi, selon la DGAFP ⁽¹⁾, les ministères « sociologiquement » éloignés de l'égalité professionnelle (intérieur, défense, environnement) ont conduit une politique particulièrement déterminée, dans une optique de « rattrapage » : les négociations visant à décliner le protocole d'accord du 8 mars 2013 ont abouti avec succès dans ces trois ministères ⁽²⁾.

Les ministères plus en avance sur la politique de féminisation en ont fait un levier pour améliorer encore leur performance : mise en place d'associations de femmes (Femmes de Justice au ministère de la justice), mise en place d'études sur les écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes (ministère de la culture).

Dès lors, un écart se creuse entre les pratiques observées au sein des ministères. Les Rapporteurs appellent ainsi à une convergence des actions – qui passe par la volonté de donner aux ministères déicients les moyens de rattraper leur retard –, seul levier efficace pour faire de l'État, le plus rapidement possible, l'employeur exemplaire en termes de parité. On assiste parfois à une coopération, même informelle, entre ministères en ce qui concerne, par exemple, la mise en place des labels Diversité et Égalité. Les Rapporteurs invitent ainsi les référents des différents ministères à instituer des cycles de rencontres réguliers afin de favoriser des échanges de bonnes pratiques ainsi que des travaux de groupe.

Proposition : Garantir des moyens efficaces et efficients au service de ces politiques au sein de chaque ministère et en assurer le même degré de mise en œuvre.

Très développés dans les pays anglo-saxons, les réseaux, lieux de rencontre, d'échanges, de mentorat et de solidarité permettent notamment d'encourager les femmes à postuler à des postes réputés difficiles et occupés par des hommes. Ouverts aux hommes, ils deviennent un outil de communication et de lutte contre les préjugés et stéréotypes. Ils permettent aussi d'assurer un suivi extérieur de la mise en œuvre de la politique de féminisation de l'encadrement supérieur et s'avèrent donc indispensables à l'accession des femmes à ces postes. Très développés dans le privé, ils commencent à tisser leur toile au sein de la fonction publique. Ainsi, Mme Marianne Laigneau, la directrice des ressources humaines du groupe EDF, lors de son audition devant la mission d'évaluation et de contrôle ⁽³⁾, a indiqué qu'un réseau interne de femmes, comptant plus de 2 000 participantes, a été créé il y a dix ans. Ce réseau français, ouvert aux hommes, est maillé avec d'autres réseaux d'EDF à l'étranger et est soutenu tant par la direction des ressources humaines que par la direction de la production.

(1) Réponse au questionnaire.

(2) Signature, le 7 mars 2014, d'un accord à l'unanimité des organisations syndicales des personnels civils pour le ministère de l'Intérieur, signature en novembre 2014 pour le ministère du Développement durable et le 16 décembre 2015 pour le ministère de la Défense.

(3) Audition du 30 mars 2016.

Des réseaux féminins se sont développés dans le secteur public ces dernières années, notamment au niveau interministériel. On peut ainsi citer la commission « Femmes » de l'association des anciens élèves de l'ENA qui se réunit une fois par mois pour suivre l'actualité des droits des femmes et exprimer le point de vue des anciennes élèves ou bien « Administration moderne », réseau interministériel ouvert aux femmes et aux hommes.

Les Rapporteurs appellent de leurs vœux la promotion et la publicité de telles pratiques, notamment au niveau interministériel ainsi que pour le corps des ingénieurs, encore trop peu féminisé, en tant qu'ils sont bénéfiques à l'ensemble des cadres dirigeants par leur ouverture et permettent une lutte effective contre les préjugés.

Proposition : Favoriser la constitution de réseaux féminins au niveau interministériel.

Enfin, les mesures de conciliation du travail et de la vie familiale ainsi que les possibilités d'aménagement du temps de travail sont particulièrement importantes, et notamment pour celles et ceux qui occupent des positions hiérarchiquement élevées. Cette recherche d'équilibre passe notamment par la valorisation du congé parental qui, dans la fonction publique d'État, restait pris à 95,8 % par des femmes en 2011⁽¹⁾. Le congé paternité est, quant à lui, très clairement répandu au sein de la fonction publique puisque près de 88 % des pères ont utilisé ce droit en 2013⁽²⁾. Toutefois, tous secteurs confondus, plus le père travaille, moins il prend son congé paternité : ainsi, seuls 64 % des pères travaillant 41 heures ou plus utilisent cette prérogative.

La loi du 20 avril 2016 a procédé à l'adaptation aux évolutions sociétales du congé pour maternité, ou pour adoption, et du congé de paternité et d'accueil de l'enfant. Désormais, pour désigner le bénéficiaire d'un tel congé, la loi ne fait plus référence au sexe des « parents » ou du « conjoint »⁽³⁾.

C. ORGANISER UNE GESTION VÉRITABLEMENT INTERMINISTÉRIELLE DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Les orientations prises par le Gouvernement visant à une objectivation des conditions de nomination et d'affectation, à l'élaboration d'une stratégie de formation tout au long de la vie en cohérence avec les nouveaux enjeux des politiques publiques, ainsi qu'à la facilitation des mobilités, forment un ensemble qui invite à raisonner dans une logique transversale.

(1) DGAFP, Département des études et des statistiques, *Enquête annuelle Transparence de l'emploi et mobilité statutaire 1998 à 2011*.

(2) Emilie Legendre, Bertrand Lhommeau (DREES), avec la participation de Justine Vincent (ENS Lyon), 2016, Le congé de paternité : un droit exercé par sept pères sur dix, *Études et Résultats*, n°957.

(3) Article 69 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 précitée.

Or, nombreux sont les obstacles qui freinent encore le développement d'une gestion des ressources humaines axée avant tout sur la gestion des personnes. Les barrières qui doivent être progressivement levées sont à la fois d'ordre financier, culturel et statutaire.

Cette stratégie d'une gestion des ressources humaines plus transversale ne pourra pas être mise en œuvre sans être portée par un centre d'impulsion et de décision interministériel, disposant de compétences suffisamment étendues.

1. Décloisonner la gestion des ressources humaines

a. Une gestion des carrières qui s'inscrit dans une logique par ministère et par corps ne permettant pas une gestion optimale des ressources

Ainsi que cela a été indiqué, la gestion des ressources humaines de la fonction publique – en particulier de la haute fonction publique – doit tendre vers une plus grande transversalité. La fonction « ressources humaines » ou fonction RH de l'État ne peut se résumer à une simple coordination des actions ministérielles mais devrait plutôt se rapprocher d'une gestion unifiée procédant d'une stratégie globale.

Le caractère transversal de la gestion des carrières des hauts fonctionnaires et la culture partagée qu'elle sous-entend est, en effet, une condition à l'efficacité des politiques publiques et à l'émergence d'une vision stratégique libérée de considérations seulement sectorielles. Utile à l'enrichissement des carrières des agents, elle est aussi une condition de l'affectation optimale des talents qui constitue le prisme de l'approche retenu par la mission.

L'esprit qui a présidé à la création de l'ÉNA et à la création du corps des administrateurs civils visait en effet à promouvoir l'unité de l'État face à la dispersion des corps caractérisant l'administration d'avant-guerre. À l'heure où le sens et l'unité de l'action publique doivent se concilier avec une nécessité d'adaptation permanente des politiques publiques et l'émergence de nouveaux acteurs institutionnels, les principes de 1945 sont plus que jamais d'actualité. De plus, il s'agit bien également, en encourageant le développement d'une gestion interministérielle, de favoriser l'enrichissement de parcours professionnels des agents par le développement de mobilités et de formations adaptées.

De multiples facteurs favorisent cependant le maintien d'une gestion qui s'effectue d'abord par ministère et ensuite par corps. Cette logique trouve sa traduction concrète dès la procédure d'affectation à la sortie de l'ÉNA, le nombre de postes attribués aux corps et aux ministères procédant sans doute au moins en partie de rapports de force.

Si la ventilation des affectations par corps et par ministère a évolué dans le temps pour s'adapter aux besoins des politiques publiques, elle gagnerait à reposer sur des critères objectifs, comme le degré de décentralisation des politiques

publiques ou l'importance budgétaire relative des ministères. Cela ne semble pas le cas actuellement, bien que des efforts aient été mis en œuvre en ce sens, comme en atteste la récente réduction du nombre de places dans les grands corps en sortie de l'ÉNA (cf. I. A.).

Proposition : faire dépendre le nombre de places ouvertes par corps et par ministère en sortie de l'ÉNA, de critères objectifs.

De fait, le principe reste celui d'une gestion des carrières par ministère, le ministre étant généralement l'autorité de gestion. Celui-ci vaut également pour les corps interministériels, comme le corps des administrateurs civils dont les membres sont « *rattachés pour leur gestion à l'administration à laquelle ils sont affectés* » aux termes de l'article 2 du décret n° 99-945 du 16 novembre 1999 ⁽¹⁾. Or, les ministères ont développé des pratiques propres, en termes de recrutement, d'affectations ou de régimes indemnitaires, les différences s'accroissant ou se cristallisant dans le temps. **Il en résulte de véritables cultures ministérielles de la gestion des ressources humaines.**

Si la logique de corps, consubstantielle à la conception française de la fonction publique, présente des avantages certains, elle implique par nature des cloisonnements dans la gestion des ressources humaines. Le développement d'une logique de parcours individuels en est rendu plus complexe, compte tenu de la multiplicité des règles statutaires, conséquence directe de la multiplicité des corps.

Du fait de cette dispersion, les membres de corps interministériel comme celui des administrateurs civils ont des parcours très différents selon leur premier ministère d'affectation. Les caractéristiques structurelles de certains ministères conduisent par exemple à ce que les administrateurs civils y atteignent plus difficilement la catégorie de dirigeants que dans d'autres ministères. Dans les ministères économiques et financiers, le rapport sur « *l'Encadrement supérieur et dirigeant de l'État* » établit **le constat qu'il est difficile d'atteindre les postes de direction les plus élevés si la deuxième partie de la carrière ne s'est pas déroulée prioritairement en interne.** Les mobilités en sont donc rendues plus difficiles, enserrant les parcours dans des schémas d'abord ministériels. **Il en découle une affectation sous-optimale des compétences aux emplois.**

Les rémunérations elles-mêmes varient au sein d'un même corps et à fonctions équivalentes, au gré de l'appartenance du poste au périmètre de tel ou tel ministère. Est ici en cause la grande dispersion du régime indemnitaire de la fonction publique d'État. Plusieurs des personnes auditionnées par les Rapporteurs ont souhaité insister sur ce fait précis. Ce phénomène d'écart de rémunération est d'autant plus vrai dans la haute fonction publique, compte tenu de la part importante que représentent les primes et indemnités dans la rémunération totale, relativement aux autres catégories.

(1) IV de l'article 2 du décret n° 99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils.

b. Les conditions d'une gestion des ressources humaines plus transversale

Outre les outils propres à faciliter les mobilités au sein de la haute fonction publique (voir *supra* les développements sur les bourses interministérielles de l'emploi public), une gestion plus transversale des ressources humaines a pour prérequis une harmonisation des régimes indemnitaires et la poursuite de la fusion des corps.

- *Harmoniser les régimes indemnitaires*

Rappelons qu'il existait en 2013 plus de 1 700 régimes indemnitaires différents au sein de la fonction publique d'État. Il n'y a donc pas de gestion interministérielle des régimes possible. L'échec retentissant du projet d'opérateur national de paye (ONP) témoigne de la difficulté qu'il y a à assurer un traitement interministériel coordonné de ces régimes.

Le Gouvernement a souhaité poursuivre dans la voie de l'harmonisation et de la transparence des régimes indemnitaires par le déploiement d'un **régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)** mentionné *supra*. Ce nouveau dispositif est ambitieux par le champ des fonctionnaires qu'il couvrira *in fine*, puisqu'il concerne l'ensemble des corps de la fonction publique d'État qui relèvent de la loi du 11 janvier 1984.

En se substituant à l'ensemble des indemnités et primes « *liées aux fonctions et à la manière de servir* » des différents statuts, le RIFSEEP contribue indéniablement à rendre plus transparents les dispositifs de primes et indemnités. Néanmoins, la réponse qu'apporte le RIFSEEP aux différences de politiques indemnitaires entre les différents ministères est toute relative. En effet, sa contribution au processus d'harmonisation indemnitaire tient seulement à l'instauration de plafonds indemnitaires pour chaque corps, indépendamment du ministère d'appartenance. Les ministères demeurent toutefois libres de fixer les indemnités du RIFSEEP dans les limites fixées pour chaque corps par un arrêté. S'agissant par exemple du complément indemnitaire annuel (CIA), composante du RIFSEEP, la circulaire du 5 décembre 2014 de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et du secrétaire d'État au budget précise que « *les modalités de son éventuelle mise en œuvre seront donc fonction de la politique de gestion des ressources humaines portée par chaque ministère et des crédits alloués au titre des enveloppes catégorielles.* ⁽¹⁾ »

(1) *Circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.*

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), le RIFSEEP vise à unifier un certain nombre de primes et d'indemnités dans un cadre interministériel commun à l'ensemble de la fonction publique d'État.

Il se compose d'une indemnité principale, **l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE)** et **d'un complément indemnitaire annuel (CIA)**, facultatif. Ces deux composantes n'ont pas le même objet et leur mode de calcul diffère.

L'IFSE a pour objet de valoriser l'exercice des fonctions. Elle répond à une logique fonctionnelle en ce que son montant doit refléter la nature des fonctions exercées. Pour chaque corps adhérent au RIFSEEP, un nombre fixe de « *groupes* » est arrêté conjointement par le ministre chargé de la fonction publique et le ministre chargé du budget. Au regard du niveau d'encadrement, de technicité et de sujétion que son activité requiert, mais aussi en fonction de son expérience passée, les fonctions exercées par l'agent appartiendront à l'un de ces groupes. Les groupes sont hiérarchisés entre eux, le montant de l'IFSE étant une fonction décroissante de la numérotation des groupes.

À titre d'illustration, l'arrêté 29 juin 2015 ⁽¹⁾ fixe à trois le nombre de groupes pour le corps des administrateurs civils. Les fonctions d'un chef de bureau occupant un poste très exposé et responsable d'une équipe importante sont généralement catégorisées dans le groupe 1 ; celles d'un chef de bureau dont l'exposition à son environnement professionnel est moindre sont généralement catégorisées dans le groupe 2 et le montant de son IFSE sera inférieur à celui du cas précédent. Le versement de l'IFSE est mensuel.

Le **CIA** reconnaît spécifiquement **l'engagement professionnel et la manière de servir du fonctionnaire**, apprécié sur le fondement de l'entretien professionnel. Son montant peut dépendre de la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs, en particulier pour les hauts-fonctionnaires. Ce complément indemnitaire peut lui être versé annuellement ou biannuellement.

Par conséquent, le constat du rapport « *Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire* » ⁽²⁾ selon lequel « *la prime de fonctions et de résultats (PFR) n'a pas eu d'effet sur [...] l'harmonisation des régimes indemnitaires, puisque chaque administration continue à fixer le niveau indemnitaire des agents en fonction de sa stratégie propre et de sa capacité financière* » pourrait être formulé de la même manière aujourd'hui s'agissant du RIFSEEP, à la seule différence que les administrations doivent maintenant se conformer à des plafonds indemnitaires.

(1) Arrêté du 29 juin 2015 pris pour l'application au corps des administrateurs civils des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

(2) FURNEL (J.), DESFORGES (C.), DOUBLET (X.), SALAS (F.), *Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire*, septembre 2013, p. 25.

Si le RIFSEEP constitue une étape vers des régimes indemnitaires harmonisés entre ministères, les Rapporteurs estiment toutefois qu'il faut s'engager plus avant dans cette voie. La plus grande lisibilité de l'ensemble des indemnités en rapport avec les fonctions exercées qu'a permise le RIFSEEP facilitera sans doute cette tâche.

Proposition : accentuer les efforts en termes d'harmonisation des régimes indemnitaires.

- *Poursuivre la politique de fusion des corps*

La profusion de corps dans la fonction publique d'État et la multiplicité des statuts qui en est le corollaire, constituent un défi en termes de gestion.

La politique de fusion de corps engagée par l'État depuis 2005 a permis de diminuer de façon significative le nombre de corps : de plus de 700 en 2005, le nombre de corps actifs a été abaissé à 305 en 2014 ⁽¹⁾.

En 2013, cette démarche a été freinée dans l'attente des orientations issues de la négociation relative à l'avenir de la fonction publique. Celle-ci a débouché sur un protocole d'accord signé en septembre 2015 qui stipule « *qu'après présentation d'un bilan sur les fusions de corps et concertation avec les signataires du présent accord, le Gouvernement arrêtera un programme de simplification statutaire, respectant les identités professionnelles et les missions exercées.* » Avant de relancer le programme de réduction du nombre de corps, le Gouvernement s'est donc engagé à procéder à une nouvelle concertation. Il est également précisé que la poursuite de la politique de fusion pourra s'opérer par rapprochement de corps ou par création de nouveaux corps interministériels.

Sans que les Rapporteurs disposent d'éléments circonstanciés, si le processus de fusion a déjà bien été engagé, il leur semble que des marges de progrès persistent, en particulier s'agissant des corps de catégorie A. Ils s'appuient notamment sur l'analyse de M. Bernard Pêcheur, qui a souligné que près des trois quarts des suppressions de corps intervenues entre 2005 et 2012 concernaient la catégorie C. Aussi M. Pêcheur préconise-t-il de poursuivre la suppression des corps de la catégorie A, laquelle présente, selon lui, un nombre de corps qui demeure trop élevé ⁽²⁾.

Il convient toutefois d'être vigilant : le lien de causalité entre réduction du nombre de corps et simplification de la gestion des ressources humaines n'est pas si direct. Elle peut s'accompagner de la reconnaissance de spécificités ou de spécialités à l'intérieur même des corps qui peuvent être nécessaires. Il est d'ailleurs notable que le protocole d'accord précité prévoit qu'en cas de reprise de la politique de réduction des corps, celle-ci devrait s'accompagner, « *lorsque c'est*

(1) *Rapport annuel de performance 2015 de la mission* Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

(2) *PÊCHEUR (B.)*, Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique, 29 octobre 2013.

pertinent », du développement de « *spécialités* »⁽¹⁾ au sein des corps. Ainsi, la reconnaissance de trop nombreuses spécialités pourrait venir atténuer les bénéfices à attendre de fusions futures.

Les Rapporteurs sont conscients de la complexité inhérente à la conduite de projet ou de stratégies interministérielles, lesquelles se heurtent à des considérations techniques, juridiques, financières et culturelles. Une progression vers une gestion davantage interministérielle n'en demeure pas moins impérative. Elle ne pourra s'opérer sans une stratégie unifiée s'appuyant sur un pilotage renforcé.

2. Consacrer la dimension stratégique et organiser un véritable pilotage de la « fonction RH » de l'État

Appeler de ses vœux l'émergence d'une véritable stratégie des ressources humaines de l'État a des implications concrètes en termes de pilotage et de gouvernance. Toujours dans le souci exprimé par la mission d'une affectation optimale des talents et des compétences aux besoins du service public, il est en effet nécessaire que l'État dispose d'un système de pilotage de la fonction RH assez puissant pour concevoir une action d'ensemble, la mettre en œuvre et l'adapter au gré des besoins.

a. Le besoin d'une fonction ressources humaines mieux structurée à la fois au niveau ministériel et au niveau interministériel

La fonction de gestion des ressources humaines de la fonction publique a besoin d'être mieux structurée, ce constat fait consensus. Pour cette raison, le Premier ministre a confié à M. Thierry Le Goff, directeur général de l'administration et de la fonction publique, **la mission de mettre en place une stratégie de modernisation des ressources humaines qui s'accompagnera d'une redéfinition de la gouvernance de la fonction RH.**

Actuellement, cette gouvernance traduit la gestion par ministère des ressources humaines ; l'action interministérielle consistant, pour l'essentiel, à coordonner et à piloter les politiques mises en œuvre. Ce sont donc d'abord les directions des ressources humaines (DRH) des ministères qui ont la charge de la gestion des ressources humaines de l'État. Elles se trouvent en général sous l'autorité des secrétaires généraux des ministères⁽²⁾, qui inscrivent leur action dans une perspective interministérielle, dès lors qu'il leur revient la responsabilité exprimée en termes généraux « *de la bonne insertion du ministère dans le travail interministériel* ».

(1) *Accord relatif à l'avenir de la fonction publique : La modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations*, 2015.

(2) *Article 3-8 du décret n° 87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale.*

Au niveau interministériel, deux acteurs principaux interviennent dans la gestion des ressources humaines.

En premier lieu, la DGAFP, loin d'être une « DRH de l'État » au sens d'une direction qui assure les fonctions de gestion des ressources humaines, est chargée « *de piloter et de coordonner la gestion des ressources humaines dans les administrations de l'État, notamment en matière de gestion prévisionnelle de l'emploi public, de politiques de recrutement et de formation professionnelle* »⁽¹⁾. Si la DGAFP intervient de façon ponctuelle dans le processus de nomination à certains postes, comme les emplois fonctionnels, son implication directe dans la gestion des ressources humaines reste l'exception.

En second lieu, intégrée au secrétariat général du Gouvernement (SGG), la Mission cadres dirigeants intervient spécifiquement pour les hauts fonctionnaires qui seront potentiellement appelés à occuper des emplois à la décision du Gouvernement ou des emplois fonctionnels (voir *supra*).

Compte tenu de l'architecture de la gouvernance de la fonction RH de l'État, la double exigence d'une meilleure structuration des fonctions de gestion des ressources humaines à la fois au niveau ministériel et interministériel appelle une meilleure articulation entre les différents acteurs.

b. Vers une véritable direction des ressources humaines de l'État

L'expression « *DRH de l'État* » souffre d'une ambiguïté sémantique s'agissant de ses implications sur l'organisation administrative et sur la répartition des compétences entre les différents acteurs. S'agit-il en effet seulement de conforter le rôle interministériel de la DGAFP ? S'agit-il, plus audacieusement, de tendre vers une structure de gestion des ressources humaines de la fonction publique d'État concentrée, interministérielle et sous l'autorité exclusive et directe du Premier ministre ? Le projet de création d'une « *DRH de l'État* », confiée par le Premier ministre à M. Le Goff dans sa lettre de mission de décembre 2015, semble écarter cette dernière hypothèse.

Les Rapporteurs estiment qu'afin de faire émerger une véritable stratégie interministérielle des ressources humaines de la fonction publique d'État, c'est-à-dire une « *DRH de l'État* », la fonction de gestion des ressources humaines devrait être confortée à la fois au niveau ministériel et au niveau interministériel.

À cet effet, ils recommandent, d'une part, un renforcement des fonctions RH au sein des directions des différents ministères et, d'autre part, le développement de missions interministérielles de gestion de certaines problématiques et la clarification du positionnement des acteurs.

(1) Article 2 du décret n° 2008-1413 du 22 décembre 2008 relatif à la DGAFP.

Au niveau ministériel, le besoin de renforcer la fonction de gestion des ressources humaines est inégal selon les ministères. La Cour des comptes, dans un référé au Premier ministre du 25 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères, a fait état du caractère hétérogène en matière de gestion des ressources humaines par les secrétariats généraux des ministères. Dans certains ministères, le secrétariat général n'assure par exemple la gestion que des seuls corps d'administration centrale ; dans d'autres, il couvre la totalité du personnel. Il s'agirait plus généralement de conforter dans les faits le rôle des secrétaires généraux qui ont parfois à faire face à des résistances au sein des ministères. Les directions des ressources humaines des ministères devraient avoir les moyens opérationnels d'appuyer les secrétaires généraux dans leurs missions. Au sein des ministères, la fonction RH ministérielle doit en effet faire avec des logiques opposées. Une vision globale et transversale des directions des ressources humaines sur l'ensemble du périmètre ministériel fait parfois défaut.

La circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015 peut constituer une réponse appropriée à ces problèmes s'agissant de la gestion des personnels de l'encadrement supérieur et dirigeant. Elle préconise un renforcement de la fonction RH au sein des ministères. Par ailleurs, le Premier ministre a confié à M. Le Goff le soin de préparer un décret pour clarifier le rôle des DRH ministérielles. Ce dernier pourrait être propice à une forme de rééquilibrage en faveur de la fonction RH.

Pour ce qui concerne les cadres supérieurs et dirigeants, il est d'abord nécessaire qu'un certain nombre de sujets touchant à la gestion des carrières des cadres supérieurs soient traités à l'échelon interministériel. Les plans managériaux que devront élaborer les ministères conformément à la circulaire précitée seront propices à une identification précise des actions qui méritent d'être engagées au niveau interministériel. Les enjeux de la gestion des troisièmes parties de carrière devraient faire partie de ces sujets. **Les Rapporteurs considèrent que la DGAFP, qui assurera la synthèse de ces plans, pourrait se voir attribuer une mission plus proactive d'élaboration d'actions touchant à la formation ou à la mobilité des cadres supérieurs et dirigeants.**

À long terme, la question d'une gestion unifiée des ressources humaines de la fonction publique se pose. Les rapporteurs ont bien noté que ce projet n'était pour le moment pas envisagé, compte tenu de contraintes de calendrier, comme l'a rappelé la ministre de la fonction publique lors de son audition⁽¹⁾. L'unification effective de la gestion des ressources humaines de la fonction publique constituerait assurément une avancée dans la logique du développement de parcours décloisonnés, guidés par une logique fonctionnelle et non par des considérations purement ministérielles ou statutaires. Mais encore faut-il s'accorder sur ce que recouvre la notion de gestion unifiée. Il ne peut en effet être question de départir les ministères de tout rôle de gestion des ressources humaines qui relèvent de leur périmètre. De fait, les ministères sont les seuls en

(1) Audition du 26 avril 2016.

mesure d'apprécier au plus près les besoins en effectifs et en compétences que les politiques publiques dont ils ont la charge requièrent. Toutefois, il serait souhaitable d'aller plus loin dans la centralisation de la gestion de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État, comme l'a souligné la ministre lors de son audition.

Une première étape vers ce projet plus ambitieux pourrait être l'attribution progressive à la DGAFP de missions de gestion effective de certains corps interministériels. La création du système interministériel pour la gestion nominative des administrateurs civils (SIGNAC)⁽¹⁾, dont la DGAFP est responsable, va dans le bon sens, même s'il ne s'agit par ce système que d'unifier les opérations de préparation de la commission administrative paritaire, de préparation des élections professionnelles ainsi que la production des données statistiques relatives à ce corps.

Pour mener à bien les nouvelles missions que la DGAFP pourrait se voir confier, ses moyens doivent être augmentés. Le G16, groupe des associations de la haute fonction publique, dans une contribution écrite adressée aux Rapporteurs, insiste sur l'importance d'un accroissement de ceux-ci. Il appelle de ses vœux « *un dispositif de management qui s'applique à la totalité de l'encadrement supérieur de l'État* », qui s'appuierait sur une équipe dédiée à cette mission au sein de la DGAFP. Les Rapporteurs s'accordent pour constater qu'une augmentation des moyens de la DGAFP, compte tenu des nouvelles missions qu'ils préconisent de lui attribuer, est indispensable.

Parallèlement au renforcement des compétences interministérielles de la DGAFP, et sans l'en soustraire à l'autorité du ministre chargé de la fonction publique, il serait logique de renforcer le lien hiérarchique directe qui l'unit au Premier ministre.

La consolidation du positionnement interministériel de la DGAFP, tant du point de vue de ses missions que du point de vue de son positionnement institutionnel pose naturellement la question d'une fusion de la DGAFP et de la mission cadres dirigeants. Celle-ci se justifie par l'opportunité qu'il y a à unifier le pilotage de la gestion des carrières des cadres supérieurs et dirigeants. En effet, si des bonnes pratiques sont échangées entre la mission cadres dirigeants et la DGAFP comme il a pu être indiqué aux Rapporteurs, un rapprochement organique aurait sans doute pour effet de les multiplier et de renforcer la cohérence de la gestion des carrières des cadres supérieurs et dirigeants de l'État.

Le cas échéant, il conviendra de s'assurer que la gestion spécifique de l'encadrement dirigeant se traduira concrètement dans l'organigramme de la future entité sous l'autorité d'un responsable aux fonctions au moins aussi étendues que celle actuellement attribuées à la déléguée aux cadres dirigeants, ainsi que par des moyens renforcés (cf. III. A).

(1) Arrêté du 10 mars 2016 portant création d'un traitement automatisé de données nominatives dénommé « système interministériel pour la gestion nominative des administrateurs civils : SIGNAC ».

Proposition : s'engager résolument dans la voie d'un véritable pilotage interministériel de la fonction RH de l'État par la mise en place d'une « DRH de l'État » et :

– par le renforcement, au sein des ministères, du positionnement des fonctions RH autour des secrétaires généraux et des directions des ressources humaines ;

– par l'élargissement du champ des problématiques de carrière gérées au niveau interministériel dont la gestion directe de certains corps ;

– tout en maintenant, le principe d'une gestion spécifique des cadres dirigeants au plus haut niveau de l'État.

CONCLUSION

Dans un contexte où se multiplient les défis auxquels sont confrontées les politiques publiques, la tradition française consistant à ce que le pouvoir politique puisse décider en s'appuyant sur l'expertise d'une haute fonction publique de statut et de qualité n'est pas seulement propre à maintenir la figure rassurante de la permanence de l'administration, elle est surtout devenue un atout déterminant pour l'efficacité de l'action publique.

Cela étant, la haute fonction publique elle-même doit s'adapter au mieux aux besoins exprimés par nos concitoyens, ce qui exige d'elle, notamment, de favoriser la diversité des recrutements, d'encourager le développement de compétences en termes de gestion ou d'innovation et de permettre l'affectation la plus adéquate des talents aux emplois et sans se priver d'aucun d'entre eux. Les Rapporteurs ont pu mesurer, au fil des auditions qu'ils ont menées, l'ampleur des efforts entamés en 2010 et poursuivis avec détermination sous l'actuelle législature, vers une plus grande rationalisation de la gestion des carrières dans la haute fonction publique.

La puissance des logiques ministérielles dans la gestion des ressources humaines reste cependant trop souvent à l'œuvre. Quoique compréhensibles et souvent légitimes, elles se traduisent par des pratiques façonnant de véritables cultures ministérielles de gestion des carrières des hauts-fonctionnaires, faisant obstacle à l'émergence d'un système d'ensemble optimal. Par conséquent, celui-ci ne pourra advenir que s'il est porté par un projet politique d'ensemble clair et ambitieux, pour ne pas, selon le mot de Pierre Legendre, substituer à l'indispensable « *conscience morale et politique* » une simple « *correction gestionnaire* »⁽¹⁾.

Prôner l'objectivation et la rationalisation des procédures de gestion des ressources humaines ne peut en effet aller sans une réflexion plus profonde sur le sens de l'État, ne serait-ce que pour dessiner de façon plus nette les contours de ses missions. Il s'agit surtout de valoriser l'engagement de ceux qui ont fait le choix d'exercer, selon les mots du Général de Gaulle prononcés à l'ÉNA, « *la fonction la plus importante et la plus noble qui soit dans l'ordre temporel [...] : le service de l'État.* »⁽²⁾

(1) Pierre Legendre, *Les Fantômes de l'État en France*.

(2) Charles de Gaulle, *discours devant les élèves de l'ÉNA, 17 novembre 1959, cité par Arnaud Teyssier, « Le général de Gaulle et la création de l'ÉNA », *Espoir* n° 103, 1995.*

PROPOSITIONS DE LA MISSION

Proposition n° 1 : dans un objectif de promotion de l'égalité et la diversité :

– accentuer les démarches pédagogiques engagées dans les lycées pour accroître la proportion de femmes dans les classes préparatoires scientifiques ;

– fixer un objectif de présentation d'inscriptions d'élèves à fort potentiel dans des lycées en zones d'éducation prioritaire en classes préparatoire.

Proposition n° 2 : augmenter la durée du stage en entreprise à l'ÉNA.

Proposition n° 3 : afin de mieux intégrer les fonctionnaires en début de carrière et à la prise de poste :

– systématiser les pratiques du tutorat ou du mentorat ;

– développer les formations à la prise de poste.

Proposition n° 4 : renforcer les liens entre les écoles de formation initiale et continue des trois versants de la fonction publique et coordonner les offres de formation continue entre l'ÉNA, l'École Polytechnique et les autres organismes de formation à l'adresse des hauts-fonctionnaires :

– en confortant le rôle central de l'ÉNA pour les formations de nature généraliste et en lui confiant la responsabilité d'un cycle de formation commun pour l'ensemble des hauts fonctionnaires de l'État ;

– en centrant l'offre de formation des organismes ministériels sur les modules d'enseignements spécialisés ;

– en confiant à l'École Polytechnique le soin de développer une offre de formation continue dans des domaines stratégiques pour l'État.

Proposition n° 5 : examiner la question de la différence de coûts de l'accès aux formations entre les ministères.

Proposition n° 6 : inciter les cadres supérieurs de l'État à suivre des formations au management.

Proposition n° 7 : développer la pratique des bilans de compétences en identifiant le champ des cadres supérieurs auxquels ils pourraient être systématiquement proposés.

Proposition n° 8 : évaluer la performance des actions de formation destinées aux hauts fonctionnaires, en vue d'une potentielle mutualisation de leurs moyens.

(Étayer le dispositif du vivier des futurs cadres dirigeants)

Proposition n° 9 : consolider les moyens de la Mission cadres dirigeants de l'État.

Proposition n° 10 : ajuster périodiquement le format du vivier des futurs cadres dirigeants et garantir la transparence des conditions d'admission en son sein par l'institution d'appels à candidatures à l'échelle des ministères.

Proposition n° 11 : étoffer le contenu et la durée de la formation dispensée dans le cadre du Cycle interministériel du Management de l'État.

Proposition n° 12 : augmenter le nombre des hauts fonctionnaires issus du vivier parmi les propositions de nomination aux emplois de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État.

(Organiser un parcours de carrière en s'inspirant du modèle militaire)

Proposition n° 13 : créer une École supérieure du management public pour former les hauts potentiels ayant exercé des responsabilités leur permettant de prétendre à l'accès à l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État.

Proposition n° 14 : institutionnaliser, dans le parcours des hauts potentiels, une étape constituée de sessions de formation sur le modèle et avec les objectifs de celles organisées par le CHEM.

Proposition n° 15 : créer un indicateur de performance du programme 129 mesurant l'efficacité du vivier de cadres à haut potentiel.

Proposition n° 16 : mieux encadrer le passage en cabinets ministériels :

– en ne le considérant pas comme permettant de remplir l'obligation de mobilité statutaire prévue par certains corps ;

– en portant à six ans la durée des services effectifs requis des hauts fonctionnaires pour pouvoir les intégrer.

Proposition n° 17 : favoriser la mobilité, notamment en alignant le taux de contribution aux charges de pension versé par une collectivité lorsqu'elle emploie un fonctionnaire de l'État en détachement sur celui versé quand elle emploie un fonctionnaire territorial.

Proposition n° 18 : concernant les hauts fonctionnaires en « troisième partie de carrière », créer un titre, intégré au répertoire des métiers interministériel (Rime), de « chargé de mission » et de « tuteur » et assortir l'attribution de ses fonctions d'une formation permettant la reconversion de l'intéressé.

Proposition n° 19 : pour parvenir à l'égalité professionnelle, garantir des moyens efficaces au service de ces politiques au sein de chacun des ministères et favoriser la constitution de réseaux féminins au niveau interministériel.

Proposition n° 20 : faire dépendre le nombre de places ouvertes par corps et par ministère en sortie de l'ÉNA, de critères objectifs.

Proposition n° 21 : poursuivre les efforts d’harmonisation des régimes indemnitaires.

Proposition n° 22 : s’engager résolument dans la voie d’un véritable pilotage interministériel de la fonction publique de l’État par la mise en place d’une « DRH de l’État » et :

– par le renforcement, au sein des ministères, du positionnement des fonctions RH autour des secrétaires généraux et des directions des ressources humaines ;

– par l’élargissement du champ des problématiques de carrière gérées directement au niveau interministériel dont la gestion directe de certains corps ;

– tout en maintenant, le principe d’une gestion spécifique des cadres dirigeants au plus haut niveau de l’État.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 8 juin 2016, la commission a examiné le rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la formation continue et la gestion des carrières dans la haute fonction publique (MM. Jean Launay et Michel Zumkeller, rapporteurs).

M. le président Gilles Carrez. Mes chers collègues, nous examinons ce matin le rapport de l'une des trois missions d'évaluation et de contrôle que nous avons menées cette année : celle qui portait sur la formation continue et la gestion des carrières dans la haute fonction publique, sujet proposé par Jean Launay, que j'en remercie.

M. Jean Launay, rapporteur. Monsieur le président, mes chers collègues, le 20 janvier dernier, la Commission des finances a confié à la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) une réflexion sur les enjeux de la formation continue et de la gestion des carrières dans la haute fonction publique. Nous vous remercions d'avoir accepté cette proposition, née pour ma part de mon expérience à l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) – où j'ai pu apprécier le modèle militaire de formation des cadres – mais aussi du souci de mener une réflexion transversale sur cette question.

Alors que le Gouvernement a exprimé, pour 2016, l'ambition de mettre en place une nouvelle gestion des ressources humaines de l'État, il nous a paru important de nous saisir de ce sujet qui constitue l'une des conditions de l'efficacité des politiques publiques. Plus les contraintes budgétaires sont fortes, plus la fonction publique se doit d'être efficace ; et cet impératif concerne tout particulièrement l'encadrement. Plus que jamais, il faut bien choisir et bien former les hommes et les femmes qui devront prendre des décisions qui engagent notre avenir.

C'est dans cette optique que nous avons travaillé, Michel Zumkeller et moi-même, en nos qualités respectives de commissaires aux lois et aux finances. Le rapport que nous vous présentons ce matin découle classiquement d'auditions nombreuses, ainsi que des compléments écrits apportés par certaines des personnes auditionnées.

Nous avons formulé une vingtaine de propositions, d'importance inégale, mais qui visent toutes à donner aux pouvoirs publics les moyens de répondre, aujourd'hui et demain, à trois besoins fondamentaux de l'État : recruter et affecter ; former ; enfin et surtout distinguer et promouvoir ses talents.

La première question que nous nous sommes posée est celle de l'identification, de la formation et de l'accompagnement des fonctionnaires futurs cadres dirigeants de l'État.

Des outils sont déjà été développés. L'un des apports de nos travaux est précisément d'évaluer la mise en place progressive, depuis 2010 et par trois Premiers ministres successifs, des procédures qui visent à professionnaliser le recrutement et à systématiser l'évaluation des agents comme l'entretien professionnel, la revue des carrières, ou encore les plans managériaux des ministères, la constitution du vivier des cadres dirigeants et les comités d'audition préalables aux nominations. Il a notamment été recouru à cette dernière procédure pour nommer la nouvelle directrice générale du Trésor.

Comment cette démarche de professionnalisation de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État fonctionne-t-elle, et comment pourrait-elle être encore améliorée ?

La première réponse, à court et à moyen terme, réside dans la consolidation du dispositif créé par la circulaire de 2010 : progressivement, le vivier des futurs cadres dirigeants – dans lequel l'administration va pouvoir puiser en fonction des besoins de nomination – prend sa place.

Il comprend à ce jour près de 650 membres, 650 hauts fonctionnaires considérés comme possédant, ou comme susceptibles de développer, les compétences ou les aptitudes exigées de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État. L'inscription au vivier est mise en œuvre par la mission « cadres dirigeants » du secrétariat général du Gouvernement. Dans le cadre de la revue des carrières, les ministères identifient et sélectionnent ces hauts fonctionnaires sur la base d'un référentiel des compétences ; ils proposent leur inscription à la mission, qui soumet les hauts fonctionnaires pressentis à une évaluation. Depuis 2015, celle-ci s'appuie sur l'expertise d'un cabinet extérieur de conseil en ressources humaines, que nous avons pu rencontrer. Le comité des secrétaires généraux des ministères, présidé par le secrétaire général du Gouvernement, se prononce ensuite sur l'inscription au vivier.

Les hauts fonctionnaires admis suivent le cycle interministériel de management de l'État (CIME), programme de formation destiné à les préparer à l'exercice des fonctions de cadre dirigeant, qui comprend un coaching, des rencontres entre pairs et des formations.

Le vivier des futurs cadres dirigeants recueille aujourd'hui des appréciations assez largement positives. Mais nos travaux montrent que des interrogations subsistent sur sa portée effective. Celles-ci portent aussi bien sur son format que sur son rôle dans le recrutement de l'encadrement supérieur de l'État. De surcroît, certains observateurs mettent en cause la transparence des conditions dans lesquelles les hauts fonctionnaires peuvent prétendre y être admis. C'est pour aider à lever ces hypothèques que le présent rapport comporte quatre propositions visant à étayer cet outil de sélection des hauts potentiels.

Nous proposons d'abord de consolider les moyens de la mission « cadres dirigeants ». Ce service du secrétariat général du Gouvernement disposait, à la fin de l'exercice 2015, de sept emplois et de 1,1 million d'euros ; cette dotation est stable depuis 2012. Cette mission doit avoir les moyens d'assumer pleinement les multiples tâches qui lui incombent, notamment la mise en œuvre des procédures de sélection et d'accompagnement des hauts potentiels.

Notre deuxième proposition porte sur la taille du vivier et les modalités d'admission en son sein. Les besoins avérés de qualification et d'objectivisation de l'inscription ont conduit la mission « cadres dirigeants » à restreindre le nombre des hauts fonctionnaires admis depuis 2015. Nous approuvons cette sélectivité nouvelle qui permet d'une part de s'assurer de l'adéquation des profils et d'autre part de donner aux membres du vivier de réelles perspectives de carrière. Le pire serait de laisser prospérer l'idée que ce vivier est un marais... Il faut donc garantir un accompagnement en rapport avec la réalité des postes offerts. Nous préconisons cependant le réexamen systématique de la situation des membres du vivier en leur appliquant à tous les procédures d'évaluation – *assessment*, en anglais – actuellement en vigueur.

Dans ce même souci d'une objectivisation des conditions d'appartenance au vivier, nous considérons comme indispensable l'institution d'un appel à candidatures, afin de garantir la transparence des modalités de l'admission en son sein. En effet, les pratiques d'évaluation peuvent différer entre les ministères et, en conséquence, affecter l'identification des hauts potentiels. Il convient donc de réduire autant que possible la part d'aléa que peut comporter la sélection ministérielle.

Enfin, pour être efficace, l'inscription dans le vivier doit exercer une influence sur le devenir de ses membres. En application de la circulaire du Premier ministre du 3 mai 2013, les ministères sont tenus d'adresser au secrétariat général du Gouvernement trois propositions pour la nomination à un emploi vacant ; celles-ci comprennent au moins un candidat de chaque sexe et au moins un candidat figurant dans le vivier ministériel. Nous proposons d'augmenter ce dernier chiffre. Notre propos n'est pas d'instituer une sorte de droit à nomination de ceux qui appartiennent au vivier des futurs cadres dirigeants, mais de donner à ses membres la possibilité d'être mieux identifiés, à l'échelle interministérielle, comme susceptibles d'occuper des emplois vacants, y compris en dehors du périmètre de leur affectation.

D'après les chiffres communiqués par la mission « cadres dirigeants », les hauts fonctionnaires du vivier des futurs cadres dirigeants occupent une place croissante au sein de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État. Pour ce qui est des emplois à la décision du Gouvernement, la part de ses membres est ainsi passée de 18 % des nominations en 2012 à 23 % en 2015. Il faut conforter cette dynamique.

Nous avons souhaité prolonger la réflexion en évaluant l'apport d'autres méthodes qui visent à donner tout son sens, pour l'encadrement dirigeant et supérieur, à la notion de parcours professionnel.

En ma qualité d'auditeur de plusieurs sessions de l'IHEDN, j'ai pu mesurer quelle force les armées françaises pouvaient tirer de leur gestion des ressources humaines. L'identification et la sélection des hauts potentiels en leur sein reposent sur deux principes cardinaux.

Le premier principe est celui d'une sélection exigeante et progressive, en rapport avec les aptitudes démontrées et les savoir-faire acquis. La carrière militaire compte trois grandes étapes qui, au sortir des écoles de formation initiale, mêlent étroitement service actif et formation professionnelle continue. Après une première phase d'enseignement militaire de premier degré (EMS 1), les jeunes officiers entrent sur concours à l'École de guerre, entre 33 et 35 ans, ce qui correspond pour l'essentiel à l'enseignement militaire du deuxième degré (EMS 2) ; l'enseignement militaire de troisième degré (EMS 3) vise à apporter aux officiers, à compter de l'obtention du grade de colonel, un élargissement de leurs connaissances dans les domaines de la politique militaire et de l'emploi des forces. Il existe, à ce niveau, un brassage avec d'autres personnes issues de la société civile. Les très hauts potentiels suivront les sessions de l'IHEDN puis, éventuellement, celles du Centre des hautes études militaires (CHEM).

Le second principe est celui de la structuration des parcours individuels, avec une progression dans les responsabilités et une ouverture professionnelle. D'une part, les armées organisent, en général, un suivi individualisé à l'issue de l'École de guerre. D'autre part, une gestion prévisionnelle des emplois très active permet le renouvellement de l'encadrement supérieur tout en rendant possible les réorientations, dans l'intérêt même du service et des personnels.

Certes, comparaison n'est pas raison : la hiérarchie militaire présente des caractéristiques singulières, tant du point de vue de la démographie que du déroulement des carrières. Mais il est incontestable que des enseignements peuvent être tirés de ce que notre rapport appelle le « modèle militaire » pour apporter des réponses à moyen et à long terme aux questions de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État.

Nous proposons ainsi, en nous inspirant du modèle de l'École de guerre, la création d'une école supérieure de management public. Cet établissement aurait pour mission de

former les très hauts potentiels ayant exercé des responsabilités leur permettant de prétendre à l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État.

L'école recruterait de huit à dix ans après la première affectation suivant la fin de la scolarité à l'École nationale d'administration (ÉNA). L'admission en son sein pourrait reposer sur un examen professionnel et faire une place à la validation des acquis de l'expérience professionnelle. Cette formation, mêlant une préparation à l'exercice de compétences managériales et l'acquisition de compétences plus techniques, marquerait une première étape dans la reconnaissance des futurs cadres supérieurs et dirigeants de l'État.

Fondée sur l'exemple de la sélection des membres de l'encadrement supérieur des trois armées, une autre de nos propositions envisage un véritable cursus qui lie progression dans les responsabilités et ouverture à des problématiques plus générales et stratégiques. Après la scolarité à l'école supérieure de management public, le parcours des hauts potentiels devrait passer par des sessions de formation construites sur le modèle et avec les objectifs de celles organisées par le CHEM. Celui-ci accueille chaque année une trentaine d'officiers, dont six officiers provenant de pays alliés proches ; la formation porte sur les aspects stratégiques des domaines politico-militaire, opérationnel et de la préparation de l'avenir. Elle accorde également une large place aux aspects interministériels et internationaux des questions de défense.

Afin d'assurer le renouvellement de la haute fonction publique après-guerre, l'ordonnance du 9 octobre 1945 avait établi un dispositif de formation fondé sur trois piliers : les instituts d'études politiques, l'ÉNA mais aussi le Centre des hautes études administratives (CHEA). L'article 10 de l'ordonnance donnait notamment pour mission à ce dernier de « [parfaire] la formation nécessaire à l'exercice de hautes fonctions publiques ». Le CHEA a été supprimé en 2007. Nous ne recommandons pas sa reconstitution mais il importe que, dans l'offre de formation destinée aux hauts fonctionnaires, il existe un cadre institutionnalisé pour le partage des expériences professionnelles et l'échange de vues sur des problèmes généraux et stratégiques. Dans la mesure où ces questions intéressent l'ensemble des collectivités publiques, cette instance – qui pourrait être l'ÉNA – accueillerait des agents des deux autres versants de la fonction publique et des États de l'Union européenne.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Nous nous sommes également penchés sur la question du recrutement et de l'affectation des hauts fonctionnaires de l'État : la diversification des profils est un élément de la réponse aux exigences de politiques publiques et d'organisation de plus en plus complexes.

La formation initiale et le début des carrières représentent une période décisive qui doit permettre l'identification des compétences et des potentiels, ce qui exige notamment la mise en œuvre de procédures d'affectation transparentes et interministérielles. C'est la raison pour laquelle les réformes des concours d'entrée à l'ÉNA et à l'École polytechnique et de leurs scolarités méritent une attention toute particulière.

Mais la diversification des profils n'est pas qu'affaire de postes offerts à l'issue d'un concours : elle implique une réelle promotion de l'égalité et de la diversité. C'est pourquoi nous jugeons nécessaire la fixation d'un objectif de présentation de dossiers d'inscription en classes préparatoires d'élèves à fort potentiel issus de lycées établis en zone d'éducation prioritaire. Par ailleurs, la sous-féminisation des écoles publiques d'ingénieurs prive l'État de nombreux jeunes talents ; c'est pourquoi nous recommandons la généralisation des démarches pédagogiques engagées dans les lycées afin de favoriser une augmentation de la proportion de femmes dans les classes préparatoires scientifiques.

Le deuxième impératif est celui de la formation, autour de l'acquisition d'une culture professionnelle ouverte, de la transmission de savoir-faire techniques et du renouvellement des compétences. À cette fin, notre rapport présente sept propositions qui visent à faire plein usage de dispositifs aujourd'hui peut-être insuffisamment exploités ainsi qu'à systématiser certaines pratiques. Je pense par exemple au tutorat, ainsi qu'aux formations à la prise de poste, dont nous prônons la généralisation. Le rapport appelle aussi au développement des bilans de compétence. En effet, tout commanderait de faire de la formation continue un instrument de promotion dans le déroulement des carrières mais, par manque d'intérêt ou de temps, les hauts fonctionnaires n'utilisent pas suffisamment l'offre de formation qui leur est destinée.

C'est sur la base de ce constat que nous estimons nécessaire d'inciter les cadres supérieurs de l'État à suivre des formations en management. Il est également nécessaire de résoudre la question de la différence de coûts de l'accès aux formations entre les ministères.

Les modalités pratiques de l'accès à la formation continue constituent une question essentielle. Il conviendrait d'établir une répartition des rôles efficace entre les différents opérateurs susceptibles de concourir, à un moment ou à un autre de la vie professionnelle des hauts fonctionnaires, à l'acquisition de compétences métiers ou de savoir-faire plus généraux. Nous appelons donc à un renforcement des liens entre les écoles de formation initiale et continue des trois versants de la fonction publique, mais aussi à une meilleure coordination des offres de formation continue entre l'ÉNA, Polytechnique et les autres organismes de formation destinés aux hauts fonctionnaires. Il est également nécessaire, naturellement, d'en évaluer les coûts.

Dans notre réflexion sur l'attractivité des carrières, je commencerai par insister sur la question de l'exercice de fonctions au sein des cabinets ministériels.

En 2015, on comptait 495 équivalents temps plein dans les cabinets. Chacun sait ici la part que les collaborateurs directs des membres du Gouvernement prennent dans le fonctionnement des administrations centrales. Leur rôle peut d'ailleurs inspirer des jugements contrastés, tant du point de vue de la continuité de l'action de l'État que de l'efficacité des politiques publiques. Par ailleurs, une promotion prématurée à la suite d'un passage en cabinet n'est pas sans risque et bouscule la structuration des parcours de carrière.

Cette période formatrice dans la vie professionnelle d'un haut fonctionnaire ne saurait conduire à des pratiques préjudiciables à une véritable évolution de carrière. C'est la raison pour laquelle nous jugeons nécessaire de mieux encadrer le passage en cabinet ministériel. Nous proposons donc que cette période ne compte pas pour la mobilité statutaire prévue par certains corps et que la durée des services effectifs requis des hauts fonctionnaires pour pouvoir devenir membre d'un cabinet soit fixée à six ans.

L'attractivité des carrières renvoie aussi à la mobilité – interministérielle, à l'intérieur de la fonction publique ou vers le privé – qui constitue l'un des principaux vecteurs de l'enrichissement des parcours professionnels pour les hauts fonctionnaires.

Or, de nombreux obstacles demeurent – différences de rémunérations entre les ministères, crainte d'être « placardisé » au retour. De réels efforts pour mettre un terme à ces difficultés ont été entrepris, mais nous recommandons vivement de poursuivre dans cette voie. Afin de faciliter la mobilité entre les trois versants, notre rapport recommande, en particulier, l'alignement du taux de contribution aux charges de pension versé par une collectivité lorsqu'elle emploie un fonctionnaire de l'État en détachement sur celui versé quand elle emploie un fonctionnaire territorial.

Nous sommes également convaincus que la haute fonction publique gagne à développer les passerelles public-privé, en exploitant pleinement les possibilités offertes par les textes statutaires en vigueur. Mais il ne saurait être question pour les hauts fonctionnaires de s'affranchir des principes déontologiques ; de ce point de vue, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie des fonctionnaires a établi un cadre relativement strict. Cette question va d'ailleurs être discutée au cours de l'examen du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

L'allongement des vies professionnelles pose enfin le problème de la valorisation des troisièmes parties de carrière. Nous encourageons ainsi la généralisation de certaines pratiques constatées dans des ministères consistant à proposer des missions de conseil à haut niveau d'expertise ou de tutorat. Un tel titre devrait être officiellement créé et intégré au répertoire interministériel des métiers et une formation permettant la reconversion de l'intéressé devrait être instituée.

Enfin, je voudrais insister sur la féminisation de l'encadrement supérieur de l'État. Le législateur a fixé des obligations et des objectifs volontaristes depuis 2011, que ce soit la loi Sauvadet du 12 mars 2012 ou la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Le pouvoir réglementaire en a tiré les conséquences et, aujourd'hui, cette politique porte ces fruits : le taux de primo-nomination de femmes aux emplois de direction et à la décision du Gouvernement a atteint près de 30 % en 2014. L'actualité récente fournit encore un exemple de la féminisation de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État, avec la nomination de Mme Odile Renaud-Basso à la tête de la direction générale du Trésor. Elle est la première femme à la tête de cette administration.

Des disparités persistent toutefois entre les ministères. Nous appelons à une convergence des actions conduites et nous proposons de garantir des moyens efficaces au service de ces politiques.

Il faut, cela apparaît clairement à l'issue de nos réflexions, raisonner de façon transversale : la gestion des ressources humaines de la fonction publique – recrutement des hauts fonctionnaires, formation, système de mobilité, procédures de sélection des cadres dirigeants... – doit revêtir une véritable dimension stratégique et pour cela être guidée par un centre d'impulsion aux compétences élargies, une véritable « DRH de l'État », pour reprendre la formule du Premier ministre en décembre 2015. Or, actuellement, la gestion des ressources humaines de la haute fonction publique d'État répond encore à des logiques ministérielles et à des logiques de corps.

Ce projet de gestion véritablement interministérielle de la haute fonction publique suppose de lever un certain nombre d'obstacles qui résultent de l'accumulation de pratiques désordonnées. C'est le cas en particulier des régimes indemnitaires. Leur grande dispersion a pour effet de faire varier parfois substantiellement d'un ministère à l'autre les rémunérations de hauts fonctionnaires appartenant à un même corps. C'est pourquoi nous encourageons les pouvoirs publics à s'engager plus avant dans la voie de l'harmonisation.

Plus globalement, la réforme ne saurait, selon nous, se limiter à un simple renforcement des fonctions RH au sein des ministères. Nous proposons que le champ des sujets traités au niveau interministériel soit élargi et que certains corps puissent être directement gérés par la future DRH de l'État, sans toutefois que le principe d'un programme spécifique à destination des hauts potentiels et des cadres dirigeants au plus haut niveau de l'État ne soit remis en cause.

Mes chers collègues, notre haute fonction publique doit s'adapter et se moderniser pour répondre au mieux aux besoins du service public. Ce rapport formule des propositions en ce sens, sans prétendre à l'exhaustivité. Ce que nous souhaitons, c'est un projet politique d'ensemble, au service de tous, pour ne pas, selon le mot de Pierre Legendre, substituer à l'indispensable « conscience morale et politique » une simple « correction gestionnaire ».

M. le président Gilles Carrez. Merci, chers collègues. La gestion des ressources humaines est un sujet d'une extrême importance pour un État que nous voulons performant.

Jeune stagiaire de l'ÉNA en 1974, je me rappelle que le sous-préfet de Saint-Gaudens m'avait prévenu que, pour faire carrière dans l'administration, il me faudrait « être aspiré par le tuyau des cabinets »... Je n'ai pas tout de suite compris de quoi il me parlait, mais j'ai pu constater par la suite les effets de ce système tout à fait pervers – que l'on parle de réformer depuis des décennies ! Aujourd'hui, un ministre veut à son cabinet quelqu'un du Conseil d'État, de l'Inspection des finances, de la Cour des comptes, éventuellement un ingénieur des Mines ou des Ponts... Ce phénomène alimente une hyperconcentration des nominations sur ceux qui sont issus des grands corps, et plus encore sur ceux qui ont travaillé en cabinet ministériel. On préfère toujours nommer quelqu'un qui sort d'un cabinet plutôt que quelqu'un qui est passé par une école de management ! Je m'empresse d'ajouter que je n'ai jamais moi-même mis les pieds dans un cabinet ministériel – il est vrai que j'ai emprunté une autre voie !

M. Charles de Courson. C'est en effet un sujet très grave, mais qui à vrai dire n'intéresse pas grand monde, hélas. Seule l'armée a une vraie gestion des ressources humaines sur le long terme – et les cabinets ministériels y exercent une influence plus que réduite.

À mon sens, messieurs les rapporteurs, vous vous arrêtez en chemin. La question de la construction d'une haute fonction publique méritocratique se pose depuis longtemps – je me rappelle des débats à l'Association des anciens élèves de l'ÉNA, il y a bien trente-cinq ans de cela... Votre proposition n° 16, qui porte sur l'encadrement des passages en cabinet ministériel, ne va pas assez loin. Il faut revenir sur ce système parfaitement aberrant : de jeunes hauts fonctionnaires y passent quelques années, avant de revenir dans leur administration d'origine pour y être nommé avant plus expérimenté qu'eux ! Une partie des meilleurs hauts fonctionnaires, ceux qui ne souhaitent pas s'engager politiquement – ce qui est parfaitement légitime –, se font dépasser, et partent. Vous n'allez pas au bout de votre démarche : à quoi servent, au fond, ces cabinets ministériels pléthoriques ? Quelle démocratie moderne fonctionne de cette façon, avec des cabinets qui font écran entre les responsables politiques et la haute administration ? C'est un système très malsain.

Vous avez laissé de côté une autre question : à quoi peut bien servir aujourd'hui l'École polytechnique ?

M. le président Gilles Carrez. C'est une question à laquelle s'est attaché récemment notre collègue François Cornut-Gentille.

M. Charles de Courson. C'est une école militaire, dont de temps en temps sort un militaire ! On marche sur la tête. On entend beaucoup critiquer l'ÉNA, mais au moins les anciens élèves de l'ÉNA vont presque tous dans l'administration, et une grande partie y font toute leur carrière. Ce n'est pas le cas de Polytechnique.

M. Patrick Hetzel. Merci de ce très bon travail. Vous partez de l'existant, pour essayer de l'améliorer, à la marge. C'est un parti pris légitime, mais à mon sens, une réforme beaucoup plus radicale est nécessaire. On ne peut se concentrer sur certaines grandes structures – l'ÉNA et quelques autres grandes écoles. Aujourd'hui, une grande partie des élites internationales sont formées à l'université. En France, au contraire, on n'assure pas suffisamment la promotion des docteurs. C'est un point qu'il est très regrettable de passer sous silence. Notre enseignement supérieur, et notamment les universités, a beaucoup à apporter, notamment dans le domaine juridique.

D'autre part, une plus grande mobilité entre le public et le privé me semble nécessaire – dans les deux sens. Comment se fait-il que l'on n'arrive pas à attirer vers le secteur public de grands talents du privé ? Pour faire évoluer notre fonction publique, il faut croiser les cultures, au lieu de les laisser coexister. J'aurais aimé que vous reveniez plus longuement sur ces questions.

Votre rapport est remarquable, mais je regrette qu'il laisse ouvertes ces questions.

M. Pascal Terrasse. Pour préparer ce rapport sur la nécessaire mobilité des fonctionnaires, messieurs les rapporteurs, vous avez été aidés des fonctionnaires de l'Assemblée nationale. Ceux-ci sont d'extrême qualité, mais ils ne sont absolument pas mobiles, dans la plupart des cas. Je ne veux pas ici faire le procès de la gestion des ressources humaines à l'Assemblée nationale, mais les compétences et les savoir-faire des fonctionnaires de cette maison justifieraient qu'ils aient également accès à la mobilité.

Quant à la fongibilité des statuts, il faut avancer ! Trop souvent, on se heurte à la capacité d'auto-organisation et de cooptation de certains corps. La fongibilité est possible, mais dans les faits elle n'existe pas : pourquoi un énarque ne peut-il pas devenir directeur d'hôpital ? Et, si l'on peut parfois aller de l'armée vers la haute fonction publique, le chemin inverse est bien plus difficile. Pourquoi les affaires immobilières sont-elles gérées au ministère de la justice par des magistrats, au ministère des affaires étrangères par des ambassadeurs ? Je rêverais d'un corps interministériel de la gestion immobilière.

Nous vivons dans un monde de plus en plus connecté, et l'ouverture extérieure est de plus en plus nécessaire. Allonger la durée des stages en entreprise à l'ÉNA me paraît une bonne idée, mais ces stages devraient en outre se dérouler souvent à l'étranger. Il faudrait également accueillir plus d'étrangers, en particulier francophones, dans nos formations.

Enfin, pardonnez-moi de poser une question de Béotien : quel est le coût de ces formations ? Il me semble avoir lu qu'une formation à l'ÉNA coûtait au contribuable – c'est-à-dire aussi aux ouvriers qui travaillent en usine – quelque 250 000 euros. La Nation doit recevoir un service en retour de cet investissement important. L'obligation de passer dix ans au service de l'État est-elle respectée ? Si l'on dépense beaucoup d'argent pour former un jeune polytechnicien et que celui-ci file aussitôt travailler pour une start-up américaine, c'est une perte sèche. Or je lis que 17 % seulement des anciens élèves de l'École polytechnique rejoignent la fonction publique de l'État.

Mme Christine Pires Beaune. Je connais peut-être mal le sujet, mais les propositions du rapport me paraissent, au contraire, plutôt ambitieuses : autant le dire tout de suite, nous ne sommes pas à la veille de la mise en place d'une « DRH de l'État » !

J'aurais aimé savoir dans quels types d'entreprises les élèves de l'ÉNA accomplissent leurs stages : vont-ils dans des PME, vont-ils en province, vont-ils dans des entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS) ? Avez-vous déjà réfléchi aux suites qui

pourraient être données à ce rapport ? Y a-t-il un véhicule législatif adapté, ou toutes les mesures sont-elles d'ordre réglementaire ?

M. Marc Goua. Vous me pardonnerez mon iconoclasme : je n'appartiens pas à la caste des hauts fonctionnaires – car c'est bien d'une caste souvent consanguine qui tient notre pays qu'il faut parler. Le fonctionnement de l'Agence des participations de l'État (APE) le montre très bien. Pourquoi y a-t-il un mur dressé entre le secteur public et le secteur privé ? C'est regrettable, et cela n'existe pas partout. Permettre à des gens venus de l'entreprise de prendre des responsabilités dans le secteur public nous amènerait à réfléchir autrement. Il faut remédier à l'omnipotence de la technostructure, progressivement bien sûr : il n'est pas ici question de dire que les hauts fonctionnaires font mal leur travail. Mais faire venir des gens de l'extérieur permettrait de renouveler les pratiques.

M. Dominique Lefebvre. Il faut tout de même commencer par rappeler que l'administration publique française est compétente, loyale, républicaine, et que bien des pays nous l'envient. Le sujet abordé par la mission d'évaluation et de contrôle ne peut pas se résumer au rôle des cabinets ministériels – et, au demeurant, il faut choisir entre le rejet des cabinets et celui de la technostructure.

Mon expérience est particulière : j'ai d'abord été assistant social, puis, alors que j'étais devenu permanent d'une organisation syndicale réformatrice, j'ai passé le concours interne de l'ÉNA. J'ai intégré à la sortie un grand corps de l'État, puis très rapidement un cabinet ministériel... et permettez-moi de vous dire que, de temps en temps, on y fait de bonnes choses : ce n'est pas la direction de la sécurité sociale qui aurait proposé l'instauration du RMI ou de la CSG ! Un équilibre est nécessaire entre la technostructure et le pilotage politique. Les effets pervers de notre système existent, c'est un constat que nous partageons. Mais il ne faut pas oublier tout ce qui est positif.

L'investissement consenti dans la formation initiale est important, c'est vrai, et il est légitime de s'interroger sur sa pertinence. Notre pays a des traditions : si l'ÉNA ne remonte qu'à l'après-guerre, on retrouve parfois dans les grands corps des éléments qui remontent à l'Ancien Régime... Notre pays n'aura pas du jour au lendemain une fonction publique à l'anglo-saxonne, mais nous pouvons évoluer.

Le rapport aborde le problème crucial de la troisième partie de carrière. On entre jeune dans la fonction publique, et on travaille souvent énormément en début de carrière. Mais, hors les grands corps et les inspections, l'État ne sait pas organiser les fins de carrière. Cela concerne un nombre important de hauts fonctionnaires, après 45 ou 50 ans. Beaucoup n'arrivent pas jusqu'en haut de la hiérarchie ; ils finissent par exercer des missions d'expertise ou de tutorat, voire par être payés à ne rien faire, ce qu'on ne peut d'ailleurs pas leur reprocher. La façon dont les ministères sont structurés crée un véritable, un immense gâchis humain. À Bercy, le cimetière des éléphants, c'est le contrôle d'État...

L'État ne sait pas, aujourd'hui, construire des carrières de façon intelligente pour plus de vingt ans. Il faut réfléchir autrement sur les tâches et les missions : trop de fonctionnaires compétents et expérimentés sont aujourd'hui sous-employés. Ralentir les déroulements de carrière, en passant de vingt à vingt-cinq ans, ne règlera pas tout le problème. Et les promotions de l'ÉNA étaient, au début des années 1980, pléthoriques ! Mais ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Par ailleurs, hors le ministère de la défense, il n'y a pas de préparation à l'exercice des plus hautes responsabilités. Ayant été directeur du cabinet du ministre de l'éducation nationale au début des années 1990, je rappelle que n'étaient nommés recteurs que des

professeurs d'université. Nous avons alors l'idée de créer un institut des hautes études de l'éducation nationale pour assurer une formation préalable à ce type de nomination. Professeur d'université, recteur, ce sont des responsabilités tout de même très différentes.

M. Jean Launay, rapporteur. Nous avons en effet adopté volontairement une démarche pragmatique, voire modeste ; nos propositions, qui s'inspirent pour beaucoup du modèle militaire, visent à améliorer la situation. Mais, monsieur de Courson, il n'est pas vrai que les gouvernements successifs ne s'intéressent pas à la gestion des carrières des hauts fonctionnaires.

Je partage les interrogations sur le rôle des cabinets ministériels qui se sont exprimées. Plus largement, une réflexion sur le fonctionnement de nos institutions serait nécessaire : car il existe des cabinets ministériels, mais aussi un cabinet à Matignon, et un autre à l'Élysée.

Il ne s'agissait pas d'écrire un énième rapport sur l'ÉNA ou sur Polytechnique, même si nous traitons aussi des changements en cours dans l'une et l'autre école. En revanche, nous avons voulu mettre en avant les leçons à tirer du modèle militaire. L'armée est elle-même de plus en plus soucieuse d'interministérialité : les échanges sont plus nourris. Tous les hauts fonctionnaires doivent d'ailleurs être animés d'un esprit de défense.

Sur la question des relations entre le public et le privé, on ne saurait trop souligner l'importance du croisement des cultures, ni insister trop sur la nécessité d'une plus grande mobilité, entre les ministères, entre les fonctions publiques, et au-delà. S'agissant de la qualité des fonctionnaires parlementaires, je ne peux que vous rejoindre, monsieur Terrasse ; vous avez aussi raison de dire qu'ils pourraient se voir offrir plus d'occasions de mobilité. Monsieur Goua, vous avez parlé de caste et de consanguinité. Ce sont des mots forts. C'est une impression que nous avons pu ressentir nous aussi : l'image renvoyée par Bercy, par exemple, est souvent celle d'un État dans l'État.

M. Dominique Lefebvre. Mais vous prenez comme référence le ministère de la défense... Or c'est une véritable citadelle !

M. Jean Launay, rapporteur. On pourrait évoquer, à un moindre degré, le ministère des affaires étrangères. Nous assumons en tout cas la volonté de mener une politique de petits pas. Nous ne sommes pas des Don Quichotte : nos propositions sont concrètes et pragmatiques.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. J'approuve tout ce qui vient d'être dit. Notre rapport ne vise nullement à remettre en cause la qualité de la haute fonction publique, qui est grande ; il pointe, en revanche, une nécessité de décloisonnement, tant entre les différentes fonctions publiques qu'entre le secteur public et le secteur privé. En cela, notre fonction publique est à l'image de notre pays, qui a besoin d'évoluer et de s'ouvrir.

Il est très bon que des hauts fonctionnaires partent dans le privé. Toutefois, il faut prendre en compte deux limites : celle de la déontologie, car le mélange des genres peut être dangereux, et celle résultant des différences de rémunérations, si l'on veut attirer des cadres du privé.

Je voudrais préciser que l'une des qualités de l'évolution des carrières au sein du ministère de la défense, c'est aussi que l'on ne commence jamais tout en haut de l'échelle : tous les généraux ont exercé d'abord des fonctions subalternes. Nous ne prôtons pas, vous l'avez compris, une révolution, mais une évolution.

M. Jean Launay, rapporteur. Je précise enfin que je ne suis pas revenu sur certains aspects du sujet : la multiplication des instituts de hautes études dans les ministères, par exemple, ou le rôle des inspections générales comme « cimetières des éléphants », pour reprendre les termes employés par Dominique Lefebvre. La question des fins de carrière est, en effet, essentielle.

M. Dominique Lefebvre. Il n'y aura pas d'amélioration de la gestion des carrières sans réflexion sur les compétences et les emplois. À l'heure du bilan de la promotion de l'ÉNA 1984-1986, à laquelle j'ai appartenu, je peux vous dire que beaucoup ne sont parvenus ni aux grands corps, ni aux inspections, ni au contrôle d'État... Il y a là un gâchis humain, et un gâchis de compétences.

En application de l'article 145 du Règlement, la commission autorise, à l'unanimité, la publication du rapport de la mission d'évaluation et de contrôle sur la formation continue et la gestion des carrières dans la haute fonction publique.

ANNEXE 1 RÉFORME DES CONCOURS D'ENTRÉE À L'ENA

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 a été publié au *Journal officiel* de la République française le 25 avril 2014.

Concernant l'évaluation des aptitudes des candidats, la réforme introduit une épreuve nouvelle, « l'épreuve collective d'interaction » qui ne nécessite aucune forme de préparation particulière et dont l'objectif est de tester les qualités relationnelles des candidats : capacité de dialogue, d'écoute, de conviction, aptitude à faire émerger une solution.

Le concours a aussi pour ambition de mieux tenir compte du parcours professionnel antérieur des candidats du concours interne et du troisième concours, en adossant l'entretien avec le jury à un dossier de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP).

Une épreuve d'anglais obligatoire est progressivement introduite afin de garantir que les candidats disposent d'une maîtrise de cette langue suffisante dans le cadre de leur future pratique professionnelle. L'entrée en vigueur de cette épreuve est différée à 2018.

Au titre des épreuves d'admissibilité, les finances publiques rejoignent le socle de connaissances requis par tous les candidats, au même titre que les questions sociales, de droit public, d'économie et de culture générale. Cette dernière épreuve, rebaptisée « épreuve consistant en une composition sur une question contemporaine d'ordre général portant sur le rôle des pouvoirs publics et leurs rapports à la société » voit son périmètre précisé en vue de permettre la sélection de futurs cadres supérieurs de l'État capables de démontrer leur capacité à contextualiser l'action publique.

Le programme de l'ensemble des épreuves a fait l'objet d'une révision, dans un triple objectif : actualisation, concentration sur les connaissances utiles à l'action publique, prise en compte de la dimension européenne de chaque discipline pour laquelle ce critère est pertinent. Le format de chaque épreuve a également été examiné et, le cas échéant, modifié afin de diversifier les modes d'évaluation des connaissances (compositions, notes sur dossier, questionnaires à réponses courtes, épreuves orales avec ou sans préparation, individuelles ou collectives) en fonction de la discipline évaluée et de mettre en valeur une plus grande variété de profils.

ANNEXE 2 IDENTIFICATION ET SUIVI DES HAUTS FONCTIONNAIRES À HAUT POTENTIEL À L'ÉTRANGER

(Source : réponses aux questionnaires adressés aux consulats étrangers en France)

Tenue pour stratégique, la politique d'identification et de suivi de fonctionnaires à haut potentiel revêt différentes formes suivant l'organisation même de la haute fonction publique, et des modalités de recrutement de son encadrement supérieur et dirigeant.

Ainsi, **en Allemagne et en Espagne**, il n'existe pas *a priori* de programmes spécifiques ou de politique formalisée visant la promotion des hauts fonctionnaires susceptibles de posséder un haut potentiel.

Au Royaume-Uni en revanche, ont été mis en place **plusieurs programmes qui ont pour objectif l'identification les forts potentiels**.

Tel est par exemple le cas du « *future leader scheme* » : ce programme permet aux cadres intermédiaires d'intégrer l'encadrement supérieur « *Senior civil service* ⁽¹⁾ » aux termes de procédures internes de promotion qui comportent le suivi de formations et la mise à l'épreuve dans l'exercice de certaines responsabilités. Depuis 1998, une grille de compétences détaille les critères requis pour pouvoir occuper un poste au sein du *Senior civil service*.

Le « *Senior civil service framework* » identifie ainsi six compétences essentielles : impulser un sens et une direction [savoir créer et communiquer une vision du futur] ; donner une empreinte personnelle [être capable de diriger en montrant l'exemple] ; penser en termes de stratégie [pouvoir se forger des opinions et saisir les opportunités pour parvenir à ses fins] ; optimiser les ressources humaines [savoir motiver et faire évoluer le personnel pour obtenir de meilleures performances] ; s'inscrire dans une dynamique de progrès [être à même de tirer les leçons de l'expérience et de trouver des idées nouvelles pour valoriser l'existant] ; savoir se focaliser sur les résultats, notamment financiers.

La promotion interne fait l'objet d'impulsions diverses selon la majorité politique. Ainsi, le « *professional skill for Government (PSG)* » crée par les travaillistes, qui proposaient plusieurs filières de promotion interne, n'a pas été pérennisé après l'arrivée au pouvoir du parti conservateur en 2010, car jugé trop peu performant. Relevons enfin que la formation permanente relève d'une structure dédiée ou de l'Université.

(1) Au Royaume-Uni, la majorité des agents publics est employée sur une base contractuelle et soumise à la législation du travail de droit commun. Les conditions d'emploi se révèlent très variables entre les employeurs publics. L'encadrement du public service représente environ 50 000 agents qui se classent en deux catégories : le *Senior civil service* ou SCS occupant, formé de 5 000 agents occupant des postes assimilables aux emplois qualifiés en France d'emplois à la discrétion du Gouvernement ; les chefs de bureau qui, pour les plus gradés (grades 6 et 7) et les *senior and higher executive officers*, soit 45 000 agents proches du SCS.

Aux États-Unis, le *Senior executive service (SES)* regroupe les postes d'encadrement supérieur de la fonction publique. Le Bureau fédéral de Gestion du Personnel (OPM) en centralise la gestion. Pour l'accès au SES, existe par exemple le **programme de développement des compétences (SESCDP)**. D'une durée de 18 à 24 mois, il vise à développer, chez les candidats, les qualités professionnelles et les compétences nécessaires pour occuper les postes dévolus au SES. Il s'adresse aux fonctionnaires à haut potentiel (de grade 14 à 15) ou aux employés du secteur privé de niveau de responsabilité équivalente. Toutefois, d'après les éléments d'analyse disponibles⁽¹⁾, les agences fédérales ne parviendraient pas à identifier correctement les hauts potentiels et futurs *Senior Executive Servants*.

Les programmes de formation de type *SESCDP* mis en place par les agences sont considérés comme une bonne initiative qui manque néanmoins de cohérence (entre les programmes) et d'efficacité dans sa réalisation. D'après cette même source, seuls 11 % des nouveaux recrutés dans le *SES* en 2012 ont achevé un *SESCDP* la même année. Ce faible taux de recrutement à l'issue des programmes s'expliquerait par trois facteurs : une gestion prévisionnelle des emplois insuffisante ; une mauvaise coordination entre gestionnaire des ressources humaines et directions des agences ; la difficulté pour les agences d'évaluer le retour sur investissement de ces programmes et, par conséquent, la faible incitation à les améliorer.

(1) *Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique*, La gestion et le parcours professionnel de l'encadrement supérieur- analyse comparative internationale, édition 2014, pp. 31-32.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Audition du 17 février 2016

- M. Arnaud Teyssier, inspecteur général de l’administration, et M. Éric Ferri, secrétaire général de l’inspection générale de l’administration, co-auteurs du rapport sur « L’encadrement supérieur et dirigeant de l’État » (juillet 2014). 141

Audition du 2 mars 2016

- M. Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d’État, auteur d’un rapport remis au Premier ministre sur la fonction publique (octobre 2013). 149

Audition du 9 mars 2016

- M. Thierry Le Goff, directeur général de l’administration et de la fonction publique, Mme Véronique Gronner, sous-directrice des statuts et de l’encadrement supérieur et Mme Florence Méaux, conseillère maître à la Cour des comptes, déléguée pour la rénovation de l’encadrement dirigeant de l’État au secrétariat général du Gouvernement 157

Auditions du 16 mars 2016

- Mme Christine Demesse, présidente de l’Association des anciens élèves de l’École nationale d’administration (AAEENA) et Mme Béatrice Buguet-Degletagne, présidente de la commission Fonction publique de cette association, MM. Bruno Angles, président du conseil d’administration de l’Association des anciens élèves et diplômés de l’École polytechnique (AX), Philippe Roger, ingénieur général de l’armement, membre du conseil d’administration de l’association des anciens élèves de l’École polytechnique, et Bruno Serey, ancien président de la Commission Carrières de cette association 166
- Mme Nathalie Loiseau, directrice de l’ENA, M. Éric Pelisson, directeur de la Formation de l’ENA, M. Yves Demay, directeur général de l’École polytechnique et MM. Pierre Herrero, directeur de cabinet du président et Dominique Rossin, directeur des formation 176
- Table ronde de syndicats de la fonction publique : Mme Brigitte Jumel, secrétaire générale de l’Union fédérale des fonctionnaires et assimilés, UFFA-CFDT fonction publique, Mme Estelle Piernas, syndicat UGFF-CGT, M. Pierre de Montalembert, UNSA, Syndicat des managers publics de santé, M. Benoit Banzept, Fédération CFTC des fonctionnaires et agents de l’État et M. Laurent Dumanche, secrétaire fédéral CFDT. 186

Auditions du 23 mars 2016

- Mme Carine Soulay, directrice adjointe au directeur général de l’administration et de la fonction publique, Mme Stéphanie Seydoux, responsable du service des droits des femmes et de l’égalité entre les femmes et les hommes, M. Dominique Prince, délégué à la diversité et à l’égalité professionnelle au ministère des finances et des comptes publics, et Mme Sandrine Le Gall, adjointe au délégué à l’encadrement supérieur, sur la formation continue et la gestion des carrières dans la haute fonction publique 193
- Capitaine de vaisseau Marc Véran, chef du pôle information, en charge de la politique des hauts potentiels des armées, colonel François-Marie Gougeon, chargé de la politique du haut encadrement militaire et Mme Claudine Andrianasolo, directrice de projet encadrement supérieur et cadres dirigeants au ministère de la défense (SGA/DRH)..... 201

Audition du 29 mars 2016

- M. Bernard de Courrèges d’Ustou, général de corps d’armée, directeur de l’Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), directeur de l’enseignement militaire supérieur, M. Joël Bouchité, préfet, directeur adjoint et secrétaire général de l’IHEDN, M. Hubert de Reviers de Mauny, général de division, directeur de l’École de guerre et M. Benoît Durieux, directeur du Centre des hautes études militaires (CHEM)..... 209

Audition du 30 mars 2016

- Mme Claire Pedini, directeur des ressources humaines et M. Michel Magot, directeur de la gestion des cadres du groupe Saint-Gobain, Mme Marianne Laigneau, directeur des ressources humaines, et Mme Nicole Verdier-Naves, directeur Dirigeants, Talents et Formation des Managers du groupe EDF 216

Auditions du 5 avril 2016

- Mme Christine Manoury-Bette, du cabinet Eurogroup consulting et Mme Florence Méaux, déléguée pour la rénovation de l’encadrement dirigeant de l’État 223
- Les directions des ressources humaines des armées : général Hervé Wattercamp, directeur des ressources humaines de l’armée de Terre, général Claude Tafani, adjoint ressources humaines du major général de l’armée de l’air, vice-amiral Christophe Prazuck, directeur du personnel militaire de la Marine 234
- Audition de M. Arnaud Roffignon secrétaire général adjoint au ministère de la culture, Mme Hélène Brisset, ingénieure générale des mines, adjointe au directeur interministériel du numérique et du système d’information et de communication de l’État et Mme Claudia Delmas-Scherer, sous directrice de la formation et des concours au ministère des affaires étrangères et du développement international..... 240

Audition du 26 avril 2016

- Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la fonction publique 244

Audition du 17 février 2016

M. Arnaud Teyssier, inspecteur général de l'administration, et M. Éric Ferri, secrétaire général de l'inspection générale de l'administration, co-auteurs du rapport sur « L'encadrement supérieur et dirigeant de l'État » (juillet 2014).

M. Jean Launay, rapporteur. La commission des finances a décidé de mener dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle, une réflexion sur les enjeux de la formation continue et de la gestion des carrières dans la haute fonction publique.

Alors que le Gouvernement affirme pour 2016 l'ambition de mettre en place une nouvelle gestion des ressources humaines de l'État, il importe de permettre à la représentation nationale de se saisir des enjeux d'une démarche essentielle pour le bon fonctionnement des pouvoirs publics et à l'efficacité de leur action.

Ainsi, sous la co-présidence de MM. Olivier Carré et Alain Claeys, Michel Zumkeller et moi-même allons mener cette mission, en tant que co-rapporteurs et membres respectivement des commissions des lois et des finances, avec trois principaux objectifs : en premier lieu, déterminer si les procédures de recrutement, d'affectation et de mobilité de ses cadres supérieurs et dirigeants assurent à l'État de disposer de toutes les compétences utiles au service de la collectivité ; en second lieu, évaluer l'efficacité des procédures destinées à favoriser l'identification de ceux que l'on appelle les « hauts potentiels ou potentiels d'avenir » ; enfin, mesurer la pertinence des enseignements académiques et professionnels dispensés par les organismes ministériels et interministériels au début et au fil des carrières.

Nous débutons nos auditions avec vous, Messieurs, qui êtes les co-auteurs, avec M. Jean Guillot, Mme Françoise Carnet et M. Philippe Lévêque, d'un rapport sur l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État en 2014.

M. Arnaud Teyssier, inspecteur général de l'administration. Merci de nous entendre sur ce sujet.

Ce rapport, demandé par M. le Premier ministre, s'inscrit dans une longue succession de travaux sur ce sujet, puisque le rapport Prada, remis en 1993, traitait déjà de l'encadrement supérieur et évoquait un « malaise » de celui-ci. Depuis, plusieurs rapports importants ont été publiés, qu'il s'agisse du rapport Picq ou du rapport Pochard. Notre propre travail s'inscrit dans cette continuité, mais surtout dans celle du rapport Pêcheur, de 1993, qui portait plus généralement sur la gestion de la fonction publique.

Le propos était bien d'analyser les problèmes majeurs qui se posent s'agissant de la gestion de l'encadrement majeur et dirigeant, sachant qu'elle est souvent critiquée pour son manque de souplesse ou son inachèvement. Cela tient sans doute au fait que plusieurs logiques s'entrecroisent, quelquefois difficiles à concilier. Ainsi, la création du « vivier des cadres dirigeants », qui était une initiative intéressante, devait permettre de définir des déroulements de carrière cohérents, dans une logique managériale. Mais il se heurte à une contradiction tenant au fait que les postes que ce vivier doit alimenter sont des emplois à la discrétion du Gouvernement : cet accès discrétionnaire empêche de bâtir des parcours cohérents, puisqu'il existe une sorte de frontière entre les emplois de direction (sous-directeur, chef de service) et grands emplois d'administrations centrales – et les emplois d'ambassadeur, de préfet, etc. C'est en soi une contradiction.

Notre lettre de mission portait sur des sujets très vastes : le problème de la gestion en général, mais aussi le décloisonnement des carrières et la féminisation. Il s'agit là de problématiques lourdes et très complexes. La notion même d'encadrement « supérieur et

dirigeant » n'est pas dépourvue d'ambiguïté. Jusqu'où va l'encadrement supérieur ? Comment définir l'encadrement dirigeant ? Nous avons donc fait le choix délibéré de restreindre notre champ d'analyse à la population des corps recrutés à titre principal par l'École nationale d'administration (ÉNA) et par l'École polytechnique. Cela représente tout de même un total de vingt-trois corps, comprenant en 2012 quelques 13 500 hauts fonctionnaires.

M. Jean Launay, rapporteur. Les différentes inspections générales sont-elles comprises dans ce nombre ?

M. Arnaud Teyssier. Oui, absolument. Le périmètre de notre étude est assez large et permet d'établir plusieurs constats. Le premier est celui d'un vieillissement de l'encadrement.

D'après les données que nous avons recueillies directement auprès des administrations et des corps – qui sont inédites –, la moitié de la haute fonction publique sera partie à la retraite d'ici quinze ans. Certains corps, notamment celui des administrateurs civils, verront leurs effectifs baisser fortement. Dans cette situation, on ne saurait se contenter de penser – ainsi que certains gestionnaires des ressources humaines ont tendance à le faire –, qu'il suffit de recourir aux personnes inemployées déjà présentes dans les corps et plus âgées pour pourvoir les emplois. On ne peut continuer de raisonner dans la perspective d'une attrition continue de la haute fonction publique d'État.

Par ailleurs, des besoins nouveaux apparaissent quand d'autres s'estompent. Nous avons donc également essayé de traiter de la question des compétences requises.

Il convient au passage de signaler que les efforts en matière de féminisation ont plutôt porté leurs fruits.

L'ouverture des corps de la haute fonction publique est beaucoup plus grande qu'on ne le croit généralement : ainsi, les anciens élèves de l'ÉNA ne représentent que 35,3 % des recrutements des corps de sortie de cette école. Il existe donc d'importants recrutements parallèles, ce qui soulève une question le nombre d'élèves à l'ÉNA étant actuellement fixé à 90 par an, alors que les besoins réels en hauts fonctionnaires sont de l'ordre de 250 à 300.

M. Éric Ferri, secrétaire général de l'inspection générale de l'administration. Nous avons également, dans ce rapport, émis des propositions.

S'agissant de la politique de recrutement, nous avons préconisé, à la suite de nos échanges avec les secrétaires généraux des ministères, d'augmenter de dix l'effectif des administrateurs civils recrutés à la sortie de l'ÉNA. Cette proposition est en cours de mise en œuvre, puisque le nombre de postes ouverts au concours d'entrée à l'ÉNA est passé de 80 à 90. La promotion qui sortira au mois de décembre prochain comptera donc dix personnes supplémentaires, qui seront sans doute versées au moins en partie dans le corps des administrateurs civils.

Nous avons également proposé de confier à l'ÉNA le soin d'organiser une formation commune destinée à l'ensemble des hauts fonctionnaires recrutés. Cela nous a paru important, notamment afin de favoriser une acculturation et promouvoir une meilleure connaissance de la diversité de la haute fonction publique – dont les élèves de l'ÉNA bénéficient, mais que les autres modes de recrutement ne permettent pas. Cependant, il n'a pas été encore donné suite à cette proposition.

En ce qui concerne les compétences, nous avons avec nous un ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts qui nous disait souvent qu'« un ingénieur, est un scientifique qui a pratiqué ». Or, avec la décentralisation, il est aujourd'hui plus difficile

pour des scientifiques de pratiquer. Nous avons donc proposé de permettre aux ingénieurs d'exercer des métiers formateurs au sein des collectivités territoriales ou des opérateurs dès leur premier poste. Ils complèteraient ainsi leur formation scientifique par une pratique concrète. Ce n'est statutairement pas possible aujourd'hui.

M. Jean Launay, rapporteur. En effet, les élus locaux ou nationaux se plaignent parfois du caractère quelque peu « hors-sol » de certains administrateurs...

M. Éric Ferri. Pour ce qui est des parcours, nous avons préconisé un renforcement de la mobilité : à notre sens, elle doit se faire dans un environnement vraiment différent. Les anciens élèves de l'ÉNA sont astreints, statutairement, à une mobilité de deux ans hors de leur corps ou de leur ministère. Nous avons proposé d'en « durcir » les conditions, afin de mieux garantir la diversité des parcours et de mieux s'assurer que ces hauts fonctionnaires puissent voir comment une autre administration fonctionne. Un décret du 6 novembre 2015 a mis en œuvre cette préconisation : désormais, un administrateur civil ne peut faire sa mobilité que dans le périmètre d'un secrétariat général autre que celui auprès duquel il est affecté.

Nous avons également mis en lumière l'accélération des carrières, du fait par exemple du raccourcissement de huit à six ans du délai requis pour occuper les emplois de sous-directeur. Un décret du 31 juillet 2015 a rétabli le délai de huit ans après la sortie de l'ÉNA, et créé un délai de dix ans pour devenir chef de service. Ce même décret prévoit une nomination aux emplois de sous-directeur et de chef de service d'abord pour une durée d'un an, l'affectation pouvant être prolongée par la suite jusqu'à six ans.

Enfin, nous avons préconisé un rapprochement entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale. On pourrait par exemple organiser des écrits communs aux concours d'entrée de l'ÉNA et de l'Institut national des études territoriales (INET), comme cela se pratique pour les écoles de commerce ou les écoles d'ingénieur. Nous avons également recommandé un alignement des taux de contribution aux charges de pension. En effet, lorsqu'une collectivité locale recrute un fonctionnaire d'État, le coût est beaucoup plus élevé que lorsqu'elle emploie un fonctionnaire territorial. Il n'existe aujourd'hui qu'une dérogation pour les anciens agents exerçant des fonctions dans les domaines de l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et de l'application du droit des sols (ADS). À notre connaissance, cette proposition n'a pas été mise en œuvre.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. L'idée qui sous-tend notre mission est que l'État doit pouvoir disposer des meilleures compétences. Aujourd'hui, le recrutement, la formation et le suivi des carrières, dans un monde qui bouge très vite, vous paraissent-ils bien organisés ? Comment, éventuellement, les améliorer ?

M. Arnaud Teyssier. D'un point de vue global, je pense que l'on peut parler d'un défaut d'interministérialité. Depuis un certain nombre d'années, les grandes administrations ont repris le contrôle de la gestion des carrières ; le dispositif interministériel s'est affaibli. Cette évolution résulte d'un certain nombre de facteurs mais elle constitue une faiblesse. Le système mis en place en 1945, qui reposait non seulement sur la création de l'ÉNA mais également sur celle du corps des administrateurs civils et d'autres mesures de grande envergure, reposait sur une dynamique interministérielle.

Il y a là un vrai problème. C'est particulièrement vrai pour le corps des administrateurs civils – qui comme chacun sait – n'a pas de chef de corps. Pour l'anecdote, nous avons pu constater au cours de notre travail que l'État avait même du mal à compter ses administrateurs civils. Il existe sur cette question des chiffres divergents...

M. Jean Launay, rapporteur. En prévoyant la mise en place de programmes, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) devait favoriser la transversalité, puisqu'une même action peut concerner plusieurs ministères. La déficience que vous pointez dans la gestion de la fonction publique ne va-t-elle pas à l'encontre de cette logique budgétaire ?

M. Arnaud Teyssier. C'est exact. Mais nous rencontrons un véritable problème d'organisation institutionnelle. Parmi nos recommandations, figurait celle –piquante compte tenu de nos commanditaires –, d'unifier le pilotage de l'encadrement supérieur en fusionnant la délégation pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'État avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Même l'approche interministérielle est en effet quelque peu dispersée.

M. Jean Launay, rapporteur. Quelles sont les forces qui freinent le changement, le souci de garder la main ? N'est-ce pas là le signe qu'il existe certaines pesanteurs ?

M. Arnaud Teyssier. Les structures humaines que sont les administrations ont une tendance naturelle à vouloir garder la main sur la gestion de leur personnel ! Les magistrats veulent gérer les magistrats, les militaires être gérés par des militaires, les professeurs par des professeurs, etc. Indépendamment des bonnes volontés, et d'un discours managérial souvent sincère, cette logique demeure extrêmement forte, alors que le système instauré en 1945 visait précisément à la contrecarrer.

Pour combattre ces tendances fortes, il faut un dispositif institutionnel très puissant, ce qui suppose un pilotage assuré au plus haut niveau et bien articulé.

M. Jean Launay, rapporteur. J'ai le souvenir d'une mission d'évaluation et de contrôle dont j'étais également le rapporteur qui s'était penchée sur la gestion des ressources humaines au sein du ministère de l'écologie. Nous avons pu mesurer toute la difficulté de la fusion des corps, notamment, et de la mise en place d'un nouveau mode de gestion dans un ministère très complexe qui mêlaient les services chargés de la gestion des eaux et forêts, des mines et des ponts.

M. Arnaud Teyssier. J'avais participé moi-même à une mission qui portait sur ce ministère : en vingt ans, les choses ont beaucoup évolué.

Je disais tout à l'heure que les énarques ne représentent qu'un peu plus du tiers des hauts fonctionnaires recrutés par les corps de sortie ENA parce que le nombre de places ouvertes au concours n'est pas fixé très directement en fonction des besoins – pour des raisons que je n'analyserai pas ici : l'ENA est une institution si chargée symboliquement que l'augmentation du nombre d'élèves ne paraîtrait pas neutre. Les critères utilisés ne sont donc pas toujours très sains.

Il existe donc des recrutements parallèles, ce qui pose des problèmes de cohérence. Je ne suis pas en train de plaider en faveur d'un monopole de l'ENA sur les recrutements, bien au contraire : il n'a jamais existé, et la question ne se pose pas. Nous soulignons en revanche qu'il serait bon que l'ensemble des hauts fonctionnaires, qui exercent les mêmes métiers, possèdent au moins d'un socle de formation commune interministérielle de plusieurs mois. Le risque, c'est de ne former que de purs spécialistes.

Nous avons pointé le problème particulièrement aigu des tribunaux administratifs : les conseillers de ces tribunaux sont maintenant recrutés par l'ENA de façon marginale. Le concours spécifique de recrutement des magistrats administratifs, qui s'est appelé concours complémentaire, est devenu de très loin principal. Il faudrait trancher : soit l'on arrête le recrutement par l'ENA, soit au contraire l'on augmente la part des recrutements par l'ENA, soit encore l'on fait en sorte que tous ceux qui sont recrutés aient au moins six mois de formation commune interministérielle avec d'autres hauts fonctionnaires. Les évolutions du

métier de magistrat administratif peuvent avoir des effets considérables. C'est bien de disposer de juristes de très bonne qualité mais le droit public suppose aussi une connaissance minimale de notions d'administration générale.

Il peut être tout à fait intéressant de recruter par diverses voies, mais on perd quelque chose de commun. Il y a un vrai risque d'enchaînement d'effets pervers, ce qui est, il faut bien le dire, assez français.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Pouvez-vous revenir sur les modalités d'affectation des élèves de l'ENA en fin de scolarité ? Comment l'ENA aborde-t-elle la question de la formation continue ? C'est peut-être en effet par ce point que notre système pêche – même si la gestion des hommes et des femmes au fil de leur carrière n'est facile pour personne.

M. Éric Ferri. Je peux d'autant plus facilement parler de ce processus d'affectation en fin de scolarité que je suis sorti de l'ENA il y a quelques années.

Il y a eu une tentative de suppression du classement de sortie qui n'a pas prospéré. Aujourd'hui, la pratique de recrutement est devenue très professionnelle : les élèves intéressés par un corps ou un ministère sont reçus pour un entretien au cours duquel leur est présentée la réalité du poste, de l'environnement. Sur la base de ces entretiens, ils font leur choix en fonction de leur rang de classement. Les administrations ont la possibilité d'émettre des avis réservés, ce qui arrive quelquefois – lorsque quelqu'un, par exemple, ne prend pas en considération les contraintes des métiers du corps préfectoral ou du corps diplomatique, qui imposent des déménagements réguliers. Ces entretiens permettent aux élèves de savoir où ils vont, et aux recruteurs de savoir qui ils recrutent. Une commission de suivi, présidée par un haut fonctionnaire, assure une certaine fluidité du dispositif.

En tant que recruteur – puisque j'ai, comme secrétaire général de l'inspection générale de l'administration, participé au recrutement de deux élèves de l'ÉNA au 1^{er} janvier –, il me semble que le processus fonctionne bien.

En ce qui concerne la formation continue, l'ENA propose aux anciens élèves, dans les cinq ans qui suivent la fin de leur scolarité, de suivre gratuitement des modules de formation. Certains le font. L'ENA organise aussi, en collaboration avec la mission cadres dirigeants, le cycle interministériel du management de l'État (CIME), étape nécessaire dans l'entrée dans le vivier des cadres dirigeants. Il se déroule sur une année, à raison de deux jours par mois. Y interviennent à la fois des hauts fonctionnaires cadres dirigeants et des personnes issues du secteur privé.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. On pourrait poser les mêmes questions sur les élèves de l'École polytechnique.

Chaque administration gère-t-elle son propre système de formation continue, ou bien existe-t-il des mutualisations ?

M. Éric Ferri. Il existe en effet des dispositifs ministériels de formation. Vous m'autoriserez à prendre l'exemple du ministère de l'Intérieur : le ministère a mis en place un Cycle supérieur d'études territoriales (CSET), qui compte trois niveaux. Le premier niveau repose sur une formation organisée à l'issue de la scolarité, destinée aux hauts fonctionnaires qui arrivent au ministère, qu'ils viennent de l'ENA ou qu'ils soient issus d'un recrutement parallèle (tour extérieur ou liste d'aptitude). Le cycle de niveau 2 s'adresse à ceux qui sont susceptibles d'accéder à un emploi de sous-directeur. Enfin, le troisième niveau concerne ceux qui deviennent directeurs ou préfets.

Il existe par ailleurs des mutualisations. Il m'est moi-même arrivé de suivre une formation co-organisée par le ministère de l'intérieur et l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), qui dépend du ministère des finances.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Les anciens élèves de Polytechnique sont-ils dispersés dans différents corps, ou plutôt rassemblés dans des postes scientifiques ou techniques ? Cette grande école permet-elle encore d'accéder à des postes très différents les uns des autres ?

M. Éric Ferri. Les polytechniciens sortent dans trois corps de la haute fonction publique de l'État : le corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts, issu de la fusion du corps des ingénieurs des ponts et chaussées et de celui du génie rural, des eaux et des forêts ; le corps des mines, produit de la fusion du corps des mines à proprement parler avec celui des télécommunications ; enfin, le corps des administrateurs de l'INSEE.

Pour autant, l'affectation dans un corps d'ingénieurs n'interdit pas d'exercer des fonctions autres que celles exercées par les ingénieurs. D'ailleurs, beaucoup occupent des postes à la direction du budget ou du trésor.

M. Jean Launay, rapporteur. Il existe différents instituts de hautes études. J'ai eu la chance de suivre deux cycles d'études de ces instituts : le Cycle des hautes études pour le développement économique (CHEDE), organisé par l'IGPDE, et plus récemment un cycle de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). Les organisations sont différentes, puisque, par exemple, ce second institut est directement rattaché au Premier ministre, quand d'autres organismes dépendent de ministères qui décident éventuellement d'ouvrir leurs propres formations à d'autres personnels que leurs cadres, ainsi qu'à des publics extérieurs à la haute fonction publique de l'État. Je pense au CHEDE, mais il y a aussi l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), l'Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture (INFOMA) ou l'Institut de formation de l'environnement (IFORE).

Dans le cas de l'IHEDN, les deux tiers des effectifs sont issus du monde du travail et de diverses administrations, et un tiers est formé de personnels militaires – des colonels en devenir, les généraux étoilés de demain. Ce modèle transversal me paraît le plus à même de favoriser la rencontre, le brassage, et la vraie interministérialité. Quel est votre sentiment à ce sujet ?

M. Arnaud Teyssier. Nous n'avons pas étudié précisément cet aspect mais nous y retrouvons la même problématique de l'approche interministérielle. Au cours de notre travail, il est apparu par exemple que la formation offerte par le CIME est plutôt appréciée, mais que pour ses participants, elle présente surtout l'intérêt de permettre la rencontre d'autres cadres dirigeants avec lesquels ils n'entretiennent pas de rapports courants. Ce brassage, qui ne relève pas seulement de la simple convivialité, est jugé par tous extrêmement positif. Cela revient de façon frappante dans les avis, signe sans doute que cela fait défaut dans la pratique quotidienne – nous avons déjà évoqué ce manque.

Dans ce domaine, on observe une grande dispersion pour des raisons qui sont assez proches de celles que nous avons analysées toute à l'heure. Il existe une forte aspiration des administrations ministérielles à développer, à la sortie des écoles, des formations qui leurs soient propres. Parfois, ce peut être intéressant mais il faut éviter les doublons.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Comment identifier les personnes à haut potentiel ? Existe-t-il une démarche systématique ou faut-il développer cet aspect ?

M. Arnaud Teyssier. La création du vivier s'inscrit dans cette logique de détection. L'un des aspects les plus positifs de cette démarche a été que sa mise en place a obligé les

grandes administrations à professionnaliser leur gestion des ressources humaines dans la perspective de construire des parcours de carrière : on nous a souvent dit que cela avait beaucoup aidé lors de la désignation de sous-directeurs ou de chefs de service – ceux-ci n'étant pourtant pas des emplois à la décision du Gouvernement, normalement concernés par le vivier.

Je redis toutefois que si l'on peut identifier des hauts potentiels, on se heurte néanmoins à la déconnexion qui s'opère du fait de la nomination discrétionnaire par le Gouvernement aux plus grands emplois. Bien sûr, cette déconnexion n'est pas systématique, mais elle est réelle. Il n'y a en France aucune espèce d'environnement professionnalisant pour les nominations aux emplois qui sont à la discrétion du Gouvernement, à la différence de ce qui se passe en Grande-Bretagne, par exemple – modèle pourtant de notre système de 1945. Cela me paraît constituer un sujet d'interrogation.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Un jury de présélection pourrait-il à votre sens être une première étape intéressante ?

M. Arnaud Teyssier. Le rapport Pochard allait dans ce sens. Ce n'est pas facile, car cela n'offre pas toutes les garanties. En tout cas, un dispositif minimal qui professionnaliserait le recrutement aurait certainement un effet très positif. Ce serait en outre bien plus motivant pour les fonctionnaires.

M. Jean Launay, rapporteur. S'agissant de la féminisation, quel bilan peut-on tirer ? Quelles perspectives ? Dans nos territoires, elle paraît bien réelle, avec une attention particulière au sein du corps préfectoral.

M. Arnaud Teyssier. Nous faisons le constat, bien étayé par des chiffres, d'une assez sensible amélioration de la féminisation de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État. Elle reste inachevée aux plus hauts emplois, pour des raisons assez classiques de génération. Il nous semble tout de même que ce que l'on appelle « le plafond de verre » s'est nettement fissuré, même s'il faut noter des inégalités selon les administrations.

La féminisation semble notamment moindre chez les ingénieurs, pour des raisons qui ne sont pas faciles à expliquer. Les jeunes filles réussissent moins bien aux concours d'ingénieurs, même aux écrits. Mais la féminisation est réelle, même dans certaines administrations que je ne nommerais pas ici, mais qui étaient particulièrement rétives à ce phénomène. C'est là, je crois, un mouvement culturel assez profond.

M. Éric Ferri. En ce qui concerne les ingénieurs, il faut souligner que le recrutement par l'État arrive en bout de course : il y a aujourd'hui de l'ordre de 15 % de jeunes filles à Polytechnique, parce qu'il y a 15 % de jeunes filles en classes préparatoires scientifiques et qu'elles sont déjà moins nombreuses que les garçons en première et terminale scientifiques. Il sera donc difficile d'augmenter de beaucoup le nombre des femmes intégrant les corps d'ingénieurs.

M. Jean Launay, rapporteur. Les anciens élèves de l'ENA et de l'École polytechnique demeurent-ils pour la plupart au service de l'État, ou bien partent-ils souvent dans le secteur privé ? Y a-t-il des évolutions notables ? Comment peut-on mesurer que ceux qui s'engagent dans une formation longue et très valorisée restent effectivement au service de l'État. Cela dépend-il de leur rang de sortie ou des opportunités qui leur sont offertes ?

M. Arnaud Teyssier. Il existe à l'École polytechnique une tradition de sortie de la sphère publique beaucoup plus importante qu'à l'ENA, pour toutes sortes de raisons.

S'agissant de l'ENA, la proportion d'anciens élèves travaillant dans le secteur privé oscille, en fonction surtout de la conjoncture, entre 15 % et 20 %. Elle va très rarement au-

delà. Cela veut dire, inversement, que 80 % à 85 % d'entre eux travaillent pour l'État, les collectivités territoriales, des établissements publics, voire des entreprises publiques. Les départs vers le privé demeurent donc un phénomène limité : il y a une certaine fidélité à la sphère publique, même si quelques figures emblématiques peuvent donner le sentiment contraire.

Il me semble également – je vous livre là une appréciation empirique – que, dans les générations qui se présentent aujourd'hui au concours de l'ENA, la motivation du service public est forte : il y a d'authentiques vocations. Passer par l'ENA puis l'inspection des finances pour partir dans le privé est devenue – me semble-t-il –, un comportement marginal.

M. Éric Ferri. Notre rapport traite de la question du nombre de personnes en disponibilité dans les corps sur lesquels nous avons travaillé – quelle que soit la façon dont ces personnes ont été recrutées sachant que la disponibilité permet d'exercer des fonctions dans le secteur privé, mais pas uniquement : il peut y avoir bien d'autres motifs, un simple rapprochement de conjoint par exemple.

Nous sommes globalement à moins de 10 % pour les corps de sortie ENA. Pour les corps de sortie Polytechnique, en revanche, la proportion est toute autre : on approche 800 sur 3000 personnes, soit près de 25 % des effectifs d'une promotion. Pour le corps d'ingénieur des mines, il y a même plus de personnes en disponibilité que de personnes en activité dans le corps.

M. Jean Launay, rapporteur. Merci beaucoup. Nous avons, je crois, évoqué les principaux enjeux de cette question. Nous vous demanderons, le cas échéant, des précisions par écrit.

Audition du 2 mars 2016

M. Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'État, auteur d'un rapport remis au Premier ministre sur la fonction publique (octobre 2013).

M. le rapporteur Jean Launay, président. Nous poursuivons les travaux de la mission avec M. Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'État, auteur d'un rapport sur la fonction publique qui fut remis en 2013 au Premier ministre. Notre mission s'inscrit dans le prolongement de ce travail.

Notre système de détection des personnels dans la haute fonction publique de l'État est-il adapté ? Garantit-il que ceux qui ont le plus haut potentiel sont aussi appelés aux responsabilités de plus haut niveau ? Il existe différents instituts de hautes études. J'ai eu la chance de suivre deux cycles d'études de ces instituts : le Cycle des hautes études pour le développement économique (CHEDE), organisé par l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), qui dépend du ministère des finances et plus récemment un cycle de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), directement rattaché au Premier ministre. Ces mécanismes de formation continue participent-ils à la détection des talents ?

M. Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'État. Je vous prie tout d'abord d'excuser M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État. Je parlerai aujourd'hui en mon nom propre, non au nom du Conseil d'État, même si certaines de mes réflexions sont assurément communément partagées au sein du corps auquel j'appartiens.

Il est toujours difficile de parler de la haute fonction publique, car c'est une réalité que l'on ne cerne pas bien, puisque la notion n'existe pas en tant que telle.

S'agit-il des emplois à la décision du Gouvernement ? Il s'agirait alors d'un tout petit vivier d'emplois, dont les limites sont définies par le décret du 24 juillet 1985. Il compte environ 550 agents au total : préfets, ambassadeurs, directeurs d'administration centrale et secrétaires généraux des ministères. Mais votre réflexion porte sans doute sur un champ plus large.

Dans une deuxième définition, la haute fonction publique pourrait recouvrir le périmètre des emplois pourvus en conseil des ministres, soit en vertu de l'alinéa 3 de l'article 13 de la Constitution, soit en vertu de l'ordonnance du 28 novembre 1958. Outre les emplois que je viens d'évoquer, ce périmètre englobe les membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes, des corps qui recrutent à la sortie de l'École nationale d'administration (ENA) ou des corps d'ingénieurs qui recrutent à la sortie de l'École polytechnique. Ce serait une façon plus exacte d'appréhender la réalité.

Peut-être la meilleure définition serait-elle cependant celle de l'encadrement supérieur, tel qu'il est défini à l'article 6 quater de la loi du 13 juillet 1983 et dans les décrets pris pour son application. Cette loi veille à la nomination équilibrée des hommes et des femmes dans l'encadrement supérieur. Les emplois concernés appartiennent aussi bien à la fonction publique de l'État qu'à la fonction publique hospitalière ou à la fonction publique territoriale.

De nature législative, cette définition permet sans doute une meilleure approche de la notion. Non seulement elle englobe les emplois de direction des trois fonctions publiques, mais elle s'étend également, au-delà des emplois du premier cercle – à la décision du

Gouvernement – aux emplois fonctionnels de sous-directeurs, de chefs de service et de directeurs de services territoriaux de l'État. De nature fonctionnelle, elle revêt ainsi une dimension transversale par-delà les statuts d'emploi. Je ne me bornerai donc pas à parler devant vous de la fonction publique de l'État, mais évoquerai aussi la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale. Encore, pour être complet, faudrait-il ajouter, à ce cercle d'emplois fonctionnels, les corps-viviers issus des grandes écoles (ENA, X, INET).

Telles sont les définitions possibles de la haute fonction publique.

D'autres existent qui me semblent cependant plus imprécises et moins opérantes. Il en est ainsi des emplois hors échelle. Les évoquer reviendrait à définir les contours de la haute fonction publique par la rémunération, en se référant à l'arrêté du 29 août 1957 et à son barème. Ces emplois hors échelle ne concernent certes qu'une petite frange des agents publics, mais incluent des emplois relevant de l'enseignement supérieur et de la recherche ; cette approche par le niveau de salaire n'a donc pas d'intérêt en soi. Sans retenir forcément cette définition par la rémunération, j'évoquerai cependant la question salariale, qui importe aux hauts fonctionnaires comme aux autres.

Souvent, la presse se focalise sur l'ENA et sur les corps qui lui sont associés. Cette approche a le défaut d'être caricaturale et inexacte. La haute fonction publique et les grands corps de l'État ne sont pas seulement constitués d'anciens élèves de l'ENA. Votre problématique de recrutement, de formation et de carrière dépasse donc ce cadre.

Demandé par le premier ministre Jean-Marc Ayrault, le rapport sur la fonction publique lui a été remis le 5 novembre 2013. Son champ était large, puisqu'il s'agissait de dresser un bilan et d'établir une évaluation de l'état des fonctions publiques, en proposant éventuellement des évolutions, des réformes, éventuellement une revalorisation. Ce rapport n'avait donc pas pour objet principal la haute fonction publique, envisagée comme l'ensemble des titulaires des emplois supérieurs des trois fonctions publiques et des corps viviers correspondants.

J'y soulignais qu'une politique salariale ne peut se limiter à un gel des salaires. Il le faut et il le fallait ; mais, s'il existe, c'est qu'une sortie au gel des salaires existe aussi. Je ne pense pas qu'un État développé comme la France doit avoir une fonction publique – ou une haute fonction publique – sous-payée et sous-rémunérée par rapport à la situation dans des pays comparables ou par rapport au secteur privé. Or, depuis août 2010, les rémunérations sont gelées.

Le moment venu – et il appartiendra au Gouvernement de définir ce moment – il faudra procéder à des revalorisations y compris dans la haute fonction publique. S'agissant des reclassements et des requalifications de carrières, le Gouvernement a discuté avec les organisations syndicales d'un protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et des rémunérations (protocole PPCR). Mme Lebranchu a décidé de le mettre en œuvre, avec l'aval du premier ministre Manuel Valls. Mais ce protocole concerne les échelles de chiffre C, B et A, non la haute fonction publique. Il faudra donc poser la question s'agissant de cette dernière.

Je parlerai maintenant de mon expérience des dix dernières années, tant dans ses aspects positifs que négatifs.

Au sujet des recrutements dans la haute fonction publique, je soulignerai d'emblée un point positif. De 1998 à 2010, j'ai présidé l'École nationale supérieure de la police

nationale. En 2006, à la demande du ministre de l'intérieur de l'époque, M. Nicolas Sarkozy, nous avons mis en œuvre les premières classes préparatoires intégrées dans la police nationale. L'idée s'est avérée très féconde. Nous rattrapions ainsi des jeunes sortis des filières, mais satisfaisant aux conditions de diplômes, pour les préparer au concours de commissaire de police, mais aussi d'autres concours de la fonction publique et de la gendarmerie. D'emblée, des succès ont été enregistrés dans les différents concours.

À la suite de l'évaluation qui en a été faite, le principe a été généralisé pour toutes les grandes écoles administratives. C'est très positif. J'attire votre attention sur le fait qu'à l'École nationale supérieure de la police nationale, ces classes intégrées l'étaient effectivement, puisque les élèves y côtoyaient les élèves commissaires, dont ils partageaient l'internat. L'entrée ne s'y faisait pas sans une présentation individuelle au directeur et ils se trouvaient d'emblée dans le moule de la préparation au concours. Tant que ce caractère résidentiel peut être préservé, c'est une très bonne chose. Mais toutes les écoles ne disposent certes pas des mêmes capacités que l'École nationale supérieure de la police nationale à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or.

S'agissant de l'organisation des carrières dans la haute fonction publique de l'État, la réforme territoriale de l'État a été l'occasion d'une petite révolution. Les administrations de l'État vivaient en effet sur un paradigme dépassé : aux administrations centrales revenaient prétendument les tâches nobles de conception, tandis que les « services extérieurs » n'étaient dirigés que par des cadres A nettement sous-classés par rapport à ceux qui auraient dû être leurs homologues en administration centrale, directeurs et chefs de service. La réforme territoriale a été l'occasion d'une inversion de tendance. Un décret de 2009 a institué un reclassement des directeurs territoriaux, désormais classés par groupes de responsabilité et élevés aux échelles D, C et B, échelles bien supérieures à celles qui prévalaient jusqu'alors en matière de rémunération. Cela semble tout à fait légitime vu leur niveau de responsabilité dans les territoires.

M. le rapporteur Jean Launay, président. À ce stade, le reclassement a-t-il ouvert des passerelles entre les corps ou inciter plus d'agents à emprunter celles qui existaient déjà ?

M. Bernard Pêcheur. Ouverts aux administrateurs civils, ces emplois dans les services déconcentrés sont plus attractifs. La réforme a également ouvert des débouchés à des corps qui n'étaient pas des corps d'administrations centrales, mais des corps techniques qui se sont trouvés valorisés. En tout cas, en termes d'image, il est important que les services territoriaux de l'État aient pu être revalorisés à cette occasion, y compris dans leurs emplois de direction. Cette très bonne réforme est passée inaperçu, mais ce n'est pas nécessairement malheureux, car il aurait sans doute fallu s'attendre sinon à des effets reconventionnels.

Par ailleurs, un décret de janvier 2012 a créé le grade d'administrateur général pour les administrateurs civils, réforme demandée de longue date. Quand ces derniers ont occupé des emplois de direction, ils continuent ainsi de dérouler une carrière sur des échelons hors échelle B et C acceptables, même s'ils n'occupent plus de tels emplois et qu'ils n'ont pas été nommés dans un corps d'inspection. Cette réforme structurelle a supprimé le décalage entre le corps des administrateurs civils et les autres corps recrutant à la sortie de l'ENA. Sans assurer une parité complète, elle a tout de même constitué une revalorisation significative.

Au cours des dix dernières années, il n'y a donc eu ni glaciation, ni big bang dans l'encadrement supérieur de l'État. Les réformes qui ont eu lieu n'ont assurément pas joué qu'à la marge. Tout n'était pas positif cependant. Les mesures qui n'étaient pas bonnes en soi ont dû trouver remède. Ainsi, un décret de janvier 2008 qui autorisait la mobilité en

cabinet ministériel dès la première année après la sortie de l'ENA a été abrogé. Il était en effet contraire à l'esprit même de la mobilité, qui veut que ce mouvement ait lieu vers une autre administration et après une première affectation de trois ou quatre années.

Depuis 2010, des évolutions ont eu lieu, qui touchent à l'organisation et au positionnement des corps. Une réforme de la scolarité est engagée à l'ENA, de même qu'une fusion des grands corps techniques d'ingénieurs. Tout n'est pas resté figé au cours des dix dernières années.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Votre rapport mettait en évidence la nécessité d'un « processus de nomination qui permette de progresser dans l'anticipation des relèves et la professionnalisation des nominations à venir », formulation qui a retenu mon attention. Les meilleurs éléments sont-ils vraiment aux meilleurs postes ? A-t-on les moyens de les y placer ? Je sais que la loi organique relative aux lois de finances a modifié le contexte, en accroissant de plus en plus la transversalité et l'interministérialité de l'action étatique. Cela a-t-il fait évoluer les critères de nomination ?

M. Bernard Pêcheur. Je crois que l'on a progressé dans les processus de nominations. Le législateur a d'abord contraint l'autorité de nomination à élargir le vivier du recrutement car la loi dite ANT (agents non titulaires) du 12 mars 2012, en modifiant l'article 6 *quater* de la loi du 13 juillet 1983, lui a fixé un seuil de femmes comme objectif à atteindre en matière de parité, s'établissant d'abord à 30 %, puis aujourd'hui à 40 %. Cette contrainte, puisqu'elle a été vécue comme telle dans certains corps, a été vertueuse. Elle a conduit les administrations à chercher dans d'autres viviers qu'elle ne le faisait et à s'interroger sur le parcours type.

Qu'il s'agisse de la carrière militaire ou de la carrière civile, une carrière dans la haute fonction publique s'apparente à un parcours d'obstacles. Malheur à qui sort de la trajectoire, pour s'arrêter par exemple deux ans pour élever un enfant ! C'est, selon l'expression consacrée, « passer son tour ». Certes, cela vaut tant pour les hommes que pour les femmes, mais force est de constater que ces dernières sont plus nombreuses à le faire. Aussi les administrations ont-elles dû s'interroger sur la vision normative implicite qui était la leur et qui, conçue par des hommes et pour des hommes, aboutissait, en pratique, à un renouvellement homothétique de leur personnel. Tel fut l'effet vertueux de la loi du 12 mars 2012.

Elle a révélé que les viviers de femmes sont suffisamment larges et étoffés pour effectuer les nominations requises, à condition que les critères implicites et peu vertueux qui prévalaient jusqu'alors soient revus et ne servent plus de base à une quelconque exclusion.

À cela s'est ajoutée la circulaire du 3 mai 2013. À partir du moment où le secrétariat général du Gouvernement s'est doté d'un haut fonctionnaire chargé de la politique de l'encadrement supérieur, des travaux ont en effet été menés à ce niveau qui visait à objectiver certains processus de nomination, notamment les plus délicats d'entre eux, c'est-à-dire les processus de nomination aux emplois dits à la discrétion du Gouvernement, soit environ 550 dirigeants de l'État. Malgré la nature de ces emplois, la circulaire du 3 mai 2013 s'essaye – et je crois que le processus est assez vertueux et qu'elle est observée dans la plupart des cas – à assurer que le président de la République reçoive au moins trois propositions pour chaque nomination envisagée.

Ces propositions émanent des ministres ou du premier ministre, mais sont passées en revue par le secrétariat général du Gouvernement, qui s'interroge pour savoir si ces nominations s'inscrivent dans un processus plus ouvert que dans le passé, à partir d'un vivier

lui-même plus ouvert, puisqu'il existe désormais un vivier interministériel de cadres à haut potentiel. Le secrétariat général du Gouvernement peut y puiser des candidatures visant à challenger les candidatures proposées par le ministre. Pour certains secrétariats généraux de ministères, l'on est ainsi allé plus loin que le vivier traditionnel,

Tant l'idée d'un vivier interministériel que celle des trois propositions au président de la République me semblent donc une bonne chose. N'allons toutefois pas trop loin non plus, en élargissant trop la procédure, par exemple en introduisant des comités de sélection ou en définissant des mandats, car il convient de ne pas étouffer le Gouvernement et de préserver son pouvoir discrétionnaire et son autorité sur les hauts fonctionnaires. Mais il faut assurément élargir le champ qui lui est offert.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Puisque nous parlons du vivier de cadres à haut potentiel, comment peut-on imaginer, concrètement, le cycle de formation de cadres supérieurs que le rapport préconise ? Quel doit être le rapport de l'un à l'autre ?

M. Bernard Pêcheur. Ces cadres à haut potentiel, qui ont vocation à occuper les emplois laissés à la discrétion du Gouvernement, ne viennent certes pas de la lune. Bien sûr, il lui est loisible de nommer des personnalités de la société civile ou du monde économique. Soit, mais en pratique, il nomme plutôt des spécialistes de l'administration, ce qui n'est guère choquant.

Cela pose la question des politiques ministérielles de gestion de l'encadrement supérieur, comme du caractère plus ou moins interministériel de cette gestion. Sur ce point, la circulaire du 10 juin 2015 est assez courte, claire et facile à lire. Elle attire l'attention sur le fait que les premières années de carrière des cadres supérieurs doivent faire l'objet de soins accrus dans chaque ministère. Dès la première année, un tutorat doit s'exercer. Cela peut sembler une évidence, mais ce n'en est pas une, car, le plus souvent, un chef de bureau ou un administrateur tout juste issu de l'ENA se retrouvait livré à lui-même. Pour ma part, je me souviens comment, après ma sortie de l'ENA le 1er juin 1976, je me suis retrouvé à la direction du budget, dès le 1er juillet de la même année, à exercer l'intérim de mon chef de bureau, parti en vacances. Une bonne formation est assurément un atout, mais j'étais seul et j'aurais préféré avoir un tuteur.

Au Conseil d'État, nous nous efforçons de désigner des tuteurs qui prennent pour un an sous leur aile les nouveaux arrivants, conseillers d'État, maître des requêtes ou auditeurs. L'idée est simple, voire simpliste, mais elle gagne à être mise en œuvre et chaque ministère est prié d'élaborer un plan managérial. Peut-être cela existe-t-il, à l'Assemblée nationale, pour les administrateurs ? Ce n'est en tout cas pas une mauvaise chose.

La circulaire demande aussi la mise en place d'une formation d'adaptation au premier poste. Par-delà cette formation, des cycles d'évaluation doivent permettre une revue de cadres et futurs hauts potentiels, pilotée par le secrétariat général du Gouvernement avec les directeurs concernés. Certes, cette idée existait déjà dans le passé, mais seulement à titre informel. Il convient donc d'accorder désormais de manière formelle la plus grande attention à la première nomination à un emploi fonctionnel. Car le vivier de hauts potentiels se prépare en amont, entre la sortie des grandes écoles et l'accès aux emplois fonctionnels.

Ce qui est le plus important dans cette politique, c'est qu'elle soit à la fois clairement à la main des ministres, mais que le premier ministre et les autorités interministérielles puissent mutualiser leurs viviers pour les emplois supérieurs. Sur ce terrain, il est d'ores et déjà possible de conduire des formations. Il en existe depuis vingt ans

pour les directeurs. Une fois qu'ils sont nommés, ils suivent un cycle de management, sous la houlette de l'ENA. Mais tout cela manque de souffle.

Quant à la question sensible de savoir si l'ENA est nécessaire, ou s'il n'en faut pas, ou s'il faut la supprimer, je renverrai à l'exposé des motifs de l'ordonnance du 9 octobre 1945 qui a présidé à sa création. Écrit par Michel Debré, il pose des objectifs qui sont toujours actuels et pertinents. À sa lecture, il apparaît que le centre des hautes études administratives initialement prévu a manqué. L'ordonnance s'organise en effet autour de quatre grands pôles : l'ENA, les instituts d'études politiques, la direction de la fonction publique et le centre des hautes études administratives, ou CHEA. Alors que les trois premiers pôles fonctionnent bien, même si tout est perfectible, le CHEA n'a quant à lui existé que de 1947 à 1964, et fut formellement supprimé en 2007.

Cela ne veut pas dire qu'il ne se passe rien en matière de perfectionnement ou de formation continue de la haute fonction publique ; il suffit de consulter le rapport d'activité de l'ENA pour s'en convaincre : il y a énormément d'actions de formation continue en ce domaine. Mais, inexplicablement, alors que la sécurité et la justice ont leur institut de formation continue, et qu'il existe l'IHEDN et le CHEDE, il ne subsiste rien de tel pour l'administration généraliste, ce qui existait ayant précisément été supprimé officiellement par la loi du 31 décembre 2007. À titre personnel, je le regrette.

Les actions existantes mériteraient pourtant d'être fédérées et conçues dans un cadre plus global. Il y a des actions conduites dans les ministères, des actions conduites au niveau interministériel, des actions conduites à l'ENA, mais je trouve qu'un CHEA apporterait un cadre plus prospectif et plus ambitieux. Cela pourrait d'ailleurs nous amener à réfléchir à une coopération possible entre l'ENA et l'Institut national des études territoriales (INET), voire davantage. Faut-il en effet deux institutions différentes pour former des administrateurs généralistes ? Je mets de côté la fonction publique hospitalière, car elle s'attache à des activités de production. Cela apparaîtra toujours comme une absorption de l'INET par l'ENA, mais il s'agit pourtant aujourd'hui d'une évidence, et même d'une nécessité.

Ce CHEA ressuscité ou refondé aurait pour ambition de mettre en contact, à mi-parcours, dirigeants ou futurs dirigeants de l'État et des collectivités territoriales. N'ont-ils pas, aux yeux des usagers et de nos concitoyens, la vocation commune de l'intérêt général, de l'administration générale et de la gestion des affaires publiques ?

M. le rapporteur Jean Launay, président. L'idée d'un cycle de formation semblable à celui qui existe pour les militaires mérite d'être considérée. Je rappelle que les officiers généraux et supérieurs passent deux étapes de sélection, d'une part l'École de guerre, d'autre part le cycle de hautes études militaires (CHEM) couplé à l'IHEDN.

La refondation du cycle de formation civile que vous évoquez serait-elle équivalente au niveau de l'École de guerre ou à celui du cycle de hautes études militaires ?

M. Bernard Pêcheur. L'École de guerre mène au commandement d'un régiment ou d'un bateau de premier rang, ce qui serait l'équivalent des emplois de sous-directeurs civils. Le premier cycle correspondrait donc à ce niveau. Le deuxième cycle mêlerait des sous-directeurs, chefs de service et administrateurs confirmés, appelés à occuper des emplois supérieurs.

Pour présider le haut comité d'évaluation de la condition militaire, je sais que les carrières civiles ne sont pas comparables en tous points aux carrières militaires. Le

mouvement des emplois à la discrétion du Gouvernement, directeurs d'administration centrale et préfets, a lieu principalement sur la base de critères de loyauté, en plus des critères de compétence. Pour les militaires, depuis les suites de l'affaire Dreyfus et l'affaire des fiches, l'autorité civile exerce son pouvoir de nomination aux plus hauts emplois avec beaucoup de retenue et de modération. L'autorité militaire a donc plus aisément la possibilité de tracer le profil de celui qui commandera tel ou tel porte-avions ou tel ou tel sous-marins porteur d'engins. Chacun sait qu'il sera alors peut-être désigné plus tard chef d'état-major de la marine. Sous le contrôle de l'autorité politique, l'autogestion est beaucoup plus marquée chez les militaires que chez les civils.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Je ne peux m'empêcher de relever la multiplication des organismes de formation continue rattachés à tel ou tel ministère. Je dois dire également que ce n'est qu'à l'IHEDN que j'ai trouvé le vrai mélange des cultures, des connaissances et des personnalités. La rencontre entre personnalités de haut niveau de la société civile et personnalités du monde militaire déjà estampillées comme ayant un haut potentiel d'avenir me paraît mériter d'être maintenue dans sa proportion de deux tiers et un tiers.

La qualité de la formation n'est-elle pas garantie par le fait que l'IHEDN est placé directement sous l'autorité du premier ministre ? Cela ne mériterait-il pas une réforme ambitieuse, avec une sélectivité accrue, pour créer demain un cycle de formation dont la dimension interministérielle serait plus marquée ?

M. Bernard Pêcheur. Les vocations sont différentes. L'IHEDEN et le CHEM renforcent le lien entre l'armée et la nation au plus haut niveau, en mêlant les élites militaires, administratives et économiques. La chose militaire est particulièrement attractive. L'on comprend qu'un chef d'entreprise accepte de dépenser son temps en suivant un cycle à l'IHEDN, parce qu'il a un engagement citoyen.

La participation de chefs d'entreprises et de la société civile à un CHEA ne doit pas être écartée *a priori*, mais il aurait cependant pour première vocation d'être un vivier ou creuset interministériel et inter-fonctions publiques. Il serait appelé à être placé sous l'autorité du premier ministre et rattaché à l'ENA, comme c'était initialement le cas. Je me souviens que, lorsque j'étais à l'ENA, la plaque de marbre clouée à l'entrée de la rue des Saints-Pères portait mention à la fois de l'école elle-même et du centre de hautes études administratives.

Le chercheur, Jean-Luc Bodiguel explique pourquoi le CHEA n'a pas marché. S'agissait-il d'un manque de volonté politique ? Il s'y ajoutait alors une certaine résistance de la part des ministères. Aujourd'hui, nous ferions sans doute mieux pour fédérer les initiatives, car le cadre serait mieux pensé. Des cadres d'emploi inter-fonctions publiques existent déjà, qui sont communs aux administrateurs territoriaux et aux administrateurs civils, avec des responsabilités qui sont identiques et des carrières parallèles, ou du moins très comparables. Cela justifierait vraiment un rapprochement entre l'INET et l'ENA.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Que pensez-vous de la proposition formulée par Philippe Soubirous, secrétaire fédéral de la Fédération générale des fonctionnaires FO et membre du conseil d'administration de l'ENA, qui voudrait que le seul corps de sortie d'ENA soit celui des administrateurs civils ?

M. Bernard Pêcheur. L'idée n'est pas très réaliste. L'ENA forme des diplomates, des futurs préfets, des administrateurs, des conseillers de tribunal administratifs, des conseillers de chambres régionales des comptes, des auditeurs au Conseil d'État, des

auditeurs à la Cour des comptes, des inspecteurs des affaires sociales... Cette proposition reviendrait à supprimer ces corps, au profit d'un corps unique d'administrateurs, mais au détriment de la nécessaire professionnalisation des différents corps existants. Ou alors on refermerait l'ENA sur la formation des administrateurs et chaque corps recruterait à nouveau séparément, comme c'était le cas avant-guerre. Cela marquerait une régression par rapport à l'ordonnance de 1945. L'idée peut paraître séduisante, mais il s'agit à mon sens d'une mauvaise piste.

Je voudrais en terminer par un seul chiffre, relatif aux grilles de rémunération. Entre le hors échelle G et le premier degré de la catégorie C, l'écart n'est que de 1 à 4,85. Même si l'on tient compte du fait que les primes peuvent aller jusqu'à multiplier par deux le traitement de base, le système est loin d'être inégalitaire... En 1957, lorsque les échelles lettre ont été créées, cet écart allait de 1 à 13, tandis qu'il s'établissait encore à un rapport de 1 à 7 en 1987.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Monsieur le président, je vous remercie.

Audition du 9 mars 2016

M. Thierry Le Goff, directeur général de l'administration et de la fonction publique, Mme Véronique Gronner, sous-directrice des statuts et de l'encadrement supérieur et Mme Florence Méaux, conseillère maître à la Cour des comptes, déléguée pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'État au secrétariat général du Gouvernement.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Madame, Messieurs, vous êtes tous les trois des acteurs décisifs dans la problématique qui nous occupe et je vous remercie de votre présence aujourd'hui. Je vais vous laisser la parole pour un propos liminaire mais je voudrais apporter quelques précisions. Nous sommes guidés par une interrogation sur les compétences mises au service de l'État et sur leur rôle dans la réussite des politiques publiques. Notre réflexion s'inscrit dans un contexte de rationalisation des ressources humaines et des carrières dans la haute fonction publique, parfois ramenée aux seuls emplois à la discrétion du Gouvernement. Nous nous intéressons à la formation et aux résultats du vivier interministériel des fonctionnaires à haut potentiel, institué par la circulaire du premier ministre du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'État.

M. Thierry Le Goff, directeur général de l'administration et de la fonction publique. Les travaux de votre mission nous intéressent, car ils recourent les priorités du Gouvernement en matière d'encadrement supérieur et d'encadrement dirigeant, mais aussi, plus généralement, en matière d'encadrement de la fonction publique de l'État. Ce sujet est très important pour nous, comme pour l'ensemble de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), qui assure parmi ses missions historiques, et conjointement avec le secrétariat général du Gouvernement, un rôle important dans l'encadrement supérieur et dirigeant, en s'attachant à la problématique générale du management et de l'encadrement de la fonction publique.

J'en prendrai deux exemples. Premièrement, le 10 juin 2015, le Premier ministre a adressé aux ministres une circulaire qui précise nettement ses attentes en matière de gouvernance et de pilotage des cadres de la fonction publique de l'État. Le texte s'inspire de ce qui a été fait sur les cadres dirigeants il y a quelques années et s'inscrit dans la droite ligne de cette démarche. Il a été préparé par la DGAFP, en lien avec les services du SGG. Deuxièmement, en novembre 2015, un séminaire a réuni l'ensemble des directeurs d'administration centrale, ce qui est peu fréquent. Consacré à l'accompagnement du changement, il mettait l'accent sur le rôle des cadres, y compris dans le contexte de la réforme territoriale.

La DGAFP a été créée en 1945. Elle assure la mise en cohérence globale de l'action gouvernementale sur les questions statutaires et sur les questions de ressources humaines. Conjointement avec le secrétariat général du Gouvernement, elle assure la tutelle sur l'École nationale d'administration (ENA) et sur le corps des administrateurs civils. Elle veille à ce qu'il soit pourvu de manière cohérente aux emplois supérieurs de direction –chefs de service, sous-directeurs... Assurant déjà la tutelle sur les instituts régionaux d'administration (IRA) qui forme des attachés constituant un maillon important de l'encadrement, le champ d'action de la DGAFP a récemment été élargi à l'encadrement intermédiaire.

Cette priorité historique est réaffirmée sur le plan politique. En décembre 2014, le premier ministre avait adressé à notre direction une lettre de mission sur la gestion des cadres. Elle a constitué un mandat clair pour travailler sur ces questions. Cette priorité a été réaffirmée lorsque je fus nommé à la DGAFP, dans la lettre de mission qui me fut alors adressée par le premier ministre et par la ministre en charge de la fonction publique. Nous ne

sommes certes pas seuls à traiter le sujet. La DGAFP inscrit son action dans un réseau de relations avec les ministères, jouant le rôle d'une « direction RH » de l'État, comme on l'appelle parfois pour souligner son rôle accru de coordination et de pilotage des ressources humaines. Elle travaille en lien avec les secrétariats généraux des ministères et leurs services de ressources humaines, de manière sans doute plus coordonnée qu'elle ne le faisait auparavant, pour obtenir une gestion plus efficiente des ressources humaines. Dans ce chantier global, la question de l'encadrement occupe une place extrêmement importante.

Depuis deux ans, nous connaissons une accélération et une accentuation de cette priorité. Les divers rapports qui sont parus ont fourni le matériau qui a montré un besoin d'agir. Les attentes elles-mêmes des cadres de l'État ont évolué : ils aspirent à un suivi plus individualisé, à un vrai parcours professionnel et à plus de marge de manœuvre et à la capacité de prendre des initiatives. Certes, les attentes sont différentes selon les publics et selon le moment de carrière où se trouve le fonctionnaire. Avec l'allongement de la durée de service, la dernière partie de cette carrière pose parfois des difficultés ; c'est un des points sur lesquels nous concentrons notre attention.

Nous sommes persuadés aussi que cette volonté d'évoluer répond à des besoins de l'ensemble des agents publics, unis à l'encadrement par leur relation de travail. La ministre en charge de la fonction publique, Mme Marylise Lebranchu, nous avait demandé de nous pencher sur la question de la qualité de travail. En 2014 et en 2015, la DGAFP s'est ainsi livrée à un important travail de concertation en participant, avec les organisations syndicales, à une série de réunions sur l'organisation du travail, sur les relations de travail et sur l'équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle. À cette occasion, de nombreuses problématiques sont remontées concernant l'encadrement intermédiaire. Il apparaît que les employeurs publics ont besoin de cadres bien formés, adaptables, compétents, aptes à comprendre le changement et à le conduire en l'explicitant auprès des agents publics.

Je ne reviendrai pas sur le périmètre exact ou la définition de l'intitulé de votre mission. Comme vous le savez, la haute fonction publique n'existe pas en tant que telle. L'impulsion politique actuelle va en tout cas au-delà de ce cercle, qui pourrait peut-être être défini comme les agents de catégorie A+. Dans une récente publication, la DGAFP en estimait le nombre à 22 000.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Nous avons reçu la semaine dernière M. Bernard Pêcheur, qui a commencé son exposé par une réflexion sur ces problèmes de définition.

M. Thierry Le Goff. En tout état de cause, la circulaire du 10 juin 2015 constitue désormais la feuille de route de notre action et de celle des ministères. Elle s'articule schématiquement autour de trois axes.

Premièrement, elle rappelle aux ministres et aux ministères qu'une politique en faveur de l'encadrement suppose en leur sein l'existence d'une forme clairement identifiée de gouvernance. Le ministre doit non seulement porter les politiques publiques, mais aussi être le patron de son administration. Le secrétariat général et la direction des relations humaines, mais aussi les directeurs d'administration centrale, doivent nécessairement être impliqués. Car il ne peut y avoir de politique de l'encadrement efficace, au sein d'un département ministériel, s'il n'y a pas de réflexion sur le pilotage de cette fonction.

Deuxièmement, les ministres doivent établir des plans managériaux, qui fixent une politique d'ensemble à l'égard des cadres de chacun de leur département ministériel. À ce jour, nous avons reçu de tous les ministères un tel plan, conçu dans une logique pluriannuelle.

Troisièmement, la circulaire rappelle que la politique d'encadrement de l'État et la gestion des cadres ne peuvent pas être conduites dans une logique purement ministérielle, voire en s'enfermant dans la perspective d'une seule direction au sein d'un ministère. Il convient de développer l'interministérialité, car la mobilité des cadres est autant un facteur d'enrichissement de leur parcours qu'un gage de développement de leurs facultés d'adaptation.

Les plans managériaux recouvrent des items connus, mais qu'il faut savoir organiser dans le temps. Nous avons demandé aux ministères des orientations concrètes. Sans être trop ambitieux, ils doivent cependant conduire un certain nombre d'actions, dont ils tirent les conséquences dans leur gestion.

D'abord, ils doivent mieux connaître leurs cadres. Pour ce faire, ils conduisent une revue de leurs cadres, sur le modèle de la procédure suivie pour constituer le vivier des cadres dirigeants. Ainsi, ils peuvent commencer à réfléchir aux compétences et appétences des cadres. Certains ministères ont déjà bien avancé sur cette tâche, grâce à leur organisation et au personnel qu'ils ont pu y affecter. D'autres sont moins structurés, mais ont pu mettre en place des cellules spécifiques ou dispositifs leur permettant de mieux se projeter dans l'avenir.

Ensuite, les parcours professionnels doivent être structurés. Un reproche souvent entendu est celui du manque de visibilité. Il ne s'agit certes pas de revenir à des parcours balisés comme par le passé, mais à établir du moins une typologie de parcours, d'expertise, d'encadrement, alternant passage en administration centrale et passage en administration déconcentrée en permettant un accompagnement à l'acquisition des compétences nécessaires, et en prévoyant des formations adaptées et des bilans de compétence.

Un travail sur la formation est également nécessaire. Son objectif principal est que le ministère, en tant qu'employeur, sorte d'une logique de l'offre pour structurer des plans de formation qui correspondent aux besoins des cadres. Les pratiques d'évaluation doivent être aussi développées, pour accompagner et mieux évaluer les cadres. Certains ministères ont recours au *feedback* à 360°. Cela peut contribuer à renouveler l'approche de la gestion.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Je me suis entretenu au téléphone hier avec un préfet évaluateur, qui suit le parcours de sous-préfets.

M. Thierry Le Goff. Si un ministère conduit de manière structurée cette politique d'évaluation, il s'agit bien du ministère de l'intérieur, qui montre l'exemple par son suivi du corps préfectoral.

Les échanges de pratiques entre cadres doivent également leur permettre de développer entre eux un réseau collaboratif. Il s'agit là d'un axe important de renouvellement des pratiques professionnelles. Aussi est-ce ce sur quoi nous travaillons à la DGAFP, pour mieux aider les ministères à construire leur plan managérial.

Nous avons pour objectif de diversifier les profils des cadres et leur parcours professionnel, en enrichissant celui des cadres en place grâce à une mobilité accrue, mais aussi en faisant entrer des profils différents et en les faisant évoluer. Nous avons mené un important travail sur les administrateurs civils, gérés à la fois au niveau ministériel et au niveau interministériel. La gestion au niveau ministériel explique pour partie une moindre visibilité du corps par le passé ; nous y retravaillons donc.

Nous mettons aussi en place un système d'information pour mieux connaître les agents. Nous faisons ainsi la même chose que pour les cadres dirigeants susceptibles d'occuper des emplois de direction. Les nominations aux emplois fonctionnels passent en

effet par nous. Il est donc important de connaître le profil des agents détachés sur des postes de chefs de projet. En outre, un élargissement des recrutements n'est possible que si un vivier constitué existe.

Nous nous ouvrons ainsi au secteur public et aux entreprises. La ministre a instauré un comité des directeurs des ressources humaines du secteur public et du secteur privé, tandis que nous participons aux activités de l'association nationale qui regroupe principalement les acteurs privés de la gestion des ressources humaines. Cela nous permet de mieux organiser une mobilité vers le secteur privé. L'intégration des titulaires de doctorat dans la fonction publique représente un autre de nos chantiers. Mais nous recourons aussi à des contractuels de haut niveau sur certaines fonctions.

Nous voulons mieux prendre en compte le parcours des cadres, en aménageant les régimes statutaires, parfois trop rigides. Les grades à accès fonctionnel (GRAF) ouvrent ainsi des possibilités de déroulement de carrière vers des fonctions de cadre dirigeant, mais à la condition qu'ils soient passés par certaines fonctions. C'est encore une incitation à diversifier son parcours.

La logique interministérielle mérite cependant d'être encore développée. Nous souffrons d'un cloisonnement trop grand de l'encadrement supérieur, sur les emplois de direction et de sous-direction. Aussi cherchons-nous des leviers, comme la création de viviers. En 2015, le statut des emplois de directeurs et sous-directeurs a également été revu dans cette perspective. Ils sont désormais, par principe, d'abord nommés pour un an seulement. S'agit-il de mesures qui précarisent la prise de fonctions, comme l'on nous en a parfois fait le reproche ? Il s'agit en réalité de reconnaître, sur le plan institutionnel, un risque, même si c'est une logique de reconduction dans les fonctions qui prévaut, pour trois années, ou même pour deux fois cette période.

Enfin, nous avons encouragé le développement de comités de sélection pour les directeurs, chefs de service et directeurs d'administration centrale. Le jeu est ainsi plus ouvert, et se déroule dans une transparence accrue.

La compétence, le développement et la formation des cadres constituent la deuxième question importante pour nous. La réforme de la scolarité de l'ENA entre dans cette logique. Elle comprend une rénovation des concours, mais inclut aussi une réforme de la scolarité avec des enseignements plus managériaux.

Sur le modèle de ce qui avait été fait pour les cadres dirigeants, nous avons également revu les modalités d'évaluation des administrateurs civils et des sous-directeurs, en nous intéressant à leurs capacités managériales, s'ils trouvent à en exercer.

Nous avons en outre mis en chantier une rénovation profonde de la formation des chefs de service et des directeurs, via l'ENA. Elle met notamment l'accent sur la formation au numérique. La réforme territoriale nous encourage à renforcer ce volet, car elle fait évoluer les méthodes de travail et requiert des cadres suffisamment compétents en la matière. Le maintien de leurs compétences passe par du coaching, du mentorat ou des bilans de compétence. Les ministères en mettent en place pour mieux suivre leurs cadres.

Ils s'engagent également dans dispositifs d'évaluation plus ou moins élaborés, comme nous le faisons nous-mêmes pour les corps qui dépendent de nous. C'est l'occasion de réfléchir sur ses pratiques professionnelles. Nous avons emmené les ministères avec nous dans cette démarche. Notre rôle reste d'assurer la cohérence, de mener des analyses comparatives (*benchmarking*), de veiller à l'échange des bonnes pratiques et de pousser sur certains sujets, comme la cohérence interministérielle.

Mme Florence Méaux, conseillère maître à la Cour des comptes, déléguée pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'État au secrétariat général du Gouvernement. Nous représentons un véritable réseau de la fonction ressources humaines. Tous les acteurs ne sont pas ici. La DGAFP assume une fonction systémique en ce domaine. La mission de l'encadrement dirigeant de l'État, au sein du secrétariat général du Gouvernement, est beaucoup plus petite, puisque nous ne sommes que sept ; mais nous avons la chance de bénéficier d'un positionnement institutionnel fort. Les secrétariats généraux et directions des ressources humaines des ministères font également partie de ce réseau. Les échanges entre nous sont très fréquents.

Si les organisations sont importantes, les personnes et les profils le sont cependant tout autant. Je puise pour ma part dans une double expérience dans le secteur public et dans le secteur privé, tandis que Thierry Le Goff connaît à la fois l'État et les collectivités locales. Nous fournissons ainsi chacun notre apport propre.

La fonction publique met enfin le capital humain au centre de ses préoccupations, accusant un certain retard par rapport au secteur privé, comme par rapport à d'autres États européens, tels le Royaume-Uni.

Le secrétariat général du Gouvernement préside le comité des secrétaires généraux de ministères, auquel nous participons Thierry Le Goff et moi-même. Nous assurons ensemble la tutelle de l'ENA, veillant à la cohérence de l'ensemble des actions menées.

Les choses ont vraiment démarré. Ce qui est écrit dans plusieurs rapports depuis de nombreuses années est en train de prendre corps, de manière irréversible, comme je me plais à le penser car il est difficile de voir qui pourrait balayer ce qui est désormais acquis. La circulaire du premier ministre du 10 juin 2015 est un élargissement et un aboutissement de la démarche qui est née dans les années 2008-2010.

La mission de l'encadrement dirigeant de l'État est née à cette époque au sein du secrétariat général du Gouvernement, à la suite d'un intense travail d'analyse comparative qui a duré plus de deux ans. Les échanges avec nos homologues dans d'autres pays européens, avec le secteur privé et avec les ministères, se sont multipliés, dans le souci de professionnaliser la nomination des emplois à la discrétion du Gouvernement. Ces derniers ne se cantonnent pas à la nomination en conseil des ministres, même si les deux ensembles ont une importante intersection. Leur professionnalisation s'envisage sous le triple aspect de la détection, de la nomination et de la formation.

Une première déléguée pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'État a été nommée en octobre 2012. J'ai pris sa succession en 2014. J'ai trouvé une identification des postes suivis par la mission, en accord avec les secrétariats généraux des ministères ; un vivier de futurs cadres dirigeants, d'environ six cents personnes ; un système d'information, comportant leur CV et accessible tant au secrétariat général du Gouvernement et aux secrétaires généraux des ministères qu'aux autorités de nomination qui peuvent y puiser ; des circulaires, dont celle du 10 juin 2015, veillant à une plus grande transparence des nominations ; un référentiel des compétences managériales, fruit de longs efforts et que nous venons de toiletté légèrement. Il sert de support d'évaluation des administrateurs civils.

J'ai également trouvé des formations très pointues, destinées tant aux membres du vivier qu'aux cadres dirigeants. Une expertise fine de leurs compétences était également menée, grâce à une évaluation à 360° ou à la pratique de l'*assessment*. À mon arrivée, une compétence très forte était donc déjà en place sur ce qui peut se pratiquer et qui peut être utile dans la fonction publique. Je rends donc hommage à mes prédécesseurs, qui ont, en quatre ans, fait œuvre de pionnier.

Si j'ai pu apporter une petite pierre à l'édifice, c'est celle de qualifier davantage le vivier interministériel des dirigeants jusqu'alors alimenté par les ministères. Depuis 2015, les propositions des ministères ne conduisent pas systématiquement à l'entrée dans le vivier, puisque celle-ci est assujettie à une évaluation préalable par des cabinets extérieurs, ce qui permet de croiser le regard de l'administration avec celui de professionnels qui mettent les candidats en situation. Ils passent ainsi une demi-journée en centre d'évaluation où ils effectuent des tests. Dès lors qu'ils sont intégrés dans le vivier, nous connaissons ainsi mieux leurs qualités et le type de postes auxquels ils peuvent prétendre être nommés. Cela facilite les propositions de profil que nous pouvons effectuer, lorsque les autorités nous consultent.

J'ai voulu engager une démarche plus qualitative, car je me suis aperçue que nous gérons deux cents cadres dirigeants et six cents membres du vivier interministériel sans bien les connaître. J'ai ainsi formé mes collaborateurs à l'entretien avec de hauts dirigeants. Mon adjointe ou moi-même rencontrons ainsi tous les cadres dirigeants. Mes collaborateurs rencontrent tous les membres du vivier, y compris ceux qui ne seront pas nommés. Car l'appartenance au vivier interministériel ne fait qu'ouvrir à une nomination potentielle ; même dans le secteur privé, l'accession à des fonctions dirigeantes ne saurait être garantie.

Il n'en reste pas moins que tous les membres du vivier bénéficient de nos conseils, notamment en matière de formation, tout comme d'un suivi rapproché et d'un accompagnement dans les fonctions dirigeantes. Il est normal de ne pas savoir tout faire, de ne pas avoir toutes les qualités nécessaires au bon pilotage de sa direction et d'avoir besoin d'un accompagnement à la prise de poste. Plus de 80 % des personnes concernées expriment leurs satisfactions sur ce point. L'idée que n'ont besoin d'être coachés que ceux qui ne sont pas forts est dépassée. Tout au contraire, un coaching permet de se projeter plus facilement dans ses fonctions.

Les échanges entre pairs sont également favorisés, car les cadres dirigeants sont assez seuls, alors qu'ils peuvent former une communauté. Nous les faisons donc se rencontrer, en organisant des séminaires de directeurs et des séminaires de sous-directeurs, mais aussi des petits-déjeuners et diverses manifestations au SGG.

Nous leur proposons également de l'accompagnement pour leur comité de direction, car la performance d'un cadre dirigeant n'est pas celle d'un homme seul ou d'une femme seule. Nous leur rappelons qu'ils disposent d'équipes, dont ils doivent obtenir le meilleur.

Avant la nomination en conseil des ministres, les autorités doivent désormais formuler trois propositions à chaque fois, dont une femme et un membre du vivier interministériel ; elles donnent les explications qui motivent leur choix. Il est vrai qu'il reste des marges de progrès en la matière. Aussi nous efforçons-nous, conformément à la circulaire du 3 mai 2013, de nous positionner le plus en amont possible.

Nous ne pouvons le faire que si des fiches de postes sont disponibles. Or il a fallu en établir pour les postes de directeurs : ce sont les plus difficiles, mais ce sont les seuls pour lesquels aucune fiche de poste n'est disponible ! Un directeur n'a pas de fiche pouvant expliquer ce qu'il fait : il sait, car il est soudainement visité le lendemain de sa nomination en conseil des ministres... Naturellement, je plaisante. Il n'en reste pas moins que le besoin de fiches de postes se fait de plus en plus sentir, car il est impossible pour un prestataire de savoir si quelqu'un correspond à un profil qui n'est défini nulle part...

En 2014, la directrice de cabinet du premier ministre a également produit une circulaire incitant aux comités d'audition. Dès que c'est possible, nous en organisons. Une petite dizaine a déjà eu lieu. De manière remarquable, ces auditions, associées à l'évaluation en amont, livrent des résultats très consensuels. C'est à peine si nous avons besoin d'échanger entre nous, quand l'audition se termine, tant nous partageons déjà le même avis.

Nos efforts ont pour résultat que, lorsqu'une nomination a lieu en conseil des ministres, l'on recourt désormais à la ressource globale, qui augmente d'année en année et qui comprend dirigeants en poste et membres du vivier. Les administrations envoient des cadres qui ont de plus en plus le profil souhaité, de sorte que les autorités de nomination sont plus enclines à nommer au sein du vivier interministériel. Un quart des nominations ont cependant encore lieu hors de ce vivier et hors du cercle des dirigeants en poste. Ce n'est pas choquant. Je préférerais cependant qu'il y en ait seulement un cinquième, mais il ne s'agit certes pas de forcer la main au ministre, qui choisit ses collaborateurs en vertu de l'article 13 de la Constitution. Il ne faut donc pas trop rigidifier les procédures. Si un ministre a envie de nommer un agent contractuel qui lui semble posséder plus de qualités que d'autres candidatures, il ne fait qu'exercer légitimement son droit.

Nous sommes également assez satisfaits des nominations de femmes. Les exigences du président de la République sont respectées en la matière, puisqu'elles représentent plus de 30 % des nominations en conseil des ministres, comme ce sera aussi le cas en 2016. Il ne sera certainement pas facile d'atteindre le taux des 40 % en 2017, mais nous avons développé un programme destiné aux femmes à haut potentiel et qui devrait regrouper vingt-cinq d'entre elles dans les deux années qui viennent.

La circulaire du 10 juin 2015 représente cependant la plus grande victoire, puisqu'elle étend à l'ensemble du personnel les concepts appliqués à la gestion des cadres dirigeants. Lorsque l'on balaie un escalier, il faut commencer par la marche la plus haute. Il ne saurait y avoir ensuite deux poids, deux mesures. Dans notre perspective, il n'y a pas de petits cadres et de grands cadres. Comme le disait Thierry Le Goff, tous comptent.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Vous parlez de l'égalité entre hommes et femmes. C'est très bien, mais qu'en est-il de la problématique de la diversité ? Il me semble que la haute fonction publique devrait mieux l'incarner, tout comme la classe politique d'ailleurs.

Dans une carrière, il faut prendre en compte non seulement la formation de base, mais aussi la rémunération. Que pensez-vous de l'indemnité de performance censée rendre plus motivante la fonction publique ? La population est parfois choquée d'apprendre qu'un recteur a pu toucher 20 000 euros en fin d'année... Quel est le degré de transparence en ce domaine ? Il me semble que l'information devrait être publique.

Enfin, s'agissant de la scolarité de l'ENA, les évolutions en cours vous paraissent-elles aller dans le bon sens, notamment en matière de nouvelles technologies ?

Mme Florence Méaux. S'agissant de l'indemnité de performance destinée aux directeurs, elle constitue pour eux un objet de motivation, puisqu'elle est modulée à hauteur de 20 %. Nous suivons concrètement cette modulation, en veillant à ce qu'elle soit effectivement mise en pratique par les directeurs de cabinet et par les secrétaires généraux de ministères.

Un décret fixe les règles d'attribution de cette indemnité. Il prévoit qu'elle est modulée de 20 %, au sein de chaque ministère, dans le cadre d'un comité de rémunération. Depuis 2012, nous établissons un bilan de ces attributions au SGG, dont les montants nous sont transmis sous forme anonymisée. Connaissant ainsi le montant des primes de chaque

directeur, nous vérifions que le spectre est suffisamment large et nous veillons à une certaine harmonisation entre les ministères. En 2015, nous avons demandé à ce que je participe aux comités de rémunération des ministères. Je me rendrai à l'un d'entre eux la semaine prochaine.

Mme Véronique Gronner, sous-directrice des statuts et de l'encadrement supérieur. Les textes fixent en effet les conditions d'attribution et les modalités de versement de l'indemnité, mais les montants servis ne sont pas publics et ils ne sont publiés d'aucune manière.

M. Thierry Le Goff. La problématique de la diversité constitue un axe qui ne recoupe pas directement la politique de l'encadrement, mais alimente l'esprit d'ouverture favorable à une fonction publique qui soit plus à l'image de la société. Il existe un comité interministériel de l'égalité et de la citoyenneté. Le handicap, qui constitue aussi un aspect de la diversité, est également pris en compte.

Les classes préparatoires intégrées dans les IRA, à l'ENA et dans les écoles de service public apportent une réponse. Elles fonctionnent bien. Nous favorisons également l'intégration de docteurs ayant un profil différent, car la fonction publique doit s'ouvrir. Mais elle doit aussi affirmer son attractivité. Pour attirer des personnes du secteur privé, ce qui est possible sur le plan statutaire, la question de la rémunération se pose.

Quant à la scolarité à l'ENA, la réforme va dans le bon sens. Le cahier des charges a été préparé tant par les équipes du premier ministre que par les nôtres, que par nous-mêmes. Le concours d'entrée et la scolarité doivent faire une place accrue au numérique. Des conférences de méthodes doivent être plus nombreuses sur les pratiques managériales. La réforme entre en vigueur pour la scolarité de 2016.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Vous avez insisté sur la logique interministérielle. Quelles sont les dispositions ou prédispositions des postulants qui sont attendues et évaluées ? J'ai en tête l'exemple d'un fonctionnaire qui s'est trouvé plutôt pénalisé par son parcours interministériel.

Monsieur le directeur général, vous êtes administrateur de l'Institut des hautes études de Défense nationale (IHEDN). Vous semble-t-il qu'il soit possible de préparer le potentiel d'avenir de la fonction publique civile de la même manière que pour la fonction publique militaire ?

Quant au centre de hautes études administratives prévu en 1945 (CHEA), proposant une formation post-ENA, pourquoi n'a-t-il pas fonctionné ?

M. Thierry Le Goff. L'on voit bien qu'une logique ministérielle prévaut encore trop souvent en matière d'emplois de direction et de chefs de service, notamment au ministère des Finances. Au sein de ce ministère, une direction générale comme celle des finances publiques est même si vaste qu'une carrière tout entière peut y être accomplie. Cependant, les ministères ressentent aussi le besoin d'élargir leur recrutement, en particulier s'agissant des dernières parties de carrière, pour lesquelles il faut trouver des solutions communes.

Nous sommes persuadés que nous pouvons pousser davantage la logique interministérielle en apportant au personnel un enrichissement, et à l'État un décloisonnement de son administration. Certains ministères sont d'ailleurs très fortement encadrés par rapport à d'autres. Un rééquilibrage est donc nécessaire, de même qu'un échange des bonnes pratiques.

Les parcours interministériels sont-ils vraiment déjà ceux qui sont privilégiés aujourd'hui ? Je ne saurais le dire. Loin des yeux, loin du cœur... L'exemple que vous citez montre que les parcours atypiques, comportant parfois un passage à l'étranger ou dans une collectivité, ne sont pas toujours favorisés. C'est pourquoi ces parcours doivent être accompagnés par des conseillers en encadrement supérieur comme par des conseillers en mobilité de carrière. Ne soyons pas iréniques sur le sujet : la mobilité continue de constituer une prise de risque ; il convient absolument d'organiser son retour.

Mme Florence Méaux. Terminons toutefois sur une note positive. Les gens nommés ces douze derniers mois en conseil des ministres ont des parcours sensationnels. Ceux qui n'ont fait qu'un seul ministère l'ont fait dans tous ses recoins : ils ont dirigé des établissements publics, sont passés en service déconcentré... Les nominations qui couronnent une carrière de chef de bureau, sous-directeur, directeur, c'est fini ! La prise de risque produit des dirigeants plus pertinents et plus aguerris. Cela se voit au stade de l'évaluation.

Mme Véronique Gronner. Depuis le 1^{er} janvier de cette année, le décret relatif à la mobilité statutaire des personnels issus des corps de l'État a renforcé les exigences. Jusqu'à présent, une mobilité fonctionnelle au sein d'un ministère pouvait être prise en compte ; ce n'est plus possible. Le fonctionnaire concerné doit changer de périmètre ministériel ou, du moins, faire l'expérience d'un service déconcentré. Ce changement a eu lieu, car nous nous sommes rendu compte que le texte précédent ne produisait pas tous ses effets en termes de diversification des parcours.

M. Thierry Le Goff. Quant au CHEA, il a été supprimé en 1964, je crois. Son rôle est désormais assumé par l'ENA, comme l'a rappelé le vice-président du Conseil d'État lors du soixante-dixième anniversaire de l'école, tant pour la vocation interministérielle qu'en matière de formation continue. Nous travaillons en ce moment sur le contrat d'objectifs et de performance de l'ENA. Il positionne l'établissement sur la formation continue et permanente des fonctionnaires. Ainsi, il propose déjà une formation pour les nouveaux chefs de service et sous-directeurs. Il convient de l'améliorer par rapport aux autres ministères.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Le CHEA prévu, qui n'a pas vécu, est ainsi amené à exister de nouveau grâce à ces pratiques nouvelles.

M. Thierry Le Goff. La formation continue offerte au niveau ministériel est en effet inégale selon les dispositifs. Alors que le ministère des Finances et le ministère de la Défense disposent d'instruments puissants, d'autres ministères sont moins armés. Notre rôle est de veiller à ce que la formation continue soit une formation partagée.

Quant à l'IHEDN, le ministère de la Défense a mis sur un pied un dispositif que peu d'autres ont été capables de faire, même ce ministère est plus particulièrement confronté à la nécessité de la reconversion. Le ministère de l'Intérieur, par exemple, prévoit pourtant lui aussi un dispositif de formation sur un cycle long et en alternance, avec une ouverture sur le secteur privé.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Mesdames, monsieur, je vous remercie.

Audition du 16 mars 2016

Mme Christine Demesse, présidente de l'Association des anciens élèves de l'École nationale d'administration (AAEENA) et Mme Béatrice Buguet-Degletagne, présidente de la commission Fonction publique de cette association, MM. Bruno Angles, président du conseil d'administration de l'Association des anciens élèves et diplômés de l'École polytechnique (AX), Philippe Roger, ingénieur général de l'armement, membre du conseil d'administration de l'association des anciens élèves de l'École polytechnique, et Bruno Serey, ancien président de la Commission Carrières de cette association

M. Jean Launay, rapporteur. Mesdames, messieurs, je vous remercie d'avoir accepté notre invitation.

Mme Christine Demesse, présidente de l'Association des anciens élèves de l'École nationale d'administration (AAEENA). Nous sommes sensibles à votre invitation, qui me permettra pour commencer de tordre le cou à certains préjugés et *a priori* concernant les anciens élèves de l'École nationale d'administration (ENA) dont la presse se plaît à faire écho. Sachez que sur 4 432 anciens élèves de l'ENA en activité, seuls 809 travaillent dans le secteur privé, pour beaucoup à titre temporaire. Dans le champ politique, on compte vingt-deux anciens élèves de l'ENA sur les bancs de l'Assemblée nationale, huit au Sénat, sept dans l'exécutif – dont le président de la République – et trois à la tête d'exécutifs régionaux. Dix-huit pour cent des anciens élèves de l'ENA sont donc dans le secteur privé et je n'ai trouvé que cinq ou six cas de pantouflage réel, c'est-à-dire de démission de la fonction publique avant la fin des dix années dues à l'État, depuis les années 1980. Les anciens élèves de l'ENA sont donc majoritairement au service de l'État, et leur recrutement comme leur formation sont en adéquation avec ce que l'on peut attendre des hauts fonctionnaires et des cadres dirigeants.

M. Jean Launay, rapporteur. Combien sont-ils dans les cabinets ministériels ?

Mme Christine Demesse. Ils y sont nombreux, bien sûr, comme sont nombreux les internes en médecine en salle d'opération... C'est leur métier, ils ont été formés pour cela, et l'une des vertus de l'ENA est de former ses élèves sans corporatisme, en leur donnant le sens de l'État et du service public. Toutefois, les cabinets ministériels sont le théâtre d'une dérive insupportable dont j'espère qu'elle sera corrigée par les circulaires qui viennent d'être prises. De mon temps, on allait en cabinet comme conseiller technique après 6 ans d'expérience post ENA et jamais avant. C'est de bon sens, puisque l'on est censé apporter à un ministre de l'expérience et des compétences sur les sujets dont il aura à traiter. Quant aux postes de directeurs et de directeurs adjoints de cabinet, il n'était pas concevable d'y accéder après moins de 10 ans d'expérience. La tendance actuelle est autre et a des effets pervers. Beaucoup de jeunes gens ou de jeunes femmes qui sortent des cabinets ministériels prétendent ensuite à des postes plus importants ; il en résulte un raccourcissement des carrières tout à fait néfaste. Cela étant, les anciens élèves de l'ENA sont à leur place dans les cabinets ministériels – où l'on trouve aussi d'anciens élèves de l'École polytechnique –, puisque c'est la nature même de leur formation d'apporter aux cabinets des ministres leur expérience de l'administration générale.

S'agissant du recrutement, un problème souvent évoqué est celui de la diversité des parcours de ceux qui se présentent aux concours. Le problème est réel, mais là encore, il y a des *a priori*. Ayant été membre du jury du stage en entreprise, j'ai eu accès aux *curriculum vitae* et je puis vous dire qu'ils n'ont rien à voir maintenant avec ce qu'ils étaient il y a vingt ou trente ans. Cela vaut pour les trois concours. Au concours externe, les candidats ont déjà

fait de nombreux stages et des séjours linguistiques ; surtout, leur formation supérieure est très diversifiée – il y a des scientifiques, des littéraires, des chartistes, des économistes, des urbanistes... toute la palette de l'enseignement supérieur se présente à ce concours. Au concours interne, le parcours des fonctionnaires est également assez diversifié, puisque toute limite d'âge ayant été supprimée, ceux qui se présentent ont entre 25 et 50 ans. On pourrait d'ailleurs revenir sur cette disposition, qui a quelque chose de démagogique : quelles sont les perspectives de carrière de celui qui se présente à l'ENA âgé de 55 ans, comment pourra-t-il ne pas être frustré dans l'exercice de ses fonctions ? Enfin, au troisième concours se présentent des gens de divers horizons professionnels : des médecins, des dentistes, des sportifs de haut niveau, des journalistes...

À l'issue des trois concours, les élèves de chaque promotion suivent la même scolarité, avec trente élèves venus du monde entier qui effectuent les mêmes stages qu'eux et qui sont source d'une richesse incomparable pour la scolarité. Tous les pays sont représentés, ce qui permet de faire du *benchmarking* avec les réformes en cours dans leurs pays respectifs. La présence des élèves étrangers a aussi pour avantage qu'une fois entrés dans la vie active, ils travaillent dans le secteur public ou dans le secteur privé de leur pays de naissance, ils travaillent dans le secteur public ou dans le secteur privé de leur pays de naissance – lesquelles seraient bien avisées de s'en servir davantage plutôt que de fustiger l'École. Pour ne citer qu'eux, l'ambassadeur du Royaume-Uni et celui du Japon actuellement en poste à Paris sont tous deux d'anciens élèves de l'ENA.

J'ai placé mon mandat sous le signe de l'ouverture vers l'interministérialité d'une part – une notion consubstantielle à l'ENA et qui doit être favorisée autant qu'il se peut –, vers le secteur privé d'autre part, pour que les élèves mettent en pratique ce qu'ils ont la possibilité de faire : changer de carrière. Une carrière est ce qu'on fait, et plus on a un parcours diversifié, mieux on exerce ses fonctions de cadre dirigeant et de haut fonctionnaire.

Pour l'interministérialité, des blocages persistent – notamment quand il s'agit de retrouver un poste fonctionnel au retour d'une mobilité. Quant à l'ouverture au secteur privé, je la juge indispensable car il est inadmissible qu'un haut fonctionnaire n'ait pas la moindre connaissance du fonctionnement d'une entreprise. Les stages en entreprise ont donc une importance cruciale et le bémol de la réforme de la scolarité – je l'ai dit en conseil d'administration – est la réduction à deux mois de la période de stage en entreprise. Elle a été décidée en raison des contraintes de la scolarité, au cours de laquelle de nombreuses disciplines doivent être étudiées, et qui se fait désormais théoriquement en 24 mois – 20 mois en pratique – si l'on tient compte de la durée des vacances et des entretiens professionnels en fin de scolarité. Même si l'on réduit le nombre de matières en développant le *e-learning*, parvenir à placer un stage territorial, un stage international et un stage en entreprise en moins d'un an tient de la quadrature du cercle. Nous sommes en quelque sorte victimes de l'environnement de l'École. À la suite du rapport sur l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État de 2014, nous avons réussi à augmenter les promotions de dix élèves, puisque l'on n'arrivait pas à renouveler les hauts cadres ; allonger la scolarité de trois mois permettrait de suivre les enseignements et les stages dans la sérénité, avec un peu plus de souplesse, sans que cela nuise au budget de l'État. Ce serait bénéfique. L'École a procédé à de considérables restrictions budgétaires, sa présidente vous le dira sans doute. Pour faire entrer dans la scolarité tout ce qu'il doit l'être, des sacrifices doivent être faits, et sacrifier les stages dans le secteur privé est dommage.

Le remaniement de l'épreuve de recrutement va dans le bon sens. Elle permet d'apprécier les connaissances et, à l'oral, avec l'épreuve collective, de porter un jugement sur le comportement de l'élève ; c'est indispensable, car les anciens élèves n'ont pas toujours été parfaits en ce domaine.

La scolarité met l'accent sur des sujets importants : la négociation, notamment la négociation salariale, le numérique, la légistique, la déontologie... Les hauts fonctionnaires sont en prise avec notre société, qui évolue à très vive allure ; aussi l'École s'adapte-t-elle, sachant que certains sujets dont on ne parlait pas il y a une quinzaine d'années sont devenus essentiels. Enfin, la réforme donne sa juste place à l'ouverture à l'international et à la formation à l'Europe – une Europe très présente dans toutes les disciplines.

M. Patrick Hetzel. Combien d'anciens élèves de l'ENA exercent des activités internationales, et spécifiquement à l'échelle européenne ? Historiquement, l'École avait pour objectif de former des hauts fonctionnaires appelés à travailler en France, et les fonctionnaires européens ont vocation à être formés notamment au Collège de Bruges, mais les choses ont-elles évolué ? Il s'est souvent dit que l'ENA était un peu en retrait sur ce plan ; est-ce exact ?

Mme Christine Demesse. Oui et non. L'Europe est présente à l'ENA. Il y a des anciens élèves de l'École dans les institutions européennes, mais s'y trouvent aussi des diplomates et, sur le plan statistique, ils ont un peu souffert de leur présence. Plus généralement, on constate une certaine méconnaissance française des institutions européennes. Cela est en voie de correction. Une réforme de la stratégie européenne de l'ENA est en cours, qui vise à former les cadres dirigeants publics et privés non seulement à la bonne connaissance institutionnelle de l'Union mais aussi aux mécanismes européens concrets pour leur permettre une très bonne approche européenne dans tous les domaines – c'est la raison pour laquelle cette formation va s'étendre aux représentants politiques. Le Centre des hautes études européennes fonctionne très bien, depuis plusieurs années ; il permet d'effectuer des stages. La réforme permettra une formation plus concrète, ouverte aux fonctionnaires et aux cadres dirigeants du secteur public et du secteur privé, et conçue pour que la France soit beaucoup plus présente dans les institutions et dans les mécanismes européens.

Mme Béatrice Buguet-Degletagne, présidente de la commission Fonction publique de l'AAEENA. Deux freins majeurs entravent la gestion des carrières dans la haute fonction publique. Le premier est la quasi-absence de gestion interministérielle des carrières, dont la nécessité fait pourtant l'objet d'un consensus depuis longtemps et dont les fondements sont connus. Alors que l'interministérialité caractérise désormais presque la totalité des politiques publiques, des parcours qui ne se font pas dans un seul ministère ou un seul établissement public potentialisent la compréhension des enjeux et la capacité de négociation. En outre, les compétences requises sont souvent plus proches dans des fonctions comparables mais des institutions différentes que dans des fonctions différentes au sein d'une même institution. Pourtant, la gestion des carrières demeure pratiquement entièrement ministérielle. Elle est assurée, de manière extrêmement inégale, par ministère et/ou par corps. C'est paradoxal s'agissant de l'ENA puisque la grande majorité des élèves sortant de l'École deviennent administrateurs civils. Ils rejoignent donc un corps en principe interministériel ; mais, en réalité, selon leur ministère d'affectation, ni leur carrière effective ni leur rémunération ne sont comparables.

Très récemment, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a été qualifiée de direction des ressources humaines de l'État. Cela fait plaisir à entendre mais, derrière un affichage interministériel, les outils effectifs de la gestion des ressources humaines restent ministériels.

Il en est ainsi de la banque interministérielle des emplois publics : elle est indispensable et le principe est excellent mais elle dispose de moyens extrêmement faibles pour assurer la réalité de la connaissance et de la disponibilité des postes. La commission Fonction publique de l'AAEENA a auditionné les fonctionnaires correspondants il y a deux

ans : à ce moment-là, un poste et demi avait été dégagé pour assurer le fonctionnement de cet outil transversal dont on voit bien qu'il ne peut être purement formel si on veut qu'il soit efficace.

Autre exemple : l'absence de direction des ressources humaines interministérielle par la DGAFP, qui n'est pas investie des compétences correspondantes. Les secrétaires généraux des ministères pourraient décliner une politique interministérielle de gestion des ressources humaines sous l'égide de la DGAFP ou d'une autre instance ; mais le décret du 24 juillet 2014 les investit explicitement d'une compétence ministérielle en ce domaine.

Je citerai aussi l'absence de gestion interministérielle des rémunérations indemnitaires : ni les enveloppes financières ni même les dispositifs de prime ne sont homogènes d'un ministère à l'autre. Des dispositifs présentés comme généraux ne le sont pas et des dispositifs spécifiques sont réservés à quelques ministères sans qu'ils correspondent à des situations spécifiques. L'ensemble se traduit, à compétences et responsabilités comparables, par de fortes disparités de traitement.

Une mission interministérielle de gestion des cadres dirigeants a été créée de fraîche date, qui gère un vivier interministériel. Nous nous en réjouissons, mais le dispositif reste à l'état embryonnaire au regard de ses missions et de son dimensionnement.

Même sur le plan normatif, les règles régissant la haute fonction publique ne sont pas toujours homogènes : ainsi, les comités de sélection présidant aux recrutements qui ne sont pas directement pourvus par voie de concours fonctionnent différemment selon les corps.

Le deuxième frein à la gestion des carrières est l'insuffisance de transparence dans la connaissance des postes. Les cas d'absence de publication des postes sont malheureusement relativement fréquents, et les conditions normatives de leur publication – par exemple, une durée non définie de publicité – n'assurent pas toujours l'effectivité du porter à connaissance. L'ensemble porte atteinte à l'égal accès aux emplois publics ou, tout au moins, ne le sert pas. Cela vaut aussi pour l'attribution des postes, puisque l'entrée dans le vivier interministériel, alimenté de façon ministérielle, se fait sans particulière transparence.

Ces facteurs combinés créent de fortes entraves à la mobilité interministérielle. Alors que des obstacles juridiques importants ont été levés, de puissants freins perdurent sur le plan fonctionnel, comme le rappellent tant le rapport sur l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État rendu en 2014 que le rapport de Bernard Pêcheur sur la fonction publique rendu en octobre 2013.

M. Jean Launay, rapporteur. Ces interventions tempèrent nos appréciations premières résultant des précédentes auditions que nous avons conduites.

M. Bruno Angles, président du conseil d'administration de l'Association des anciens élèves et diplômés de l'École polytechnique (AX). Le positionnement de notre association diffère un peu de celui l'AAEENA en ce que les rapports entre les anciens élèves de l'École polytechnique qui évoluent dans le secteur privé et ceux qui sont dans le secteur public ne sont pas exactement les mêmes. Lorsque j'ai été élu à la présidence de l'AX, j'ai souhaité que l'association renforce significativement la contribution des anciens élèves au débat public. Qu'ils évoluent dans le secteur public ou dans le secteur privé, ils ont tous un fort sens de l'intérêt général. J'ajoute que l'AX diffère de la fédération des grands corps techniques de l'État (FGCTE) que représente ici Philippe Roger, car nous ne sommes pas dans une démarche de défense de corps mais dans la contribution à une réflexion d'intérêt général.

Nous considérons qu'il faudrait introduire plus de souplesse dans une gestion de la haute fonction publique trop rigide. Ainsi, la gestion étroite du corps des ingénieurs des Ponts par le ministère de l'écologie provoque un double gâchis : la gestion pour le moins timide - pour dire les choses gentiment - des détachements vers les collectivités territoriales par le ministère, alors même que les missions correspondantes ont été transférées par les lois de décentralisation successives, a pour effet paradoxal qu'il y a trop d'ingénieurs des Ponts au ministère, où les missions ne sont plus, missions qui ne sont pas assez conduites dans les collectivités territoriales. C'est un premier gâchis pour la collectivité nationale.

On note, d'autre part, l'insuffisance d'une réflexion en termes de compétence plutôt qu'en termes de corps. Un stock considérable d'ingénieurs des Ponts a été formé à grands frais pour la collectivité nationale ; ils ont de l'expérience et des talents. Parce que le pays est maintenant plus équipé qu'il ne l'était au début des trente glorieuses, ces compétences ne trouvent pas toutes à s'exprimer dans le champ de l'équipement ; elles pourraient parfaitement le faire dans d'autres champs d'intérêt national majeur qui requièrent des compétences de gestion de projets complexes, par exemple dans le domaine de la santé ou dans la gestion des comptes sociaux. Il y a urgence à faciliter l'utilisation de compétences dans des domaines où elles ne sont pas exercées historiquement mais dans lesquels elles pourraient parfaitement trouver à s'exprimer demain.

Plutôt que de définir un répertoire des métiers au sein de haute fonction publique, mieux vaudrait, à l'inverse, favoriser un rapport assez simple entre l'offre et la demande, entre les besoins d'emplois publics et ceux qui sont capables de les pourvoir. Bien entendu, l'égalité de traitement et la nécessité d'éviter favoritisme et « copinage » sont des sujets récurrents dans la fonction publique. Mais si la règle était que l'employeur peut choisir dans le vivier le plus large possible de fonctionnaires celui qui est le ou la mieux à même de remplir la mission voulue à l'instant T, l'opération serait bénéfique pour tous : les employeurs auraient accès à un choix beaucoup plus vaste pour trouver la personne la plus compétente, et les fonctionnaires à un choix de débouchés possibles beaucoup plus large. Il y aurait probablement des effets induits négatifs avec ici ou là, un peu de favoritisme ou de « copinage » qu'il faudrait sanctionner, mais nous aurions tout à gagner à sortir de la gestion en silo des différents corps de l'État.

La discussion sur la révision du plan stratégique pluriannuel de l'École polytechnique s'est surtout focalisée sur le classement de sortie. Un autre sujet n'a été évoqué qu'incidemment, alors que c'est la question de fond : au regard des opportunités qui se présentent à eux dans le secteur privé, quelles sont les valeurs que proposent les corps de l'État aux élèves qui sortent de l'École polytechnique à 24 ans, pour les attirer dans le service public et les inciter à y rester, alors même que leur formation les prédispose favorablement au service de l'État ? Il faut, d'une part, formaliser cette proposition de valeurs, d'autre part s'assurer que, dans les « amphi retape », on envoie les meilleurs pour attirer les jeunes au service de l'État. Tant pour l'armement et l'INSEE que pour le corps des ingénieurs des Ponts, eaux et forêts - le corps des Mines étant un cas à part - on a mesuré des variations assez significatives du rang du dernier entré selon les années (ce qui est un bon indicateur de l'attractivité des corps), en fonction de la qualité de ceux que l'on a envoyés pour attirer les meilleurs éléments au service de l'État. Ce sont des enjeux forts.

La question de la formation continue dispensée par l'École polytechnique faisait partie des propositions contenues dans le rapport Attali. Le sujet a l'oreille du président, du directeur général et du directeur de l'enseignement et de la recherche de l'École.

L'idée d'un cycle de formation pour des cadres supérieurs civils sélectionnés dans l'ensemble de la haute fonction publique, sur le mode de l'École de guerre, est très bonne et doit être mise en œuvre. Le fait même d'être admis à cette formation distinguerait les meilleurs, y compris dans la compétition internationale, et cela participerait du renforcement de l'attractivité de l'État.

M. Jean Launay, rapporteur. Faut-il entendre dans vos propos la reconnaissance implicite du système de recrutement des hauts potentiels en vigueur chez les militaires ?

M. Bruno Angles. Comme on le voit pour la gestion des carrières et des fins de carrière – est-il préférable pour l'intérêt général de faciliter la sortie des hauts fonctionnaires qui n'ont plus de mission réelle à remplir au sein de l'État en facilitant leur transition vers d'autres activités ou de continuer à les payer pour qu'ils accomplissent des missions plus ou moins définies ? Les militaires ont une longueur d'avance sur la fonction publique civile dans la manière de gérer les talents ; on pourrait s'inspirer de leur système, en particulier en transposant la distinction en cours de carrière qu'apporte l'admission à l'École de guerre.

Sur un autre plan, je suis de ceux qui jugent indispensables les allers-retours entre le secteur public et le secteur privé. Or, ils ne sont que sporadiques. En ne les généralisant pas, on parvient à ce que l'on constate aujourd'hui : les deux mondes divergent et ont de plus en plus de mal à se comprendre. Leurs rapports au temps, à l'argent et au risque sont si extraordinairement différents que l'on voit mal comment la fonction de régulation de l'État peut s'exercer durablement de façon satisfaisante si cette déconnexion persiste. Il n'est certes pas simple de les organiser car des questions d'ordre déontologique se posent. Mais, sans brader la déontologie, il faut s'assurer que l'on ne rend pas ces allers-retours impossibles.

Enfin, la formation quantitative de l'École polytechnique est reconnue pour être la meilleure dans les fonctions publiques de France. Dans l'intérêt de l'État, il ne serait donc pas absurde d'imaginer que la Cour des comptes et l'Inspection des finances, qui ont à l'évidence besoin de telles compétences pour remplir leurs missions, recrutent des polytechniciens à la sortie de l'École. On compléterait ainsi utilement les recrutements actuels. Il s'agit d'une proposition logique, non d'une revendication corporatiste : ainsi, nous ne souhaitons pas avoir accès au Conseil d'État, auquel l'École polytechnique ne prépare pas particulièrement.

M. Philippe Roger, ingénieur général de l'armement, membre du conseil d'administration de l'AX. Je compléterai ce propos par quelques mots relatifs aux autres corps techniques de l'État. J'ai fait toute ma carrière au sein de l'État, dans le corps de l'armement, corps militaire issu de l'École polytechnique. Nous avons besoin d'une formation initiale spécialisée car nous devons faire passer dans l'industrie d'importants crédits de recherche et développement portant sur des sujets intéressants les armées. Cet exercice réclame des compétences au moins égales à celles des industriels : il n'est pas question de donner à Dassault ou à Safran des interlocuteurs qui ne sont pas issus de l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE-SUPAERO).

Cette formation spécialisée initiale obligatoire doit ensuite être entretenue jusqu'à la fin de la carrière : les techniques, au bout de trente ans, n'ont plus grand-chose à voir avec ce qu'elles étaient à l'entrée dans la carrière. Comme les médecins, nous avons donc une obligation de formation continue. Certains, tels les ingénieurs des Mines, demeurent généralistes, mais dans le corps de l'armement, tout le monde se spécialise, et c'est aux alentours de 40 ans seulement que l'on commence à prendre des postes un peu différents, ou à faire de l'interministériel.

En cours de carrière, la hiérarchie s'efforce de sélectionner ceux qu'elle estime être les meilleurs et les envoie suivre la formation de l'Institut des hautes études de défense

nationale, qui reçoit une cinquantaine de personnes par an, dont une dizaine du corps de l'armement. Cela donne l'occasion de rencontrer les contemporains qui travaillent sur les mêmes sujets dans l'industrie et permet de remédier pour partie à la séparation complète avec les réalités de l'industrie due à ce qu'il n'y a plus d'arsenaux au sein de l'État. C'est nous qui avons demandé la transformation de la direction des constructions navales et de l'armement terrestre en sociétés de droit privé, mais depuis lors, elles ne recrutent plus chez nous et nous n'avons plus l'occasion d'aller nous former comme par le passé, puisque nous étions affectés à l'industrie en premiers postes.

Nous essayons d'y remédier, et c'est ce qui explique notre intérêt pour la navette. Mais elle se fait actuellement dans un seul sens : on peut partir dans le secteur privé en milieu de carrière si la commission de déontologie le permet, mais l'on ne revient pas car après plusieurs années dans l'industrie, le niveau de rémunération s'élève au double sinon au triple de celui auquel on pourrait prétendre en réintégrant l'administration. Aussi, paradoxalement, la navette est intéressante si l'on parvient à convaincre l'employeur de ne pas trop payer la personne dont on espère le retour. On a appliqué ce principe pour une ou deux personnes chaque année, en obtenant la création d'une possibilité administrative de détachement dans l'intérêt du service ; cela permet, à la sortie de l'école de spécialisation, de prendre un premier poste dans l'industrie de l'armement. Les intéressés continuent d'être payés par la direction générale de l'armement au niveau de rémunération de leur grade ; ils ont l'obligation de revenir et la société ne peut les embaucher. Cela permet, pour un certain nombre d'entre nous, de rétablir une formation dans l'industrie, mais la question continue de se poser dans la suite de la carrière. Comme l'a indiqué Bruno Angles, il conviendrait en effet, au lieu de s'en tenir à la répression, de définir des mécanismes d'incitation à rester.

Ces questions valant pour tous les corps techniques de l'État, la FGCTE a apporté des contributions écrites aux travaux des commissions Folz-Canepa, Cornut-Gentille et Attali. Je forme le vœu que vous entendiez Fabrice Dambrine, président de la FGCTE.

Les mêmes questions se posent au sein du G16, qui regroupe les associations de hauts fonctionnaires issus de l'ENA et de l'École polytechnique et qui défend depuis des années la gestion interministérielle des carrières. Nous en avons proposé les moyens et nous avons réussi, à une époque maintenant lointaine, à obtenir la création d'un secrétaire général placé auprès du Premier ministre, qui aurait été chargé de mettre cette politique en œuvre. Mais les décrets n'ont pas été pris et tout s'est écroulé. Nous formons le vœu que cette dynamique se recrée, et que votre mission entende également le président du G16.

M. le rapporteur Michel Zumkeller. Nos travaux visent à déterminer si l'on parvient à obtenir les meilleures compétences pour servir l'État. Sans remettre aucunement en cause la qualité des formations de vos écoles, j'aimerais savoir si elles s'adaptent suffisamment aux évolutions en cours. Permettent-elles par exemple aux hauts fonctionnaires de s'adapter aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ? D'autre part, la haute fonction publique devrait – comme le devrait l'Assemblée nationale ! – refléter la diversité grandissante de notre société. Vous n'êtes pas responsables de cette situation, mais comment progresser sur ce plan ? Comment, enfin, valoriser les carrières de la haute fonction publique de manière à attirer les meilleurs afin de garantir que l'État fonctionne le mieux possible ? Le très opaque système de primes ne doit-il pas être amélioré et connu de tous puisqu'il s'agit d'argent public ?

Mme Christine Demesse. Comme vous l'avez souligné, nous ne sommes pas responsables de la situation en matière de diversité, et l'ENA ne l'est pas non plus : elle est en bout de course et reçoit les étudiants issus de l'enseignement supérieur. Selon moi, le problème tient à un enseignement public général délétère, qui ne joue pas son rôle depuis le premier cycle. C'est là que le bât blesse.

M. le rapporteur Michel Zumkeller. Cela a pu être mais cela n'est plus ; le système d'enseignement a beaucoup progressé et il n'est pas aussi inégalitaire que vous le dites. Comme nous le voyons tous les jours dans nos permanences, le problème est que des jeunes gens diplômés sont mis sur une voie de garage. À diplôme d'ingénieur égal, un jeune homme prénommé Mohamed a 18 fois moins de chance de trouver un travail qu'un autre dont le prénom est Robert. Les jeunes issus de la diversité ont des diplômes ; c'est ensuite que les choses se gâtent.

Mme Christine Demesse. Je maintiens qu'il y a un problème réel dans l'enseignement général. L'ENA a créé une classe intégrée de préparation aux concours de la fonction publique et l'AAEENA elle-même fait de gros efforts – le sujet me tenait à cœur. Notre commission Égalité des chances, avec des associations partenaires, aide à donner aux étudiants issus de la diversité le complément culturel et social qui leur fournira les codes permettant d'accéder aux concours et, contrairement à ce qui se passe pour l'accès à l'emploi dans le secteur privé, l'anonymat dans lesquels se déroulent les concours de la fonction publique préserve la méritocratie républicaine. Mais encore faut-il que ces jeunes gens se présentent aux concours, or personne ne les informe de leur existence.

Au moment du 70ème anniversaire de l'ENA, d'anciens élèves de l'École se sont rendus dans des universités, partout en France, et ils se sont rendu compte que des étudiants tant issus de quartiers dits difficiles que de zones rurales, bien que déjà titulaires d'une licence, ne connaissaient pas l'existence de ces concours – les enseignants n'en parlent jamais. Le professeur de mathématiques d'un très bon élève issu d'un milieu modeste l'orientera vers une classe préparatoire et il intégrera peut-être une école scientifique. Cela ne se produit pas pour les sciences humaines. Le personnel enseignant a les codes : on voit que dans toutes les classes préparatoires, les élèves qui se présentent sont aujourd'hui des enfants d'enseignants, non des enfants de cadres supérieurs ou d'énarques ; l'enseignement n'oriente pas suffisamment les autres élèves vers ces classes. Nous poursuivons l'action que nous avons entreprise à ce sujet, car elle a suscité de nombreux retours positifs des professeurs d'université et des étudiants. C'est ainsi que nous aurons de nouveaux étudiants.

L'accès direct à la Cour des comptes et à l'Inspection des finances à la sortie de l'École polytechnique existait jadis et a été supprimé. Nous avons la chance que d'anciens élèves de l'X se présentent au concours de l'ENA ; à la sortie de l'École, ils ont toutes les chances de pouvoir accéder à la Cour des comptes ou à l'Inspection des finances.

Je partage l'opinion de Bruno Angles sur le rôle décisif des recruteurs : plus ils sont convaincants, plus l'élève sera attiré. Je salue la réforme de la professionnalisation et des entretiens car le rapport de la mission d'évaluation montre combien ce recrutement est efficace. Et, en observant la prise de fonctions des élèves à leur sortie de l'ENA, on constate un étalement qui correspond à une appétence et non plus à un classement pur et simple.

M. Bruno Serey, ancien président de la commission « Carrières » de l'AX. J'ai été président de la commission Carrières de l'AX pendant six ans, j'ai vécu quinze ans à l'étranger et je dirige depuis dix ans le bureau parisien d'un cabinet de recrutement de dirigeants. Je suis tout à fait d'accord avec ce qu'a dit Bruno Angles au sujet de l'attractivité des corps mais j'irai au-delà : je les fusionnerais. Cela a déjà été fait pour les Mines et Télécom ainsi que pour les Ponts et chaussées et les Eaux et forêts ; il faudrait aller un étage au-delà, en créant un corps unique des ingénieurs de la haute fonction publique, tout en gardant les filières – Mines, Ponts et chaussées, Télécom... Chacun conçoit que commencer sa carrière à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) est assez différent d'un début de carrière aux Ponts et chaussées, mais le point commun de toutes ces carrières est le rôle de maîtrise d'ouvrage ou de régulateur. Un tel schéma serait beaucoup plus attractif en sortie d'école, pour les élèves âgés de 25 à 35 ans.

Le rôle fondamental des « amphi retape » serait massifié et l'on aurait de meilleurs résultats. Je n'ignore pas qu'il faudrait surmonter d'inévitables querelles de chapelles... mais ce sont de petites chapelles au regard du projet d'ensemble poursuivi. Incidemment, on commencerait ainsi à prendre en compte le souhait d'interministérialité précédemment exprimé.

Au cours des dix années suivantes, à partir de 35 ans, il faudrait, comme l'ont suggéré d'excellentes propositions, détecter les hauts potentiels – avec une grille unique puisqu'il n'y aura qu'un seul corps. On aura vu les jeunes gens à l'œuvre dans deux ou trois postes et, en les changeant de filière, on les exposera, comme le fait le secteur privé. Certains n'y parviendront pas, certains ne voudront pas, et les meilleurs progresseront, ce qui donnera, dans un cercle vertueux, des arguments pour retenir les meilleurs au sein de la fonction publique. J'approuve l'idée de suivre le modèle de l'École de guerre, avec une formation que l'on pourra suivre vers 45 ans, après avoir été repéré comme présentant un haut potentiel.

Pour les postes à pourvoir à partir de 45 ans, l'idée d'ouvrir à l'extérieur me plaît. Le magazine *The Economist* publie chaque semaine des offres d'emploi public émanant de multiples pays – cette semaine, d'Italie, du Kenya, d'Inde et de Grande-Bretagne. De même, l'intérêt commun serait que nous publiions dans plusieurs journaux nationaux les annonces concernant les postes de la haute fonction publique à pourvoir et que nous nous donnions pour obligation de faire entrer des personnes de l'extérieur. Ce n'est pas pertinent pour les postes intéressant des ingénieurs de moins de 45 ans, et il ne faut pas décourager les jeunes. Plus on le fait tard, plus c'est facile, parce que des questions de rémunération entrent aussi en jeu.

J'ai à l'esprit le cas d'un Anglais de 55 ans qui, après avoir travaillé quinze ans chez Vodaphone, vient d'entrer au comité de direction d'Ofcom, l'équivalent britannique de l'ARCEP ; je n'ai pas connaissance qu'un membre du comité de direction de l'ARCEP vienne de chez Orange. Certes, des questions de déontologie se poseront – moins dans ce sens-là que dans l'autre – mais il serait bon que siège à l'ARCEP, ou qu'en devienne le président, quelqu'un qui aurait travaillé pour un opérateur, éventuellement à l'étranger. Cela pourrait se faire en France comme cela se fait ailleurs.

Je ne conclurai pas sans dire que j'estime que mon ancienne école est un nain en matière de formation continue. Il y a bien sûr le Collège de Polytechnique, qui est dirigé par un ancien élève, mais il doit compter quatre employés en tout et il est situé à Paris au lieu d'être sur le campus. Voyez comment l'École des hautes études commerciales de Paris (HEC), dirigée pendant dix-sept ans par Bernard Ramanantsoa, un ancien d'ISAE-SUPAERO a remarquablement développé la formation continue en son sein ! Quant à l'École polytechnique fédérale de Lausanne, qui a fait des progrès considérables au cours des vingt dernières années, elle est peut-être en passe de détrôner l'École polytechnique française. J'en veux pour preuve que pour pouvoir se présenter à son concours d'admission, les Français doivent être titulaires du baccalauréat mention « très bien » ; je suis certain que des bacheliers ayant des mentions inférieures entrent à l'École polytechnique française aujourd'hui.

M. Bruno Angles. Sans entrer dans ce débat, je me limiterai à répondre brièvement à Mme Demesse pour lever toute ambiguïté sur la teneur de notre proposition, puis à M. Zumkeller. Aujourd'hui, le corps des Mines et le corps des Ponts recrutent soit d'anciens élèves de l'École polytechnique soit d'anciens élèves de l'École normale supérieure ; de même, nous ne proposons pas que la Cour des comptes et l'Inspection des finances recrutent des gens qui auraient été élèves de l'École polytechnique et de l'ENA mais soit de l'une, soit de l'autre.

Il est paradoxal de devoir constater d'une part l'énergie considérable déployée par la Nation pour recruter, sélectionner et former les meilleurs des siens, d'autre part l'insuffisante énergie qu'elle emploie à retenir ces personnalités talentueuses. Il faut inverser cette situation, et pour cela élargir l'horizon de pensée. Il ne s'agit pas de servir seulement l'État mais de servir la Nation, ce que l'on peut faire au service de l'État, au service des collectivités territoriales et au service des opérateurs publics. Une gestion plus ouverte et plus large aurait plus de sens et retiendrait les meilleurs.

Le système de primes appelle en effet une bien plus grande transparence. Il faut aussi déterminer si leur attribution est corrélée à l'atteinte d'objectifs prédéfinis plutôt qu'à l'ancienneté ; dans mon expérience, assez ancienne il est vrai, ce n'était pas tout à fait le cas.

S'agissant de la diversité, vous avez raison : il faut aller plus loin et plus fort. Pour autant, il ne faut pas considérer que rien n'est fait. J'en prendrai pour exemple l'initiative « *Une grande école, pourquoi pas moi ?* », qui vise à renforcer la transparence des processus et à attirer vers cette filière des lycéens des zones d'éducation prioritaire. Nous avons obtenu des résultats ; il faut faire davantage. Les élèves de l'École polytechnique y contribuent bénévolement.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Mesdames, messieurs, je vous remercie. Vos contributions écrites compléteront vos propos pleins de conviction.

Audition du 16 mars 2016

Mme Nathalie Loiseau, directrice de l'ENA, M. Éric Pélisson, directeur de la Formation de l'ENA, M. Yves Demay, directeur général de l'École polytechnique et MM. Pierre Herrero, directeur de cabinet du président et Dominique Rossin, directeur des formations.

M. Jean Launay, rapporteur. La Mission d'évaluation et de contrôle poursuit ses travaux en recevant les directeurs de nos deux plus prestigieuses écoles. Permettez-moi d'emblée une question générale : estimez-vous que les modalités de recrutement, de formation et d'affectation des hauts fonctionnaires permettent à l'État de disposer de toutes les compétences utiles – ou des plus utiles aux meilleurs moments – à la réussite des politiques publiques ?

Mme Nathalie Loiseau, directrice de l'ENA. Cette question est au cœur du travail de l'ENA, dont les missions, fixées dans l'ordonnance de 1945, avaient été alors définies pour assurer le recrutement démocratisé et la formation professionnalisée de hauts fonctionnaires. Si leur philosophie n'a pas changé depuis plus de soixante-dix ans, ces missions ont été revues et étendues au fil de l'histoire de l'École : au-delà de la formation initiale de hauts fonctionnaires français, l'ENA est également chargée de la formation continue de fonctionnaires français et étrangers, ainsi que d'actions de coopération européenne et internationale et d'actions dans le domaine de la recherche et des publications.

Votre question, monsieur le président, m'a été posée lorsque j'ai pris mes fonctions en 2012 : la feuille de route qui m'a alors été confiée, et qui s'est traduite dans le contrat d'objectifs et de performance de l'École pour la période 2013-2015, prévoyait notamment la refonte des concours d'entrée et la rénovation de la scolarité en formation initiale. Pour poursuivre ces deux objectifs désormais atteints, nous avons tâché de recruter au mieux et de la manière la plus diversifiée qui soit les hauts fonctionnaires de demain pour qu'ils correspondent aux besoins des employeurs publics.

Se poser cette question à ce moment précis de notre histoire a ceci de particulier que les métiers de l'action publique sont en pleine transformation, comme l'ensemble des métiers de nos sociétés. Nous devons relever le défi consistant à former nos élèves à des métiers que nous ne connaissons pas encore vraiment. Loin d'être un obstacle, c'est plutôt une incitation à l'innovation tant dans les contenus de nos programmes que dans les méthodes pédagogiques de nos écoles – je crois en effet de ce point de vue pouvoir parler au nom de nombreuses écoles de management public et privé qui, en France comme à l'étranger, sont toutes confrontées au même défi. Je précise à cet égard que l'ENA a noué des partenariats avec 126 écoles et instituts d'administration publique dans le monde entier. Nous utilisons ces partenariats pour faire rayonner l'influence de la France, mais aussi pour nourrir notre propre réflexion sur ce que doivent être le recrutement et la formation des hauts fonctionnaires.

À la question que vous posez, monsieur le président, j'espère que l'ENA répond au mieux. Les réformes que nous avons conçues et que nous déployons après leur adoption par le Gouvernement visent à mettre à jour le recrutement et la formation des hauts fonctionnaires en fonction des besoins connus et prévisibles des employeurs publics. La réforme de la scolarité, par exemple, est la quinzième réforme mise en œuvre depuis la création de l'École – ce qui, selon moi, est un signe de bonne santé pour une institution de formation. Il convient en effet d'adapter à chaque fois que c'est nécessaire et possible nos méthodes et nos contenus aux attentes de nos employeurs.

C'est précisément ce que nous avons voulu faire avec la réforme des concours et celle de la scolarité. Par la réforme des concours, nous avons voulu nous assurer que les hauts fonctionnaires possèdent des connaissances suffisantes pour que nous puissions les approfondir pendant les deux années de formation à l'École, et qu'ils possèdent les compétences et les aptitudes propres aux carrières auxquelles ils aspirent. Nous avons cherché – et réussi, je l'espère – à introduire une dimension de recrutement plus assumée qu'auparavant dans les concours d'entrée de l'ENA, en particulier lors des épreuves orales d'admission où le parcours, la motivation et le potentiel des candidats constituent les éléments centraux de l'évaluation que font nos jurys.

Par la réforme de la scolarité, nous avons là encore fait le choix assumé, à la demande du Gouvernement, d'être en priorité une école supérieure de management public - tous les mots de cette expression ayant leur importance. En effet, l'ENA n'est pas une *business school* et n'a pas vocation à faire ce que d'autres font déjà très bien ; un certain nombre de nos élèves nous rejoignent d'ailleurs en ayant déjà étudié dans une école de commerce. D'autre part, l'ENA forme au management public, c'est-à-dire à la conduite d'équipes, de projets et de réformes dans l'action publique, en tenant compte de ses spécificités et de ses objectifs, et de la nature même de ses missions et de ses contraintes. Le management public est donc le fil rouge de la scolarité telle qu'elle a été revue. L'éthique et la déontologie de l'action publique en constituent une dimension importante, de même que la conduite d'équipes, de projets et du changement, mais aussi la transmission de savoir-faire. En effet, préparer un budget, rédiger un texte normatif et passer un marché public ne s'improvisent pas. Ajoutons-y une ouverture volontariste en direction de l'innovation en matière de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques, ainsi qu'une vision de l'action publique à tous les niveaux – national, local, européen et international – et un important volet relatif à l'administration comparée.

Voici, à grands traits, comment a évolué la scolarité à l'ENA. Je rappelle qu'elle dure vingt-quatre mois, dont une année entière consacrée à des stages sur le terrain, que ce soit à l'étranger, en entreprise ou dans les territoires ; la deuxième année est consacrée aux enseignements dont j'ai tracé les grandes lignes. De plus, tous les élèves ont désormais – c'est une nouveauté – l'obligation de souscrire un engagement associatif de leur choix et à leur initiative pendant la durée de leur scolarité, la seule consigne étant qu'ils se mettent au service des populations les plus vulnérables.

M. le président Jean Launay, rapporteur. M. Philippe Soubirous, secrétaire fédéral de la Fédération générale des fonctionnaires FO, qui siège au conseil d'administration de l'ENA, émet l'idée que le seul corps de sortie de l'ENA soit celui des administrateurs civils ; qu'en pensez-vous ?

D'autre part, nous avons souvent évoqué, au fil de nos auditions, la nécessité de travailler à l'échelle interministérielle. Que représente pour vous – qui êtes diplomate de carrière – cette dimension interministérielle dans le parcours et dans la formation continue de vos élèves ?

Mme Nathalie Loiseau. La réponse la plus rapide à faire à la suggestion de M. Soubirous serait celle-ci : ce sont les employeurs publics et le Gouvernement qui décident des affectations à la sortie de l'École. Sans me défausser, je rappelle que nous préparons des élèves au recrutement par les employeurs publics qui les demandent. Depuis longtemps et jusqu'à aujourd'hui, les employeurs publics qui recrutent à la sortie de l'ENA sont des administrations qui offrent des emplois d'administrateur civil, mais pas exclusivement : il s'agit également de corps d'inspection et de contrôle – Conseil d'État, Cour des comptes, Inspection des finances ou encore Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale de l'administration – ainsi que de tribunaux administratifs, de

chambres régionales des comptes, mais aussi de la Ville de Paris et, depuis une date plus récente, de la direction générale de la sécurité extérieure, qui recrute une fois tous les deux ans.

Tout indique dans l'arbitrage rendu chaque année par le Premier ministre concernant les postes de fin de scolarité qu'aucun employeur public ne souhaite cesser son recrutement en sortie de l'École. Lorsque j'ai pris mes fonctions et que j'ai travaillé, avec les équipes de l'École, à la refonte des concours et de la scolarité, j'ai contacté l'ensemble des employeurs publics pour m'enquérir de leur degré de satisfaction concernant les compétences acquises par les élèves sortis de l'École, ce dont nous avons tenu compte dans la rénovation de la scolarité. Tous ces employeurs ont d'emblée annoncé qu'ils souhaitaient recruter davantage d'élèves sortis de l'ENA. Le choix final est un choix politique : il ne me revient pas de juger s'il convient d'affecter les élèves dans l'ensemble de ces administrations, mais de recruter et de former des élèves en fonction des demandes qui me sont faites aujourd'hui, dont je constate qu'elles sont croissantes – ce qui a conduit le Gouvernement à décider de porter le nombre d'élèves en formation initiale de 80 à 90 par promotion. Chaque année, en effet, nous nous trouvons très en deçà des attentes des administrations et des corps de sortie. Une promotion de 90 élèves français reste d'un volume modeste ; s'y ajoutent les trente élèves étrangers qui étudient en formation initiale aux côtés de leurs camarades français.

J'en viens à la question de l'interministérialité. J'ai en effet eu le plaisir et l'honneur d'être diplomate et de servir de nombreuses années en poste à l'étranger ; à cette mobilité géographique s'est ajouté l'honneur de représenter à l'étranger non pas seulement un ministère, mais l'ensemble des administrations publiques. Les diplomates ont cette particularité d'avoir une vocation interministérielle par nature. Enfin, je me suis appliquée à moi-même le principe de mobilité en prenant la direction d'un établissement public dépendant du Premier ministre.

L'ENA n'a jamais eu vocation à former tous les hauts fonctionnaires, mais à former des agents possédant une aisance particulière à l'échelle interministérielle. En médecine, les généralistes sont tout aussi nécessaires que les spécialistes ; de même, la fonction publique a besoin de généralistes maîtrisant pleinement l'interministérialité mais a besoin aussi d'autres profils – loin de moi l'idée de prétendre au monopole de l'ENA dans les postes de la haute fonction publique. Ce sont des compétences à caractère interministériel que la formation dispensée à l'ENA vise à transmettre, ce qui explique qu'il n'y existe pas de filières, chaque élève étant tenu de maîtriser un certain nombre de compétences transversales. Puis, à la sortie de l'École, les élèves signent un engagement à servir l'État pendant dix années au moins et, s'ils souhaitent que leur carrière progresse, ont l'obligation d'effectuer une véritable mobilité statutaire – qui me semble salutaire – pour acquérir d'autres cultures professionnelles et une vision plus large. Cette éventuelle réorientation des carrières est un atout pour les administrations avant même d'être une chance pour les fonctionnaires eux-mêmes.

M. Yves Demay, directeur général de l'École Polytechnique. Permettez-moi, monsieur le président, d'aborder dans l'ordre les trois volets de votre question : recrutement, formation, affectation.

En matière de recrutement, posons-nous d'abord la question suivante : l'État a-t-il besoin de cadres scientifiques ? La réponse tient à la nature des politiques publiques. L'énergie et le développement durable, la ville de demain, le lien entre numérisation et sécurité, l'alimentation ne sont quelques-uns des domaines couverts par les politiques publiques qui, à l'évidence, possèdent une forte dimension scientifique. L'École Polytechnique a également la conviction qu'il se produit des ruptures techniques,

scientifiques et technologiques qui produiront de profonds effets sur le développement de demain mais aussi sur le monde dans lequel nous vivons – et, par conséquent, sur les politiques publiques.

L'État peut-il donc se passer de cadres scientifiques ? Non, assurément. Ces cadres scientifiques peuvent-ils n'être que des contractuels recrutés par l'État au fil de l'eau selon ses besoins ? La question a déjà été analysée, et j'en retiens le fait suivant : l'État, compte tenu de ses règles statutaires et de ses échelles de rémunération, n'est sans doute pas en mesure – sauf exception – de recruter de façon viable ses cadres scientifiques en fonction des besoins, à moins de se réformer profondément. J'ai donc la conviction qu'il doit être capable de recruter des cadres scientifiques dans les grands corps techniques de l'État.

Le recrutement tel qu'il se fait actuellement à l'École Polytechnique est-il opportun ? Ne faudrait-il pas organiser un recrutement spécifique, voire consacrer une école à part aux cadres scientifiques de l'État ? En effet, à la différence de l'ENA, l'École Polytechnique forme des élèves qui, en majorité, effectuent leur carrière dans l'industrie ou dans les services, la fonction publique demeurant minoritaire. Il me semble pourtant que cette formule est pertinente pour l'État. D'une part, elle lui permet d'accéder à un vivier de très bons élèves dont bon nombre, parmi les meilleurs, choisissent d'entrer au service de l'État – et dont je ne suis pas certain qu'ils auraient suivi la même voie s'ils n'étaient pas passés par l'École. D'autre part, cette formule nous oblige à nous placer résolument dans le cadre de la compétition internationale d'excellence en matière de qualité de formation, car les étudiants venus du monde entier comparent les formations que nous pouvons leur offrir. Nous sommes ainsi encouragés à élever nos formations au meilleur niveau mondial.

J'en viens à la formation et, tout d'abord, aux valeurs qui la sous-tendent. L'École Polytechnique dispense une formation scientifique pluridisciplinaire qui englobe notamment l'économie, les humanités et les sciences sociales – peu nombreuses en effet sont les écoles d'ingénieurs qui, comme la nôtre, emploient un professeur de philosophie. Autre valeur qui constitue l'ADN de l'École : le sens du collectif et de l'intérêt public. Pendant leurs années de scolarité, les élèves de l'École Polytechnique, avec leurs particularités et leur diversité, sont tous placés dans un environnement qui les encourage à adopter cette valeur. Enfin, nous sommes très attachés à l'engagement des élèves, à leur volonté d'agir, à leur audace, à leur capacité de conduire des projets.

Ces trois dimensions – pluridisciplinarité, sens du collectif et de l'intérêt public, et volonté de s'engager – constituent le socle de la formation que nous dispensons. Elles ne suffisent naturellement pas : ceux de nos élèves qui entrent dans les grands corps de l'État doivent suivre des formations complémentaires au sein de leur corps.

De ce point de vue, je tiens à souligner combien l'État doit veiller à ne pas négliger la formation tout au long de la vie. Nous vivons de profondes transformations. Le maniement des grandes bases de données et les flux d'informations sont au cœur de cette vaste transformation, qui touche à d'autres domaines comme l'énergie, par exemple. Le monde dans lequel nous avons été éduqués n'est pas celui dans lequel vivront les prochaines générations. Les fonctionnaires ne peuvent plus rester à l'écart de ce mouvement au cours de leurs carrières.

La notion d'affectation, enfin, est double : s'agissant des affectations immédiates à la sortie de l'École, une réflexion est en cours sur le maintien du classement de sortie comme clef de l'entrée dans les corps et sur ses modalités. Cette notion dépasse toutefois la seule question du premier poste et touche à la gestion des carrières tout au long de la vie. L'État adopte vis-à-vis des fonctionnaires une logique d'employeur à vie, mais il me semble que de nombreuses directions des ressources humaines de l'État sont au fond moins préoccupées de

l'employabilité à long terme de leurs cadres à haut potentiel que ne le sont les entreprises privées.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. L'un des objectifs de notre mission vise précisément à étudier comment sont détectés les agents à haut potentiel et comment leur proposer une progression de carrière permettant de les retenir dans la fonction publique – et, ce faisant, veiller à ce que l'État soit administré par les meilleurs agents qui soient dans toutes les situations et à tous les postes. C'est d'autant plus important que le monde change vite, comme vous l'avez dit. Dans quelle mesure vos grandes écoles peuvent-elles proposer des enseignements de formation continue ? La gestion des ressources humaines de l'État est sans doute plus complexe encore que celle des entreprises privées : comment permettre aux fonctionnaires de progresser dans des carrières transversales afin de conserver les meilleurs potentiels ?

M. Yves Demay. Il est indispensable de consentir un vaste effort de formation tout au long de la vie des fonctionnaires à haut potentiel, et nous sommes naturellement prêts à y participer selon nos capacités. L'État doit néanmoins, en premier lieu, exprimer ses besoins. Nous avons eu l'occasion d'aborder ces questions avec telle et telle administration comme la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Il est vrai que l'État n'est pas encore doté d'une véritable direction des ressources humaines et la politique de formation continue n'est pas unifiée ; chacun des employeurs publics garde la main dans son champ de compétences.

M. le président Jean Launay, rapporteur. L'ENA connaît-elle la part de ses anciens élèves qui se trouvent dans le vivier des hauts potentiels ? Quelle est la part de femmes dans ce même vivier, et pour quelles raisons les femmes sont-elles relativement sous-représentées au sein de la haute fonction publique de l'État ?

Mme Nathalie Loiseau. L'ENA offre, sous différentes formes, des actions de formation continue à la demande d'employeurs publics et intervient à diverses étapes de la carrière des hauts fonctionnaires – qu'il s'agisse de la prise de poste d'un chef de service, d'un sous-directeur ou d'un directeur d'administration centrale, ou des formations proposées aux membres du vivier des hauts potentiels susceptibles de devenir cadres dirigeants. Nous pilotons notamment le cycle interministériel de management de l'État.

L'École n'effectue pas de statistiques concernant la carrière de ses anciens élèves, puisque cette mission incombe tout à la fois à la DGAFP et à l'association des anciens élèves de l'ENA. Les cohortes du cycle interministériel de management de l'État – soixante élèves par an ces dernières années et même une centaine d'élèves pour la dernière cohorte, fin 2015 – sont d'origines variées : anciens élèves de l'ENA, recrutement spécialisé de certaines administrations, corps techniques et, le cas échéant, contractuels de haut niveau recrutés dans la haute fonction publique. Ce vivier est divers tant en termes de parcours qu'en termes d'âge – une situation qui témoigne du fait que chaque corps possède sa propre définition des hauts potentiels.

La parité entre les sexes dans la fonction publique n'est ni pire ni meilleure que dans le secteur privé. La concordance des chiffres est frappante, en effet : dans le secteur privé comme dans le secteur public, les femmes représentent 12 % des cadres dirigeants. Pourtant, 60 % des diplômés de l'enseignement supérieur au niveau du master sont des femmes ; une telle sous-représentation des femmes parmi les cadres dirigeants signifie que nous laissons filer entre nos doigts des personnes de talent. L'administration ne saurait se satisfaire d'un tel gâchis.

La parité n'est pas non plus respectée au stade du recrutement à l'ENA, même si nous avons atteint un nouveau record lors d'une promotion récente, il y a deux ans, avec

45 % de femmes. C'est un taux supérieur à la part des femmes parmi les candidats, qui ne dépasse jamais 40 %. Il est vrai que l'ENA constitue une étape tardive dans un système scolaire et universitaire qui, manifestement, discrimine lui-même entre hommes et femmes, mais aussi entre origines sociales. La quasi-totalité de nos élèves ont un niveau bac + 5 ; or, ce vivier n'est pas représentatif de la société française. Cela étant, avec 40 % de candidates, l'ENA a atteint ce qui n'est encore qu'un objectif dans d'autres écoles... Nous veillons en outre à ce que le concours lui-même ne soit pas discriminant. De plus, nous sommes certains que la scolarité ne l'est pas : les résultats des femmes sont au moins aussi bons que ceux des hommes et leurs scolarités identiques. La moitié des vingt premiers élèves au classement de sortie sont des femmes, et les majors des deux dernières promotions sont des femmes, la première issue du troisième concours et la seconde du concours interne – et j'ajoute, pour couper court à tout cliché, que l'une et l'autre sont mères de famille. Autrement dit, lorsque le talent existe, il est valorisé.

En revanche, le déroulement des carrières dans la fonction publique demeure problématique puisque le recrutement est plus diversifié que l'accès aux plus hautes fonctions. De ce point de vue, la loi Sauvadet de 2012 nous a permis de franchir un certain nombre d'étapes : l'obligation de nommer 30 % de femmes cette année parmi les primo-nominations à des emplois de cadres dirigeants a été respectée ; l'an prochain, cette part sera portée à 40 %, un objectif qui suscite une certaine inquiétude. C'est à tous les échelons de la chaîne qu'il nous faut travailler, notamment à celui de l'encadrement intermédiaire et à celui de la création, de l'accompagnement et de la formation d'un vivier. L'ENA a pris l'initiative de proposer parmi ses formations sur catalogue des formations spécifiques pour les femmes qui souhaitent progresser dans leur carrière, afin de contribuer à briser le plafond de verre qui existe encore aujourd'hui.

M. Yves Demay. En matière de parité, il va sans dire que la situation de l'École Polytechnique ne nous satisfait pas : les filles ne représentent que 18 % de nos élèves. Cet état de fait n'est pas lié au concours : les épreuves écrites sont anonymes, et aucun déséquilibre ne se produit entre les épreuves d'admissibilité et les épreuves d'admission.

Notre résultat demeure faible, pourtant. Nous payons pour partie le fait qu'à notre grand regret, de nombreuses filles se détournent des études scientifiques : en classe de terminale, les filles sont davantage tentées par des études de médecine et les garçons par des études d'ingénieurs. Nous participons à de nombreuses initiatives de communication dans les lycées pour expliquer que les métiers d'ingénieurs ne sont ni déprimants ni enfermés et qu'ils ne consistent pas seulement en un long tête-à-tête avec des modèles informatiques ; au contraire, ce sont des métiers très divers qui peuvent être passionnants pour les filles. Notre message se heurte néanmoins à toute une culture.

Pour améliorer la diversité de notre recrutement, nous ouvrirons dès l'année prochaine un recrutement dans la filière biologie des classes préparatoires, où les filles sont beaucoup plus nombreuses que les garçons. Nous espérons ainsi faire progresser la part des filles dans les élèves de l'École.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Quelles pistes peut-on explorer pour améliorer la diversité des origines des élèves, sachant qu'il s'agit d'un effort de longue haleine ?

M. Yves Demay. Nous avons beaucoup travaillé sur cette question, en commençant par analyser le concours d'entrée. J'étais prêt, le cas échéant, à supprimer l'épreuve d'anglais, mais c'était une idée fautive : si la part de boursiers passe de 30 % parmi les candidats à 20 % parmi les admis, ce n'est en raison ni des épreuves orales, ni des épreuves de français, ni des épreuves de langue, mais au stade des épreuves écrites anonymes de mathématiques et de physique. Pour analyser davantage ce phénomène, nous avons consulté

des sociologues, lesquels ont confirmé que les candidats bien préparés ont plus de chances de succès – ce qui semble aller de soi mais vaut la peine d’être dit. Nous recrutons principalement des élèves sortant des classes préparatoires ; or, certaines préparent mieux à l’entrée à l’École Polytechnique que d’autres.

M. Charles de Courson. Il va sans dire, en effet, qu’il vaut mieux faire ses classes préparatoires au lycée Henri-IV ou au lycée Louis-le-Grand qu’à celui de Reims...

M. Yves Demay. Tout à fait. Cela étant, la mobilité nationale s’est beaucoup renforcée avec la mise en place du portail Admissions Post-bac ; les grands lycées parisiens et provinciaux ont désormais un bassin de recrutement qui dépasse la seule échelle locale pour s’étendre à l’échelle nationale – sauf pour les boursiers. Les statistiques attestent en effet de la mobilité des élèves non boursiers, tandis que les jeunes boursiers sont beaucoup moins mobiles et ont plutôt tendance à rester dans la classe préparatoire de l’établissement de leur région. Nous voulons lutter contre ce phénomène en permettant à ces élèves d’accéder à un internat d’excellence.

M. Charles de Courson. Quelle forme prendra-t-il ?

M. Yves Demay. L’École ne le créera pas seule, car il suppose de s’appuyer sur les compétences, l’expérience et les savoir-faire de classes préparatoires partenaires. Nous pourrions convenir d’un accord avec le lycée Blaise-Pascal d’Orsay, un excellent lycée qui a l’avantage de se trouver à proximité immédiate de l’École.

M. Charles de Courson. Cet internat d’excellence serait-il destiné aux élèves boursiers ?

M. Yves Demay. Tel qu’il est conçu à ce stade, ce projet consiste plutôt à augmenter le nombre de classes préparatoires au lycée d’Orsay qui, étant très proche, éviterait aux élèves de perdre leur temps dans les transports. Des élèves boursiers provenant de toute la France pourraient ainsi y être accueillis ; nous devons cependant nous garder de créer un « ghetto » à boursiers. C’est pourquoi il convient d’augmenter le nombre et la diversité des classes préparatoires de ce lycée.

M. Charles de Courson. Pourquoi ne pas instaurer un système de quotas dans les meilleures classes préparatoires comme Sainte-Geneviève Ginette, Louis-le-Grand, Henri-IV ou le lycée du Parc à Lyon, les obligeant à accueillir une certaine part d’élèves boursiers afin qu’ils puissent être préparés comme les autres ? En effet, les taux de succès varient profondément selon les établissements.

Les études montrent que la faible diversité d’origine des élèves des grandes écoles, qu’il s’agisse de l’École Polytechnique ou plus encore de l’ENA, où l’on rentre plus tard dans la scolarité, tient à l’espace culturel de la famille. Certains enfants très doués n’osent pas se présenter aux concours des grandes écoles, qu’ils estiment réservés aux enfants privilégiés. C’est à ces élèves brillants qu’il faut proposer dès la classe de terminale de faire une classe préparatoire dans les meilleurs lycées en bénéficiant d’une bourse substantielle, et non pas des modiques bourses actuelles. À titre d’exemple, il y a dans ma circonscription un garçon extrêmement doué qui souhaite se préparer au concours d’entrée à l’École normale supérieure à Reims ; je plaide auprès de ses parents – de grands exploitants agricoles qui ont des moyens financiers – pour qu’il entre plutôt dans une grande classe préparatoire parisienne. Autrement dit, c’est l’idée même de monter à Paris qui effraie certains élèves contraints par les limites de leur espace culturel.

M. Yves Demay. Vous faites par ces propos, monsieur le député, le lien avec l’autre volet de notre action en la matière, qui consiste – toutes proportions gardées – à tenir le rôle que tenaient autrefois les instituteurs de la Troisième République. Les élèves de

l'École Polytechnique commencent tous leur scolarité par un semestre de stage, dont nous souhaitons qu'il soit un stage d'ouverture. Nombreux sont ceux qui l'effectuent dans des lycées ou en zone d'éducation prioritaire, où ils peuvent saisir cette occasion pour détecter les élèves à très fort potentiel qu'il conviendrait de suivre au lycée afin de leur donner toutes les chances d'atteindre le meilleur niveau et d'accéder aux meilleures classes préparatoires.

S'y ajoute la réalité des lycées français : certains couvrent le programme et préparent leurs élèves à réussir le baccalauréat, d'autres s'attaquent dès le début de la classe de terminale au programme post-baccalauréat. C'est un facteur de rupture de l'égalité des chances pour les jeunes qui, lors du baccalauréat, se trouvent moins bien préparés pour enchaîner en classe préparatoire. C'est pourquoi nous souhaitons confier à nos élèves en stage dans toute la France la mission de repérer, en lien avec les lycées, un vivier de très bons élèves qui méritent d'être accompagnés, afin de leur proposer des stages à l'École pendant les vacances pour leur permettre d'améliorer leur compétitivité en fin de terminale par rapport à leurs camarades sortant des meilleurs lycées.

M. Charles de Courson. Pourquoi ne pas obliger les meilleurs lycées à accueillir un certain pourcentage de boursiers, dont les frais d'études seraient intégralement pris en charge ? On permettrait ainsi à de très bons élèves de surmonter leur peur de Paris et l'on éviterait ce faisant un important gâchis.

M. Yves Demay. J'ignore s'il faut formuler le problème en termes de quotas. Les classes préparatoires avaient pour objectif d'accueillir une moyenne de 30 % d'élèves boursiers. Pour en avoir parlé avec plusieurs proviseurs, je constate qu'ils font un très bon accueil à notre projet de servir de poisson-pilote pour détecter les très bons élèves, encourager leur ambition et participer à leur mise à niveau.

M. Charles de Courson. Vos élèves en stage viendront-ils au lycée de Vitry-le-François ou dans d'autres lycées modestes ?

M. Yves Demay. Plus de la moitié des 400 élèves français que nous formons chaque année effectuent leur stage dans les forces ; plus d'une centaine peuvent le faire dans des lycées répartis sur tout le territoire, l'idée étant précisément qu'ils aillent là où ils sont utiles, et non pas seulement dans les grands lycées – bien au contraire.

M. Charles de Courson. La France compte deux mille lycées...

M. le président Jean Launay, rapporteur. Venons-en au lien entre l'accès aux cabinets ministériels et l'avancement de carrière, sur lequel s'interroge notre mission.

Mme Nathalie Loiseau. Les anciens élèves de l'ENA représentent 25 % des membres des cabinets ministériels – lesquels ne sont donc pas « pleins d'énarques », comme on l'entend parfois. C'est une part certes significative, mais pas monopolistique.

M. le président Jean Launay, rapporteur. À quel stade de leur carrière les anciens élèves intègrent-ils les cabinets ministériels ?

Mme Nathalie Loiseau. C'est très variable. À titre personnel, j'estime qu'il faut raison garder et constater que notre système n'a pas d'équivalents au-delà de nos frontières. Des cabinets ministériels aussi fournis, notamment par de jeunes fonctionnaires, constituent une exception française. Certaines exceptions sont positives, peuvent susciter notre fierté et doivent être sauvegardées à tout prix ; je m'interroge toutefois sur le poids qu'exercent les cabinets sur le fonctionnement de nos administrations. J'envie parfois nos collègues britanniques car, au Royaume-Uni, chaque ministre est le patron de sa propre administration et travaille avec ses directeurs, ainsi qu'avec une poignée de conseillers dont le rôle et la

légitimité sont politiques. Je dis ceci avec sans aigreur aucune, puisque j'ai moi-même été membre d'un cabinet ministériel.

Certains anciens élèves sont recrutés dans les cabinets ministériels après cinq, dix voire vingt ans de carrière ; d'autres le sont beaucoup plus tôt. De jeunes anciens élèves à qui l'on a proposé un poste en cabinet m'accordent la confiance de me demander conseil sur la décision à prendre, et j'ai plutôt tendance à les en décourager. J'estime en effet que lorsque l'on manque d'expérience, on manque aussi d'utilité et d'autorité pour exercer une telle fonction.

En revanche, l'impact d'un passage en cabinet ministériel sur le déroulement ultérieur des carrières est manifeste. À titre personnel, là encore, le bon fonctionnement de l'État gagnerait à ce qu'une durée minimale de service soit imposée avant d'entrer dans un cabinet. Longtemps, cette durée fut fixée à quatre années ; ce n'est plus le cas aujourd'hui. Il me semble également qu'un certain nombre de conditions devraient être respectées avant d'exercer des responsabilités d'encadrement élevées après un passage en cabinet. Ainsi, je m'étonne parfois qu'un passage en cabinet soit comptabilisé comme une mobilité, ce qui n'était pas le cas lorsque j'étais directrice des ressources humaines. Cette pente pourrait se révéler dangereuse pour les intéressés eux-mêmes, car les responsabilités de direction d'un établissement public ou au sein d'une administration les exposent à des devoirs et à des attentes ; pour y satisfaire, il faut selon moi avoir préalablement acquis un certain nombre d'expériences.

M. Charles de Courson. Contrairement à ce que croient la droite et la gauche populiste, tous les fonctionnaires n'ont pas l'ambition d'exercer dans un cabinet ministériel. De fait, les bons et loyaux serviteurs de l'État sont alors défavorisés. Au fond, la motivation des candidats qui se présentent aux trois concours d'entrée à l'ENA a beaucoup changé. La rigueur nous obligerait à fixer un délai de quatre années d'exercice avant d'effectuer une mobilité, laquelle serait obligatoire pendant deux ans, et à interdire tout passage en cabinet ministériel avant six années d'ancienneté. Je connais d'excellents élèves que l'action politique n'intéresse pas et qui ne souhaitent pas entrer à l'ENA, convaincus qu'elle les conduirait à accomplir une carrière erratique et embouteillée par ceux que l'on récompense de leurs bons, et parfois déloyaux services, en les propulsant à un poste de sous-directeur après avoir doublé leurs camarades de promotion qui, eux, sont de bons et loyaux serviteurs de l'État. Comment gérer les cadres supérieurs de la fonction publique avec de telles pratiques ?

Il faut donc selon moi aller plus loin encore que ce que propose Mme la directrice en interdisant les passages en cabinet ministériel avant six années d'exercice. Si nous étions réformistes, nous adopterions même le modèle britannique, qui éviterait les grands ménages que font tous les gouvernements. Que conseillent des conseillers sans expérience ? Ce mécanisme n'est dans l'intérêt ni de la République, ni des gouvernements successifs, ni de la bonne gestion de la haute fonction publique.

M. Yves Demay. Au-delà de la question des cabinets ministériels, j'ai animé à l'automne dernier un groupe de travail sur les relations entre l'École Polytechnique et l'État ; l'un de ses principaux messages a porté sur la respiration entre le secteur public et le secteur privé et le respect des règles de déontologie. Ces règles permettent par exemple à tout fonctionnaire ayant contribué aux politiques publiques relevant d'un secteur donné de travailler dans ce même secteur à l'étranger mais pas en France. Chaque abus se traduit certes par une tendance naturelle à durcir les règles, ce qui est compréhensible mais entrave parfois les mouvements dans un sens comme dans l'autre. Or, la perspective que de tels mouvements soient difficiles pourrait à terme dissuader certaines personnes d'entrer dans la fonction publique par crainte d'y rester enfermées. Cela nuirait fondamentalement aux

intérêts de l'État en tant qu'employeur, qui doit pouvoir respirer en attirant des compétences venues de l'extérieur et, inversement, en permettant à certains de ces ingénieurs de poursuivre une partie de leur carrière ailleurs.

M. Charles de Courson. La notion de respiration suppose des allers et des retours. Or, les retours sont très rares et ne se produisent guère qu'en cas d'échec de carrière dans le privé. Cela s'explique en premier lieu par l'écart de rémunération, parfois du simple au triple voire au quadruple, qui dissuade les intéressés de retourner dans la fonction publique. Une autre raison tient à la déontologie : le départ d'un cadre supérieur dans un secteur dont il a eu connaissance par ses fonctions dans l'administration n'est pas soumis à une consultation obligatoire. Au contraire, ne faudrait-il pas exiger un avis conforme ? Il n'est pas admissible, en effet, que des fonctionnaires de la direction du Trésor ou d'autres directions de la fonction publique partent exercer dans le secteur privé en conservant le même champ de compétences. En somme, rien n'a changé en matière de respiration – une question dont nous débattions pourtant déjà il y a plus de trente ans.

M. Jean Launay, rapporteur. Je vous remercie.

Audition du 16 mars 2016

Table ronde réunissant les syndicats de la fonction publique.

M. Jean Launay, rapporteur. Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de représentants des syndicats de la fonction publique.

Mme Brigitte Jumel, secrétaire générale de l'Union fédérale des fonctionnaires et assimilés (UFFA-CFDT fonction publique). Je voudrais d'abord préciser que la notion même de haute fonction publique fait débat tant elle est porteuse d'ambiguïtés. Je m'en tiendrai à la définition qu'en donne le rapport Guillot de juin 2014, à savoir les corps ENA, les corps Polytechnique, ainsi que les corps de débouché afférents, comprenant non seulement les anciens élèves de ces écoles, mais tous les autres agents intégrant ces corps, quelle que soit la voie d'accès, les corps des sous-préfets et les corps des conseillers économiques – inspection générale ministérielle et contrôle général économique et financier.

Ces corps se distinguent par plusieurs caractéristiques communes à partir desquelles peuvent être envisagées des pistes de réflexion pour la gestion des carrières et la formation continue.

D'abord, ils se caractérisent par un faible pourcentage de femmes. L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes n'a pas gagné la haute fonction publique puisque les femmes y sont représentés en moyenne à hauteur de 25 % – ce pourcentage est un peu supérieur pour les corps ENA mais très inférieur pour les corps Polytechnique. À cet égard, on peut se demander si les formations initiales dispensées ou les lieux de formation continue ne jouent pas en défaveur des femmes.

Deuxième caractéristique, un certain vieillissement de ces corps. De la promotion Voltaire à la promotion Willy Brandt de l'ENA, les recrutements sont passés de 200 à 80 – le même constat vaut pour le corps des Ponts, des Eaux et des Forêts. Le rétrécissement des voies d'accès a abouti à ce que la moitié des agents de ces corps est âgée d'environ cinquante ans – ces chiffres figurent dans le rapport Guillot. Dans une quinzaine d'années, ces personnes partiront en retraite. Il faut donc mener une réflexion sur les recrutements, tant le recrutement direct que dans les corps de débouché, ainsi sur la visibilité à donner à ces carrières et ces métiers de la haute fonction publique.

Troisième caractéristique, l'homogénéité des profils. La question de la diversité sera prochainement sur votre table avec projet de loi « égalité et citoyenneté » mais elle y est appréhendée à travers les catégories B et C alors que, selon nous, elle se pose aussi pour la haute fonction publique.

Dernière caractéristique, ces agents sont soumis à de fortes pressions et à des temps de travail très lourds, avec les risques psychosociaux associés, liés souvent à l'isolement – ce mot revient fréquemment dans la bouche des agents – et à la compétition. La raréfaction des postes rend la compétition de plus en plus dure. Aujourd'hui, dans le cadre de la réforme territoriale des administrations de l'État, des agents de la haute fonction publique peinent à trouver un point de chute lorsque leur poste est supprimé.

Nous pensons qu'il est possible de répondre à ces questions par la formation continue – celle des agents de ces corps mais aussi de ceux qui pourraient prétendre à ces corps. Le renouvellement exige de préparer des agents à occuper ces emplois.

S'agissant de la gestion des carrières, il nous semble important de discuter de la nécessaire transparence de l'accès aux emplois de la haute fonction publique – en améliorant la connaissance des emplois offerts – et des viviers, qui restent d'une grande opacité.

En dépit des caractéristiques communes de ces corps que j'ai rappelées, les échelles de rémunération n'ont, elles, rien de commun. Une harmonisation des carrières est nécessaire, ne serait-ce qu'au titre de la mobilité. Nombre de ces agents peuvent prétendre aux mêmes emplois fonctionnels, mais l'hétérogénéité des niveaux de rémunération rend, de fait, la mobilité difficile.

Autre point important, il convient de distinguer la gestion des carrières et le suivi individuel en ressources humaines de ces agents. Ce dernier pêche souvent, malgré la présence au sein de chaque ministère d'un délégué au suivi de l'encadrement supérieur, à cause d'une articulation et d'une communication entre ces délégués défaillantes.

Dernier point, face à l'allongement des carrières, il faut se préoccuper des fins de carrière. Des agents ont l'impression d'être « placardisés », d'être oubliés et supportent mal de voir passer devant eux pour pourvoir les postes des agents plus jeunes alors qu'on ne leur propose pas grand-chose pour leur fin de carrière.

Mme Estelle Piernas, syndicat UGFF-CGT. La CGT rejoint les préoccupations exprimées par la CFDT.

La gestion des carrières pose la question de l'accès aux grands corps mais aussi de la mobilité des hauts fonctionnaires, externe et interne. Le passage de la fonction publique de l'État à la fonction publique territoriale est extrêmement compliqué, et inversement. Les écoles de formation – ENA et Institut national des études territoriales (INET) – sont certes en train d'évoluer, mais cette évolution n'est pas encore assez marquée.

Il convient également de s'intéresser à la reconversion des hauts fonctionnaires. Quels postes peut-on proposer à ceux qui sont passés par un cabinet, en tenant compte des compétences qu'ils y ont acquises, quelle que soit leur étiquette politique ? De la même manière, les directeurs généraux des établissements publics administratifs, qui sont nommés sur des critères politiques, ont le sentiment d'être placardisés en cas d'alternance. On peut le comprendre, mais ce procédé est regrettable car on se prive de compétences acquises au cours d'expériences souvent réussies.

Autre interrogation de même nature, comment offrir un poste aux hauts fonctionnaires partis dans le secteur privé et capitaliser leurs expériences ? Ce sujet est à rapprocher du suivi individuel qu'évoquait la CFDT. Ce suivi est assez compliqué dès lors que plus on grimpe dans la hiérarchie, plus on fait des choix politiques, mais on demeure un haut fonctionnaire.

M. Pierre de Montalembert, UNSA, Syndicat des managers publics de santé. Je représente l'UNSA mais je suis également délégué national du syndicat des managers publics de santé, qui représente les cadres de direction de la fonction publique hospitalière. Les hauts corps de la fonction publique comprennent aussi la fonction publique hospitalière et territoriale.

M. Jean Launay, rapporteur. Je vous rassure, nos premières auditions nous ont permis de nous entendre sur la définition de la haute fonction publique. Aucune fonction publique, qu'elle soit hospitalière ou territoriale, ne sera oubliée.

M. Pierre de Montalembert. Les particularités, les difficultés et les enjeux en matière de gestion de carrières des hauts potentiels de la fonction publique hospitalière me semblent les mêmes que ceux qui viennent d'être évoqués, avec une spécificité s'agissant de la féminisation. Les corps de direction de la fonction publique hospitalière sont proches de la parité. De mémoire, la proportion de femmes doit être de 45 %. Les promotions d'élève-directeur d'hôpital aujourd'hui sont soit paritaires, soit légèrement majoritairement féminines. Nous devrions donc parvenir à la parité dans quelques années.

Je rejoins entièrement les propos de mes collègues sur le vieillissement des corps, l'homogénéité des profils ou la gestion des carrières.

Contrairement à la fonction publique d'État, la fonction publique hospitalière dépend d'un seul centre de gestion : le centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière, plus connu sous l'acronyme de CNG. Cela mérite peut-être d'être étudié.

Enfin, je ne sais pas si c'est une particularité, la prise de décision et le management sont des éléments essentiels des postes de direction dans la fonction publique hospitalière. J'ai sous les yeux le rapport du président du jury lors du dernier concours de directeur d'hôpital dans lequel il est écrit : « celles et ceux qui n'ont pas d'appétence à décider doivent choisir une autre voie ». L'accent est clairement mis sur les capacités de décision. Il me semble qu'il faut dans la formation initiale et la formation continue insister sur les capacités de management. Les directeurs d'hôpitaux sont amenés à gérer plusieurs centaines, voir plusieurs milliers ou dizaine de milliers de personnes. Cela sera de plus en plus le cas dans la fonction publique d'État et c'est déjà évident dans la fonction publique territoriale. C'est un point sur lequel il nous faut travailler.

M. Benoit Banzept, pour la Fédération CFTC des fonctionnaires et agents de l'État. Le mot d'isolement a été prononcé mais celui qui nous revient le plus est celui de cloisonnement. Dès le recrutement, on observe une spécialisation et des parcours de carrière assez fléchés. Pour bénéficier d'une promotion, il faut suivre un ordre de postes déterminé. Les exemples sont nombreux, j'en cite un : un maître des requêtes au Conseil d'État qui voudrait être conseiller de l'ambassadeur auprès de l'Union européenne devra d'abord prendre le poste de conseiller juridique au secrétariat général des affaires européennes car la filière est ainsi faite. Ce mode de fonctionnement est identique dans tous les corps. Il faut passer par certains postes pour obtenir la promotion suivante. Il en résulte des embouteillages, de la « placardisation » et une certaine aigreur des agents. Quelle que soit la qualité du travail, les débouchés sont limités.

À qualité égale, la quantité fera la différence. Mes collègues l'ont dit, la politique du « rester tard » est la règle : une journée de moins de quinze heures pour un haut fonctionnaire, c'est quasiment inadmissible, le fautif est considéré comme insuffisamment investi dans son travail. Cela porte atteinte à la vie de famille, augmente le stress et explique peut-être la faible féminisation, dans un pays latin où la tradition veut que les femmes restent à la maison pour s'occuper des enfants. Cette politique du « rester tard » ne se retrouve ni en Allemagne, ni au Royaume-Uni, alors que ces pays possèdent une fonction publique de qualité. Cette politique est à l'évidence liée au faible nombre de postes de débouché. Pour se démarquer, il faut occuper le terrain.

Deuxième constat, ce cloisonnement empêche la mobilité. En dépit des réformes pour la rendre obligatoire, la mobilité est vécue comme une échappatoire ou un purgatoire. Elle peut être un purgatoire pour celui qui a un bon poste dans l'administration centrale et qui doit aller dans l'administration territoriale : il y restera le moins longtemps possible avant de revenir. Elle peut être une échappatoire pour un magistrat administratif, avec des indicateurs de 80 dossiers par mois, qui essaiera d'obtenir un détachement pour pouvoir intégrer le corps des administrateurs civils ; pour ce dernier, la mobilité vise, dans la mesure du possible, à réorienter sa carrière.

L'évolution passe par l'harmonisation des conditions de rémunération et des statuts – de brillants juristes de la direction des affaires juridiques de Bercy feraient peut-être de très bons magistrats, certains d'entre eux souhaitent s'engager dans cette voie mais ils ne le font pas parce qu'ils vont perdre un tiers de leur salaire en quittant le ministère des finances. Il faut

aussi harmoniser les moyens : il est difficile d'envisager un poste dans l'administration préfectorale quand, depuis 2007, 9 000 postes ont été supprimés dans les préfetures et sous-préfetures.

Le décloisonnement exige également une valorisation de la mobilité. En France, la mobilité est très peu valorisée, à la différence de nos homologues anglais, pour lesquels un poste à l'étranger fait partie d'un parcours de carrière habituel pour obtenir une promotion. En France, cela n'est pas le cas alors même qu'il y aurait des débouchés et de véritables enjeux comme la haute fonction publique au niveau de l'Union européenne par exemple. Le lien, il faut le reconnaître, est assez ténu entre la haute fonction publique française et les institutions européennes : le nombre de postes est réduit et les passerelles sont peu nombreuses.

Enfin, en matière de formation, la polyvalence ainsi que le développement d'une culture et d'un savoir-faire de coordination interministérielle nous paraissent très importants. Deux éléments plaident en faveur de cette évolution : le nombre de postes diminue, les problématiques deviennent interministérielles. Cette polyvalence pourrait être développée par une plus grande mobilité qui elle-même serait favorisée par une harmonisation des conditions d'emploi. Cette question nous paraît au cœur des réformes à conduire pour les carrières de la haute fonction publique.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. L'objet de cette mission est aussi de trouver les moyens d'offrir aux agents les carrières les plus riches possible. Comment peut-on favoriser la formation continue ? Quel mode de rémunération peut-on mettre en place pour attirer et conserver des employés de qualité ? Comment peut-on donner envie aux gens d'embrasser cette carrière ?

Mme Brigitte Jumel. Les questions que vous posez font écho à celles auxquelles la CFDT essaie de répondre depuis de nombreuses années : comment peut-on rééquilibrer dans les premières années d'accès aux corps la formation initiale et la formation continue ? Il nous semble que la formation initiale est privilégiée.

Pour rétablir l'équilibre, il faudrait instituer dans les premières années des rendez-vous périodiques de formation continue, obligatoires et imperméables à toute nécessité absolue de service. Ces rendez-vous permettraient de répondre à l'isolement, à la difficulté à entrer dans un premier poste ainsi qu'aux attentes parfois très fortes des agents.

Deuxième question : comment organiser tout au long de la carrière des bilans périodiques qui ne se résument pas à une évaluation, parfois vécue comme une sanction, mais qui permettent d'orienter vers des actions de formation, de répondre aux demandes, voire d'ouvrir le champ des possibles – on constate une certaine méconnaissance des opportunités de carrière dans la fonction publique territoriale ou hospitalière et réciproquement.

Il nous semble urgent de mobiliser l'ensemble de l'appareil de formation continue public au service de tous les agents pour assurer les formations qui sont onéreuses – leur coût varie selon les ministères. L'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), qui dépend du ministère des finances, dispense une formation de qualité. Il est gratuit pour les agents de Bercy mais payant pour les autres ministères et à des tarifs qui les découragent. Cette remarque vaut pour l'appareil de formation continue de l'ENA.

Dernière question, comment faciliter l'accès à la formation continue en s'appuyant sur les nouvelles technologies, en particulier au bénéfice des femmes ?

M. Laurent Dumanche, secrétaire fédéral CFTD. Je suis administrateur territorial. Il me semble que des parallèles peuvent être établis avec cette administration sur les questions que vous vous posez.

Dans la fonction publique territoriale, la diversité d'accès aux cadres d'emploi A+ a été récemment accrue par la mise en place d'examens professionnels qui sont plus axés que les concours sur l'expérience professionnelle, les compétences et les responsabilités exercées. Cela peut être une piste intéressante pour diversifier l'accès à la haute fonction publique.

La loi de 2007 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale établit un lien entre formation d'intégration et formation de professionnalisation tout au long de la vie – on n'utilise plus le terme de formation continue. C'est un droit, je dirai même une obligation, qui conditionne l'avancement de grade des agents que de réaliser ces formations de professionnalisation tout au long de la carrière. La formation permet de maintenir ses compétences, de les diversifier et d'exercer plusieurs métiers ou fonctions. Cette formation répond également aux besoins de mobilité. Elle pourrait être une piste à explorer pour établir des passerelles entre les différents corps et les différents ministères.

Une fois n'est pas coutume, on peut envisager de transposer des dispositifs de la fonction publique territoriale à celle de l'État.

Mme Estelle Piernas. Les hauts fonctionnaires sortis de l'école relativement jeunes ont moins tendance à se tourner vers la formation, parce qu'ils viennent de la terminer mais aussi parce qu'ils veulent faire leurs preuves, en particulier en accumulant les heures, ce qui devient ensuite une habitude.

Pour les autres, le volume horaire de travail représente aussi un obstacle à la formation, faute de droit reconnu à la formation et de décharge d'activité. On peut envisager que la formation continue devienne une obligation dans certains parcours.

La formation lors de la prise de poste est aussi un sujet qui préoccupe les agents. Prendre un poste au ministère de la défense en venant du ministère de l'éducation nationale, est sensiblement différent. Un fonctionnaire arrivant dans un ministère avec une culture totalement différente a sans doute besoin de se former à cette nouvelle culture. Une forte attente s'exprime en ce sens. Or, cette formation n'est pas vraiment prise en compte, voire pas du tout. Au mieux, on peut espérer un tuilage entre la personne qui s'en va et celle qui arrive, insuffisant car il se résume à de la transmission de dossiers. On ne peut pas considérer cela comme une formation à la culture du ministère.

M. Pierre de Montalembert. Je partage l'avis exprimé sur la formation lors de la prise de poste.

S'agissant de la formation initiale, quelles que soient les écoles, il est d'usage d'en critiquer les modalités. Si j'en crois la littérature sur ce point, c'est une constante depuis de nombreuses années. Pour les élèves issus du concours externe, certaines matières enseignées restent très théoriques puisqu'ils n'ont pas encore été confrontés à la réalité du travail sur le terrain. On pourrait imaginer un système dans lequel le temps de formation initiale à l'école serait raccourci – passant par exemple de deux ans à dix-huit mois –, le temps dégagé étant consacré à la formation continue obligatoire dans les deux ou trois ans suivant la sortie de l'école. Les élèves auraient ainsi le temps de se confronter aux premières difficultés et seraient peut-être plus à même de faire part de leurs besoins.

Quant à la mobilité, les difficultés tiennent aussi à un manque d'information respectif. Les directeurs d'hôpitaux ne connaissent pas forcément les filières et les passerelles avec les deux autres fonctions publiques, et inversement, dans ces fonctions

publiques, le travail des directeurs d'hôpitaux reste assez flou, ce qui fait qu'on ne fait pas appel à eux.

Il me semble donc utile de renforcer l'information et de favoriser l'harmonisation des conditions statutaires et indemnitaires entre les trois fonctions publiques.

M. Jean Launay, rapporteur. Le rapport Guillot souligne le manque d'interministérialité dans la gestion des carrières des cadres dirigeants de la fonction publique d'État. Partagez-vous cette analyse ?

Chantal Labat-Gest. Le corps des administrateurs civils est par nature interministériel. Rien n'empêche les fonctionnaires issus de ce corps d'aller d'un ministère à l'autre et grâce à des récentes harmonisations, il n'y a plus d'obstacle indemnitaire. Le problème se pose pour la mobilité entre les corps d'administration générale et les corps techniques. Les rémunérations très hétérogènes ne facilitent pas le passage d'un endroit à un autre, ni même d'un poste à un autre.

Les corps d'ingénieurs peuvent aller jusqu'à l'échelle G ou H, sans qu'ils soient tenus d'occuper un poste de direction. Leur mobilité est très importante. En revanche, pour les corps d'administration générale, le fait d'occuper un poste de direction apporte une rémunération supérieure à celle qui correspondrait au simple déroulement de carrière dans le corps. Pour ces derniers, il est très compliqué de prendre un poste auquel la rémunération n'est pas liée. Les systèmes de rémunération ne sont pas cohérents : dans certains corps, un poste de direction donne lieu à une rémunération supplémentaire, pour d'autres, ce n'est pas le cas. Il y a aussi une différence d'échelons qui est substantielle et qui là encore fait obstacle à la mobilité.

Le déficit d'interministérialité tient aussi à un problème de culture. Au ministère des finances par exemple, les emplois dans les grandes institutions financières internationales ou les organismes internationaux sont considérés comme valorisants. Dans d'autres ministères, ce sont d'autres types de postes qui seront valorisés, tandis que les emplois territoriaux, eux, le seront peu. Chaque ministère est dans son monde. Pour la mobilité, notamment vers la fonction publique territoriale, les freins sont plutôt culturels. Les agents ne sont pas habitués à se projeter dans un monde qui n'est pas celui où se déroulent les carrières qu'ils connaissent.

Avancer sur ce sujet implique d'abord de mettre en place des formations fortes et de développer l'information sur les postes. Tous les ministères ne font pas ce travail. Il faut aussi favoriser une plus grande ouverture d'esprit pour lever les obstacles culturels.

Mme Estelle Piernas. Deux difficultés doivent être prises en compte : la première tient à la nature des postes proposés – on sait qu'il y a un déficit de hauts fonctionnaires souhaitant s'orienter vers l'Éducation nationale, y compris à la sortie de l'ENA, car les postes proposés ne sont pas assez attractifs. Autre difficulté, quand ils souhaitent changer de ministère, certains se refusent à poser leur candidature de peur que le poste soit déjà officieusement pourvu.

M. Jean Launay, rapporteur. Quelle est votre appréciation sur le vivier et les hauts potentiels ?

Mme Brigitte Jumel. S'il s'agit d'accompagner dans leur carrière des agents, on ne peut qu'approuver le principe même du vivier. S'il est une manière d'organiser la formation et le parcours, on ne peut qu'être d'accord. Mais ce n'est pas du tout cela, nous semble-t-il, aujourd'hui.

Le vivier reste une nasse un peu opaque dans laquelle certains rentrent parfois sans le savoir – nous avons des exemples d’agents qui ont appris qu’ils étaient dans le vivier lorsqu’ils en sont sortis, ce qui est pour le moins gênant. Je le regrette car j’ai beaucoup de respect pour Florence Méaux. Dans les viviers, on trouve des gens qui stagnent faute d’accompagnement. Personne ne leur dit ce qu’on attend d’eux.

Il faut sortir de l’opacité, qui est pour nous flagrante, dans la gestion des viviers et fixer des objectifs clairs en termes de transparence.

En outre, si les moyens ne sont pas en adéquation avec les besoins, cela ne peut pas fonctionner. Malgré la raréfaction des emplois de direction auxquels peuvent prétendre ceux qui sont dans le vivier, on continue pourtant de l’alimenter. Or, faute de postes susceptibles d’accueillir les personnes qui en sortent, il sera difficile de faire quelque chose des viviers.

Il existe des viviers ministériels et des viviers interministériels. La règle voulait que les emplois de direction soient occupés pour au moins 70 % par des administrateurs civils. Ce pourcentage a été abaissé à 50 % en 2009. Aujourd’hui, aucun ministère ne respecte cette règle. Avec la raréfaction des emplois, les viviers ministériels, qui sont peut-être encore plus opaques que les viviers interministériels, viennent concurrencer les administrateurs civils pour ces postes.

M. Pierre de Montalembert. Le syndicat que je représente a mené un travail sur les viviers et la gestion des talents. Nous ne pouvons qu’être favorables à la gestion des talents à condition, bien sûr, que la sélection repose sur des critères objectifs, connus et acceptés par tous. Trois critères doivent déterminer l’intégration dans un vivier, me semble-t-il : la performance, qui doit être supérieure à la moyenne, le potentiel reconnu par des évaluations, ainsi que la motivation du candidat.

Un vivier ne peut vivre, se développer et avoir un intérêt que si ceux qui y sont y trouvent leur intérêt aussi. À ce titre, une reconnaissance statutaire me semble indispensable. Il faut permettre une revalorisation statutaire pour encourager les talents à s’investir. Au risque d’être un peu provocateur, il me semble qu’il faut faire en sorte que les grilles salariales qui sont aujourd’hui surtout fondées sur l’ancienneté prennent mieux en compte le niveau de responsabilité, la réalisation des objectifs ou encore la charge de travail.

M. Jean Launay. Je vous remercie de votre contribution à nos travaux.

Audition du 23 mars 2016

Audition de Mme Carine Soulay, directrice adjointe au directeur général de l'administration et de la fonction publique, Mme Stéphanie Seydoux, responsable du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes, M. Dominique Prince, délégué à la diversité et à l'égalité professionnelle au ministère des finances et des comptes publics, et Mme Sandrine Le Gall, adjointe au délégué à l'encadrement supérieur, sur la formation continue et la gestion des carrières dans la haute fonction publique.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Je souhaite la bienvenue aux quatre hauts fonctionnaires que nous allons entendre dans le cadre des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

Mme Carine Soulay, directrice adjointe au directeur général de l'administration et de la fonction publique. Je voudrais, si vous me le permettez, dire un mot préalable. Au cours des cinq dernières années, j'ai été experte nationale détachée à la Commission européenne à Bruxelles. Et je souhaite exprimer, en ces heures tragiques, mon soutien à tous les fonctionnaires en poste dans cette ville ainsi qu'à ceux des pays limitrophes qui travaillent avec eux.

Il faut conserver à l'esprit que la promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes se situe au cœur des valeurs de la fonction publique – ses trois versants confondus – et de ses missions auprès du public. Le Gouvernement est très attaché à l'exemplarité de tous les employeurs publics dans ce domaine. Au demeurant, dans mon propos j'évoquerai principalement la fonction publique de l'État, eu égard aux compétences particulières de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Le Gouvernement est très attentif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la haute fonction publique, car les enjeux sont considérables. En effet, au sein de la fonction publique d'État, en 2014, on comptait 54 % de femmes – 61 % dans la catégorie A, seulement 38 % dans la catégorie A +, et 28 % dans l'encadrement supérieur et de direction : sous-directeurs, chefs de service, directeurs d'administration centrale et experts de haut niveau.

Ces chiffres sont stables depuis plusieurs années. C'est la raison pour laquelle, à la suite de la révision constitutionnelle de 2008, le législateur et les partenaires sociaux ont adopté un certain nombre de textes visant à ancrer dans les faits la promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, notamment dans la haute fonction publique. Ces textes sont, notamment, la loi du 12 mars 2012 dite « loi Sauvadet », le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique adopté le 8 mars 2013 à l'unanimité des organisations syndicales et des employeurs publics et la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, qui a renforcé les dispositions de la loi Sauvadet.

En un laps de temps relativement court, ces textes ont d'ores et déjà produit des effets, et les comportements évoluent. En ce qui concerne les nominations dans l'encadrement supérieur, la marche à gravir avant le 1^{er} janvier 2017 est de 40 % des primo-nominations dans les emplois de cadres supérieurs et de cadres dirigeants. Cet objectif ambitieux, qui poursuit une action relancée en 2012, a été fixé par la loi du 4 août 2014.

Mais, pour apprécier les éléments positifs de ce bilan, il faut connaître la situation de départ, ce qui exige une connaissance statistique plus fine que par le passé. La loi Sauvadet prévoit un rapport annuel obligatoire portant sur l'égalité professionnelle entre les

femmes et les hommes dans la fonction publique, qui concerne les trois fonctions publiques et doit comporter des statistiques de répartition des postes en fonction des sexes des intéressés. Ce document sera présenté mardi prochain par la ministre de la fonction publique au Conseil commun de la fonction publique (CCFP), aux employeurs publics ainsi qu'aux organisations syndicales ; il sera ensuite transmis au Parlement.

Cette connaissance de la situation procède aussi du bilan social que, depuis 2014, les ministères sont tenus d'établir chaque année et qui comporte des rapports de situation comparée. Avec peu de recul, on observe que cette démarche, hésitante en 2014, s'est généralisée en 2015.

Par ailleurs, des travaux ministériels et interministériels de recherche ont été lancés, qui ont notamment trait aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, sujet toujours urticant. Le ministère de la culture, avec l'appui de la DGAFP, a conduit une étude sur ce point et un travail de dimension interministérielle a par ailleurs été mené entre cette direction générale et le Défenseur des droits, au cours de l'année passée.

Les outils et les dispositifs figurant dans la loi Sauvadet et le protocole d'accord du 8 mars 2013 résultent de la préoccupation d'accroître la compétence des ministères – particulièrement celui de la fonction publique – dans le domaine de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. À cette fin a été bâtie une logique de réseaux et de pratiques d'échange d'expérience entre les ministères au sein de laquelle les rôles de la DGAFP – à l'échelon interministériel – et du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) ont été déterminants. Ces organismes ont animé les conférences de l'égalité et facilité les échanges entre pairs. Par ailleurs, des correspondants des ministères ont été désignés pour répondre du sujet.

Certains ministères, qui sont *a priori* les plus éloignés de l'égalité professionnelle, car leur population est plus largement masculine – c'est singulièrement le cas des ministères de l'intérieur, de la défense, ou des corps techniques du ministère de l'écologie – ont mené, pour pleinement mettre en œuvre les quatre axes du protocole d'accord du 8 mars 2013 et d'atteindre les objectifs définis, une action très volontariste en organisant des sessions de formation et de communication et en créant des cellules d'écoute afin de diversifier leurs viviers.

Pour leur part, les ministères les plus féminisés ne sont pas restés l'arme au pied : bien au contraire, ils ont utilisé la priorité politique donnée à l'égalité entre les femmes et les hommes comme levier de modernisation de l'action publique et l'ont mise à profit pour mieux connaître leurs agents et s'orienter vers une gestion humaine plus qualitative. Ces dernières préoccupations rejoignent les thèmes que vous avez abordés avec le directeur général de l'administration et de la fonction publique, M. Thierry Le Goff, et la déléguée aux cadres dirigeants, Mme Florence Méaux.

M. Jean Launay, rapporteur. Si j'entends bien, à l'occasion de la relance des actions conduites en faveur de la diversité, vous raisonnez en termes de viviers et agissez aussi dans les domaines des origines, du champ interministériel, etc. ?

Mme Carine Soulay. Nous souhaitons disposer, particulièrement pour l'encadrement supérieur et dirigeant, de viviers de recrutement correspondant davantage à la sociologie de la fonction publique en général. Pour ce faire, il convient d'établir un tableau précis de la situation des femmes dans les postes d'encadrement au sein des ministères où les femmes sont majoritaires, de connaître leurs parcours professionnels et de comprendre ce qui les empêche d'accéder aux échelons de cadres supérieurs et dirigeants. Cela implique une connaissance plus fine des publics concernés et des éventuels obstacles se dressant devant eux – qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes – pour l'accession à ces postes. Dès lors

peuvent être menées des actions de mentorat ou de « *coaching* » individualisé susceptible de leur permettre de franchir le plafond de verre si souvent évoqué.

La promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes fonctionne mieux si l'on prend en compte les compétences attendues pour l'accès à certaines fonctions, ce qui est le cas, par exemple, du vivier des cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat : des évaluations de compétences sont pratiquées afin de garantir un haut niveau chez les candidats. À cet égard, l'appréciation des compétences pour occuper ces postes prime sur la préoccupation de l'égalité entre les femmes et les hommes ; en d'autres termes, une femme ne sera pas promue en qualité de femme, mais en fonction de ses aptitudes.

L'objectif du processus de nominations équilibrées dans les emplois de direction était, en 2013 et 2014, de 20 % de primo-nominations de femmes dans 6 000 emplois des trois fonctions publiques, dont 3 000 emplois de la fonction publique d'État. Ce taux a été fixé à 30 % pour la période 2015-2016, et à 40 % à partir du 1^{er} janvier 2017. Cet objectif est à respecter au sein de chaque organisme, l'administration qui n'observerait pas ses quotas étant redevable d'une pénalité de 30 000 euros par emploi manquant, qui sera triplée à partir du 1^{er} janvier de l'année prochaine.

La cible de 30 % était déjà atteinte en 2013-2014 et, au mois de janvier 2016, les femmes représentaient 35 % des primo-nominations de cadres dirigeants, et 40 % dans les emplois de sous-directeurs et chefs de service. Mais la marche qui reste à gravir est élevée, et il n'est pas certain, à ce stade, que les objectifs puissent être atteints.

Deux types de mesures sont envisagés pour l'année 2016.

La première porte sur l'intégration progressive des ministères dans le processus de labellisation « diversité » et « égalité professionnelle ». Ces labels datent de 2004 pour l'égalité et de 2008 pour la diversité. Il s'agit de disposer d'une évaluation des politiques de ressources humaines appliquées au sein des organismes publics comme privés qui souhaitent se voir décerner le label. Cette évaluation est réalisée sur la base d'une grille d'analyse très précise par l'Association française de normalisation (AFNOR), qui signale aux administrations leurs points faibles. Celles-ci adoptent alors un plan d'action afin de mettre en conformité leurs pratiques en matière de ressources humaines – recrutement, accompagnement personnalisé, formation, etc. Un cahier des charges a ainsi été établi par analogie avec les labellisations « égalité professionnelle » et « diversité ». La DGAFP appuie les ministères dans cette démarche et met à leur disposition, depuis le mois de mars, un outil d'autoévaluation de leur gestion des ressources humaines au regard des bonnes pratiques attendues dans les domaines de l'égalité et de la diversité.

La seconde mesure procède de la nécessité d'agir sur les viviers afin de remplir l'objectif des 40 % de primo-nominations de femmes dans les emplois de direction et de cadres dirigeants. Cela implique une politique volontariste, car un vivier ne peut pas être créé en un an, il s'agit d'une action de moyen terme. La mission cadres dirigeants (MCD), avec laquelle nous travaillons, a entrepris ce travail en conduisant une action d'objectivation des compétences requises pour ces postes : la question n'est pas de raisonner en termes de féminin ou de masculin, mais de faire l'inventaire des compétences professionnelles recherchées, pour, au sein du vivier, attribuer les fonctions, notamment les emplois techniques, lorsqu'il s'agit de femmes.

Avec l'appui du SDFE et de la DGAFP, la MCD va conduire une action d'accompagnement dans la carrière et d'établissement de plans managériaux de formation à l'intention des cadres supérieurs, et notamment des femmes cadres supérieurs. Des mentorats et des « *coachings* » personnalisés seront proposés afin que les femmes, qui sont parfois réticentes à prendre ces fonctions – soit parce qu'elles en surestiment la charge, soit parce

qu'elles ne s'estiment pas compétentes –, puissent relativiser la difficulté du métier de cadre dirigeant et prendre confiance pour s'inscrire dans une démarche d'évaluation des compétences, afin d'entrer dans un vivier de cadres supérieurs ou dirigeants.

Mme Stéphanie Seydoux, responsable du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes. J'exerce mes fonctions au sein de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), placée sous l'autorité de la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes et appartenant à l'administration des ministères sociaux.

Je me propose d'intervenir sur quatre points qui sont les conférences de l'égalité, la formation au sein des fonctions publiques et territoriales, la situation dans le secteur privé ainsi qu'un bref rappel des dispositions de la loi du 4 août 2014 dans le contexte des administrations territoriales, désormais tenues d'établir un rapport de situation comparée.

Depuis 2012, le ministère chargé des droits des femmes anime un cycle de consultations avec l'ensemble des départements ministériels ; depuis trois ans, ces rencontres sont co-présidées avec la DGAFP au titre de ses responsabilités de gestion des ressources humaines. Il s'agit de répondre collectivement à la prescription de l'État exemplaire dans l'égalité entre les femmes et les hommes, que ce soit dans sa gestion ou de son action.

Les ministères se présentent devant l'administration et le cabinet du ministère aux droits des femmes, et en présence de la DGAFP, pour ce premier examen. La deuxième partie de la réunion est consacrée aux politiques publiques, exercice qui a pour objet d'échanger à partir d'un document engageant chaque ministère et qui constitue la feuille de route de l'égalité, elle-même portant sur les versants interne et externe. Un bilan des actions conduites au cours de l'année écoulée est établi et de nouvelles perspectives sont dégagées.

La DGAFP a constaté, pour l'année 2015, une progression qualitative dans l'ensemble des ministères. Un certain nombre de points sont désormais acquis en fonctionnement sur la façon d'aborder la question de l'égalité. Comme dans d'autres pays, il existe en France des quotas de nominations ; si cette orientation a fait débat, chacun s'accorde aujourd'hui à considérer qu'il serait préférable de ne pas devoir recourir à cette pratique, mais qu'un objectif chiffré de résultat entraîne une prise de conscience et, surtout, une action.

Ces réunions constituent aussi l'occasion de passer en revue les difficultés, mais aussi les bonnes pratiques dans le domaine de la conduite des carrières, les bilans sociaux, de la démarche vers le label égalité diversité, etc. C'est l'ensemble des mesures prévues par le protocole d'accord du 8 mars 2013 qui doit être mis en œuvre, y compris sa partie relative à la prévention du harcèlement et des violences sur le lieu de travail qui concerne également le secteur public.

Nous avons constaté qu'aucun ministère ne se trouve en défaut dans les obligations de moyens ; tous respectent les indicateurs de primo-nomination ; ils dispensent des formations et se trouvent à un certain stade d'avancement vers la labellisation. Tous les ministères, au moment de la mise en œuvre de la réforme territoriale dans leurs services déconcentrés ont eu à prêter une attention particulière à la situation des agents, singulièrement des femmes.

Les feuilles de route déterminées au cours des conférences annuelles font l'objet d'une publication sur internet, comme cela a été le cas le 8 mars dernier ; elles dressent le bilan et les perspectives des actions en cours.

Le service des droits des femmes est associé aux actions de formation continue pour lesquelles la DGAFP a établi un document donnant les grandes orientations relatives à la méthode ainsi qu'au contenu ; cet outil est largement utilisé par les ministères. Nous

travaillons aussi en étroite collaboration avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), avec lequel nous construisons des modules pilotes portant sur les questions de l'égalité.

De notre point de vue, ces questions ne sont pas solubles dans celles, plus larges, qui ont trait à la diversité et à la discrimination, mais elles peuvent utilement s'articuler avec elles. Aussi, lorsqu'une administration consacre du temps aux problématiques de la diversité et de l'exclusion, veillons-nous à ce que l'égalité entre les femmes et les hommes ne soit pas oubliée. Les femmes et les hommes constituent deux groupes statistiques bien distincts, ce qui permet une approche comparée très efficace pour mesurer les progrès d'un groupe par rapport à un autre. De son côté, l'ENA propose des modules de formation constamment remis à jour. À l'occasion des bilans établis avec les ministères, nous récoltons des informations. Parmi les ministères appliquant bien les bonnes pratiques, peuvent être cités celui de l'équipement qui formera l'ensemble de ses cadres supérieurs – 700 personnes environ – d'ici la fin de l'année, et le ministère de la justice, qui forme les magistrats de façon systématique à tous les niveaux.

Sur l'impulsion de la DGAFP, les jurys sont systématiquement formés. Dans un premier temps, il a été jugé nécessaire qu'ils soient paritaires, mais cela ne suffit toutefois pas à garantir l'équité dans le choix des candidats : une prise de conscience demeure nécessaire pour éviter les disparités alors que la composition des groupes de candidats de départ permet d'assurer une meilleure représentation des femmes.

Par ailleurs les objectifs chiffrés de l'égalité entre les femmes et les hommes, s'appliquent aussi au secteur privé et un palmarès est réalisé par le ministère des droits des femmes. Une progression satisfaisante est constatée avec un pourcentage de femmes de 26 % en 2013, 29 % en 2014 et 33 % en 2015. Au sein des 120 premières entreprises de France, regroupées dans le SBF 120 (Société des bourses françaises), un tiers a déjà atteint le taux de 40 %. En revanche, parmi les entreprises du CAC 40, une seule femme a été PDG et une autre devrait l'être prochainement, ce qui constitue un résultat moins probant.

L'article 61 de la loi du 4 août 2014 fait obligation aux collectivités territoriales de plus de 20 000 habitants de produire, à l'occasion de la présentation de leur budget, un rapport de situation comparée portant sur la gestion des ressources humaines ainsi que les résultats des politiques publiques menées en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Le décret d'application du 24 juin 2015, prévoit l'entrée en vigueur de cette mesure à compter du 1^{er} janvier 2017.

Avec le soutien méthodologique du centre francilien de ressources pour l'égalité femmes-hommes Hubertine-Auclert, la DGAFP, la direction générale des collectivités locales (DGCL) et les associations d'élus, travaillent à la rédaction d'un guide de bonnes pratiques à l'intention des collectivités territoriales. Cet outil devrait permettre à ces collectivités de s'engager, à l'instar de l'État, dans une démarche vers l'exemplarité.

M. Dominique Prince, délégué à la diversité et à l'égalité professionnelle au ministère des finances et des comptes publics. J'occupe la fonction de délégué à la diversité et à l'égalité professionnelle à Bercy depuis cinq ans et je suis le deuxième titulaire de ce poste, créé en 2009. Mon administration s'inscrit dans toutes les priorités des politiques de gestion des ressources humaines et des engagements ministériels dans le cadre des conférences de l'égalité.

Dès 2009, le ministère des finances et des comptes publics s'est résolument engagé dans les politiques en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et de lutte contre les discriminations. À cette fin, les outils ont été adoptés rapidement et la mobilisation des énergies et des compétences a été importante puisque, outre la création du

poste de délégué, rattaché au secrétariat général des ministères – ce qui lui confère l'ensemble de la gestion des relations humaines des ministères économiques et financiers –, des mesures structurantes ont été adoptées. Un réseau de référents diversité a été implanté dans la totalité des directions du ministère. Il forme un comité de pilotage qui se réunit chaque mois. Par ailleurs, un plan de sensibilisation de la totalité de nos personnels à ces questions a été mis en œuvre par des actions de communication classiques et récurrentes.

Entre 2010 et 2013, nous avons formé 35 000 agents, dont la totalité des cadres de Bercy ainsi que l'ensemble des responsables de la gestion des ressources humaines. Les responsables de la gestion des ressources humaines ont deux jours obligatoires de formation, et l'ensemble des encadrants, quel que soit leur grade, une journée. Ce plan de formation, initialement destiné au « stock », concerne désormais tous les nouveaux entrants inscrits dans les programmes de formation, tant initiale que continue, de toutes nos écoles professionnelles. Nous formons par ailleurs tous nos jurys pour les concours externes, internes ou d'examens professionnels à la question de la lutte contre les discriminations, de la maîtrise des stéréotypes ainsi que de la traçabilité des décisions de ces jurys qui, dans leur quasi-totalité, sont paritaires.

Depuis 2012, nous établissons un rapport de situation comparée, présenté chaque année aux organisations syndicales dans le cadre d'un comité ministériel, et qui fait l'objet d'échanges. Ce document est mis à disposition de la totalité des personnels du ministère. Nous allons continuer à enrichir ce rapport : ainsi, dans le prolongement des travaux relatifs aux écarts de rémunération conduits avec le Défenseur des droits, nous allons conduire cette année au sein des administrations financières une étude consacrée à ce sujet, car il n'est pas douteux que de tels écarts sont susceptibles d'être constatés dans nos services.

Depuis 2010, nous avons mis en place une cellule de prévention des discriminations qui a traité un peu plus de 500 demandes. Nous continuons de nous conformer aux recommandations du Gouvernement et du ministère de la fonction publique en matière de gestion des ressources humaines. Par ailleurs, nous poursuivons notre travail interne ; aussi, en 2011, avons-nous appliqué un plan d'action adopté à l'unanimité des organisations syndicales. Ce plan venant à échéance en 2013, un nouveau plan portant sur la période 2015-2017 est en cours de déploiement.

M. Jean Launay, rapporteur. Pourriez-vous, monsieur Prince, détailler le rôle de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) en tant qu'outil de formation ?

Quelle est, d'autre part, la proportion de femmes dans le vivier des hauts potentiels ? Il semble que les ministères financiers soient en retrait dans leurs politiques de sélection.

Enfin, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEF) s'est substitué à l'Observatoire de la parité. Quel est son rôle au regard du travail accompli par la DGAFP ?

Mme Stéphanie Seydoux. Récemment installé par le Président de la République, le HCEF est une instance consultative placée auprès du Premier ministre, compétente pour l'ensemble du champ de l'égalité entre les femmes et les hommes. En ce qui concerne plus particulièrement l'égalité professionnelle dans le secteur privé, il articule son action avec le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (CSEP) qui est une instance paritaire. Il rend des avis et peut se saisir sur lesquels il souhaite alerter les pouvoirs publics – ce qu'il a fait l'an dernier au sujet du harcèlement dans les transports publics. Il a également pour rôle d'évaluer les politiques publiques : à ce titre, il conduit actuellement un travail d'évaluation du quatrième plan interministériel contre les

violences, et a rendu tout récemment un rapport d'évaluation de l'application des mesures prises en faveur de la représentation équilibrée au sein des instances de gouvernance.

Nous travaillons en étroite collaboration avec le HCEFH sans pour autant confondre les rôles ; dans le cadre des commissions thématiques, nous sommes associés pour avis technique à ses travaux. À côté de personnes qualifiées et d'élus, le directeur de la DGCS, comme d'autres directeurs de l'administration, siège au sein des instances du Haut Conseil, ainsi que les hauts fonctionnaires à l'égalité – dont M. Prince – qui sont aussi présents puisque l'administration est représentée de droit.

Mme Carine Soulay. Nous travaillons en bonne intelligence avec la mission cadres dirigeants (MCD). Le vivier des hauts potentiels, compte 29 % de femmes, l'objectif étant de 30 % en 2016 ; donc, *a priori*, même si l'homothétie n'est pas totale, les femmes sont suffisamment représentées pour que la cible puisse être atteinte.

Je ne dispose pas d'une ventilation du vivier par ministère d'origine. Cependant, pour ces cadres dirigeants, nous souhaitons développer une politique de carrières transversale afin d'éviter de devoir promouvoir les intéressés uniquement au sein de leur ministère d'origine ; c'est pourquoi nous n'avons pas besoin de telles statistiques.

M. Charles de Courson. Le quota de 40 % à atteindre en 2017 doit être apprécié, si j'ai bonne mémoire, ministère par ministère. Or les taux de féminisation et de masculinisation sont différents selon les ministères considérés. Quelle est, monsieur Prince, la proportion de femmes parmi les chefs de bureau de votre ministère ?

M. Dominique Prince. Je ne dispose pas du chiffre exact pour cette catégorie, mais j'estime cette proportion supérieure à 30 % pour l'administration centrale. À mes yeux, l'effort doit davantage porter sur les emplois de direction des services déconcentrés, car je pense que l'administration centrale est aujourd'hui assez bien féminisée, même si la parité n'est pas atteinte.

M. Charles de Courson. Certes, mais si 30 % des chefs de bureau sont des femmes, il faut ensuite les faire progresser vers les postes de sous-directeur puis de directeur : avez-vous, au sein de votre ministère, la ressource suffisante pour atteindre la cible de 40 % ? On sait, en effet, que la plupart des ministères gèrent leur personnel en interne. Si, depuis la création de l'ENA en 1946, la direction générale de la fonction publique tâche de mettre en œuvre une politique transversale, la réalité est que la mobilité entre ministères est très difficile ; il ne sera pas simple d'apporter des éléments féminins aux ministères trop « masculinisés ». L'expérience le montre, tous les ministères ont tendance à privilégier les fonctionnaires ayant fait carrière en leur sein.

Mme Stéphanie Seydoux. Je suis heureuse de constater que nos quotas constituent un outil de modernisation de la fonction publique dans la mesure où ils peuvent obliger les administrations à s'ouvrir, ce qui est singulièrement difficile. Si, en comptant seulement sur les ressources internes de Bercy, nous ne sommes pas certains d'atteindre les 30 %, d'autres ministères comptent plus de femmes et nous pouvons y trouver celles qui viendraient à nous manquer.

Le ministère des affaires étrangères, sous l'impulsion très volontariste de M. Fabius, a progressé à pas de géant. Des collègues nous ont cependant indiqué, à l'occasion de la conférence de l'égalité, que des réticences se faisaient jour face à cette évolution, surtout si elle doit conduire à ouvrir l'accès aux fonctions de chef de poste à des personnes provenant d'autres ministères.

Ces deux objectifs que constituent l'égalité entre les femmes et les hommes et l'ouverture ministérielle pourraient se conjuguer ensemble et gagner ainsi en efficacité.

Mme Carine Soulay. Mes collègues de la DGAFP et Florence Méaux vous ont exposé que la feuille de route de la DGAFP comme DRH de l'État, aux côtés des DRH des ministères, prescrit d'étendre la gestion interministérielle des personnels. C'est déjà une réalité pour le vivier des cadres dirigeants, qui est géré par la MCD, mais le vivier des cadres supérieurs, que la DGAFP commence à construire, nécessite une bonne connaissance des sous-directeurs et chefs de service – quel que soit leur ministère – de façon à améliorer la mobilité interministérielle pour les femmes comme pour les hommes. Ce sujet est ancien : aujourd'hui la volonté politique existe, nous nous engageons et nous donnons rendez-vous dans quelques années pour établir le bilan de cette politique.

M. Charles de Courson. Ne pensez-vous pas qu'il conviendrait de moduler ce taux uniforme de 40 % ministère par ministère ?

Mme Carine Soulay. Cela serait aller à l'encontre de l'objectif interministériel : une modulation ministère par ministère, signifierait que nous accepterions que l'objectif corresponde à la sociologie du ministère et renoncerions à une ambition intéressant les femmes comme les hommes.

Mme Sandrine Le Gall, adjointe au délégué à l'encadrement supérieur, sur la formation continue et la gestion des carrières dans la haute fonction publique. En matière de primo-nominations dans les postes de direction, alors que l'objectif fixé pour 2015 était de 30 %, les ministères économiques et financiers ont atteint près de 36 % ; en 2014, ce taux était proche de 25 % alors que l'objectif était de 20 %. Nous demeurons vigilants afin que cette progression perdure au cours des années à venir.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Merci pour vos propos.

Audition du 23 mars 2016

Capitaine de vaisseau Marc Véran, chef du pôle information, en charge de la politique des hauts potentiels des armées, colonel François-Marie Gougeon, chargé de la politique du haut encadrement militaire et Mme Claudine Andrianasolo, directrice de projet encadrement supérieur et cadres dirigeants au ministère de la défense (SGA/DRH).

M. le rapporteur Jean Launay, président. Madame, messieurs, nous vous remercions de nous avoir rejoints pour participer à nos travaux. Monsieur Marc Véran, nous avons été ensemble auditeurs de la 65^e promotion de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). Parmi les instituts rattachés aux différents ministères, la formation continue offerte par l'IHEDN fait, à mon avis, partie des plus abouties car son placement auprès du Premier ministre lui donne de la force et de la lisibilité. Lors de la session que j'ai suivie, les militaires représentaient un tiers des effectifs, et les notions de haut potentiel d'avenir et de vivier étaient déjà évoquées.

Capitaine de vaisseau Marc Véran, chef du pôle information, en charge de la politique des hauts potentiels des armées. C'est un honneur pour nous de pouvoir vous éclairer sur la formation continue et la sélection des élites militaires, mais aussi civiles, au ministère de la défense.

Les armées ont une tradition ancienne de formation continue, dont la seule finalité est de permettre le succès en opération, celle-ci ayant pour dimension particulière la possibilité d'y mourir. Nous entretenons et adaptons un système lié à cette singularité, et tenons compte du milieu et d'une certaine homogénéité dans le recrutement. Nous avons mis en place une sélection continue exigeante, qui va du terrain des opérations aux postes en administration centrale où les militaires se retrouvent tous un jour. La mobilité interministérielle est faible, la mobilité extérieure restant anecdotique et conçue dans le cadre de parcours très particuliers.

Il faut 25 ans et de nombreuses épreuves de sélection pour former un commandant de sous-marin nucléaire ; dans ma promotion de l'école navale, dix militaires se sont inscrits dans cette filière et seuls deux sont devenus commandants d'un sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE). Cette formation a un coût, et l'on ne doit pas échouer ne serait-ce qu'à cause de la charge financière représentée par un SNLE.

Les armées sont engagées dans un processus de transformation lourde qui se poursuit actuellement dans des chantiers dirigés par l'inspection des armées et par des mandats transverses lancés en 2014 par le chef d'état-major des armées (CEMA) auprès de la direction du renseignement militaire supérieur. On cherche à optimiser, à rationaliser et à trouver des synergies multiples. L'IHEDN poursuit sa mutation. L'institut perdra deux postes en 2016, deux autres en 2017, et verra sa subvention pour charge de service public réduite. L'idée est de trouver des ressources ailleurs et de se concentrer. Plusieurs autres audits sont réalisés sur le haut encadrement militaire, l'encadrement militaire supérieur et les officiers généraux.

Toutes les organisations publiques et privées assurent un module de formation pour les cadres dirigeants visant à détecter et à valoriser les talents. La cartographie de ces formations s'enrichit chaque jour, avec par exemple, l'Institut des hautes études de l'entreprise (IHEE) et le Centre des hautes études du ministère de l'intérieur (CHEMI) qui a repris le modèle du Centre des hautes études militaires (CHEM).

Le 8 mars dernier s'est tenue la réunion annuelle de l'Observatoire de la parité entre les hommes et les femmes sous la présidence du ministre, au cours de laquelle a été rappelée la volonté de poursuivre la féminisation de l'encadrement supérieur dirigeant. Une femme se trouve d'ailleurs au CHEM actuellement. Les femmes n'ont été admises aux postes d'officiers à l'école navale qu'en 1993, si bien que les premières d'entre elles arriveront bientôt au CHEM, que l'on intègre autour de 45 ans.

Vus du CEMA et des chefs d'état-major militaire, les enjeux s'avèrent multiples et conditionnés par la singularité militaire. Ils tiennent aux exigences du métier et à la volonté de disposer du meilleur officier pour chaque poste, ce qui a conduit à déployer une logique de parcours, d'assimilation des compétences et de détection des hauts potentiels jusqu'au poste d'officier général. Il faut disposer à chaque étape d'une carrière des officiers formés au juste besoin, c'est-à-dire au niveau des responsabilités qu'ils vont exercer ; on ne demande en effet pas le même recul ni la même hauteur de vue à un jeune officier sur un bateau qu'à un colonel. Chacun est évalué dans son poste et reçoit l'instruction nécessaire par strate.

Les cadres dirigeants militaires doivent avoir des aptitudes de manager et sont préparés pour assumer demain leur responsabilité de commandement en état-major ou en administration centrale. On introduit la notion de haut potentiel, le leadership étant important, car l'on souhaite disposer de commandants sachant prendre des décisions.

Nous nous assurons de l'adéquation du haut encadrement militaire – colonels, capitaines de vaisseau et officiers généraux – avec les besoins futurs établis par un exercice de prospective ; en outre, nous veillons à leur reconnaissance au sein de l'institution militaire.

Comme il faut pouvoir agir très vite et s'adapter à la mobilité et à la plasticité du contexte, la politique des hauts potentiels des armées est directement placée sous l'égide du CEMA. Rénovée en 2009, 2014 et 2015, le CEMA fixe les ambitions de cette politique dans un souci d'efficacité et de subsidiarité. Le dispositif, unique et commun aux trois armées, repose sur des grands principes et deux niveaux d'action complémentaires. En raison de la mobilité existant au ministère de la défense, le dispositif doit s'intégrer à celui des cadres dirigeants de l'État.

Nous insistons également sur le renforcement de l'interopérabilité avec nos alliés, sur l'enrichissement des expériences étrangères et sur l'intégration d'officiers des pays avec lesquels nous conduisons des opérations. Nous veillons aussi à assurer l'égalité des chances selon les mérites de chacun, homme ou femme.

Les enjeux du CEMA sont déclinés dans un document de politique des hauts potentiels et des très hauts potentiels qui date du 17 décembre 2015.

La formation continue des officiers repose sur les principes de parcours qualifiant, de logique d'emploi et de potentiel à développer au juste besoin. La formation militaire de premier degré concerne des postes technico-tactiques – chef de section, commandant de petit bâtiment ou chef de service sur un petit bateau – et se trouve dispensée par des écoles techniques pendant les dix à douze premières années de la carrière. Ensuite a lieu l'école de guerre – ou ses équivalents – dont on suit l'enseignement pendant un an ; elle prépare à des grands commandements ou à des postes en état-major, elle permet de développer une hauteur de vue et ouvre vers les premiers postes en interarmées. Enfin, pour le haut encadrement militaire, il y a l'enseignement militaire de troisième degré (EMS 3).

À chacune de ces étapes, la formation et la performance dans l'emploi à l'issue de l'enseignement sont évaluées et suivies sous diverses formes – notation, entretiens de

carrière et collège de classement des officiers. Ce dispositif, globalement commun à chaque armée, suit une logique de milieu.

La politique des hauts potentiels ne se déploie qu'à partir de l'école de guerre, moment où est délivré le premier signal officiel interarmées pour les 300 militaires qui la suivent chaque année, à un âge compris entre 33 à 35 ans. Les officiers détectés à cette occasion feront l'objet d'un suivi particulier, effectué, conformément au principe de subsidiarité, au niveau des directions des ressources humaines des chefs d'état-major d'armée. On évalue et classe ces officiers avant de les orienter entre huit domaines de parcours différents, dont le nucléaire, les systèmes d'information, le renseignement, les opérations, le soutien et les ressources humaines. En sortant de l'école de guerre, les officiers occupent un poste qui leur donne une première dominante de carrière, en particulier s'ils appartiennent à la catégorie des hauts potentiels. Le CEMA n'effectue pas de suivi nominatif, mais s'assure que le flux de ces officiers à haut potentiel permette de pourvoir à terme les postes de chef des huit domaines.

Au passage au grade de colonel, effectué en moyenne à l'âge de 42 ans, une nouvelle étape se met en œuvre à partir de l'analyse des postes d'officiers généraux à pourvoir. Elle permettra de distinguer les officiers à très haut potentiel de ceux à haut potentiel. La centaine de très hauts potentiels pourra prétendre aux dix postes sommitaux des armées : le CEMA, le major général des armées, les trois chefs d'état-major d'armée, les trois majors généraux d'armée, le poste commandant suprême allié Transformation de l'OTAN (SACT) et le chef d'état-major particulier du président de la République. Le CEMA et les chefs d'état-major des armées suivent nominativement ces très hauts potentiels ; les autres restent dans le vivier des officiers à haut potentiel et dans une logique de parcours, et ont la perspective d'occuper un poste d'officier général dans leur domaine de compétence. Il y a perméabilité entre les deux catégories, un officier pouvant se révéler quand un autre pourrait devenir moins performant.

Les officiers à haut potentiel sont suivis nominativement dans des comités d'armée présidés par le chef d'état-major d'armée. De mon côté, j'anime au CEMA le comité des hauts potentiels des armées qui s'assure du volume et de la qualité des officiers généraux disponibles. Les officiers à très haut potentiel sont suivis individuellement par les chefs d'état-major d'armée dans un comité spécial présidé par le CEMA avec le directeur du service du commissariat des armées (SCA). Ils font l'objet d'évaluations croisées et à 360 degrés – par leurs pairs, leurs supérieurs et leurs subordonnés – et suivent des parcours particuliers. On analyse leur cursus passé et futur, et l'on regarde ce qui leur manque pour assumer totalement leurs futures fonctions. L'effectif est modeste (cent officiers), comme le sont les flux puisque chaque armée ne peut pas y faire entrer plus de cinq officiers par an.

La sélection pour le CHEM et l'IHEDN est effectuée par le comité des officiers à haut potentiel des armées, présidé par le CEMA. Les officiers étrangers présents au CHEM appartiennent également à la catégorie des officiers à haut potentiel dans leur pays, leur intégration étant visée par le cabinet du ministre puis transmise au Premier ministre. Le CHEM et l'IHEDN sont les structures privilégiées pour la formation des officiers généraux et de l'élite militaire. Il n'y a que 19 places pour les officiers français au CHEM, mais le parcours vers le généralat peut également reposer sur d'autres formations supérieures de l'enseignement militaire 2 (EMS 2). Celles-ci, pouvant être nationales, sont conçues dans le cadre d'une logique de préparation à l'emploi ou d'acculturation. Ainsi, l'IHEDN armement et économie de défense est destiné aux officiers pouvant être employés dans le domaine capacitaire. Le CHEMI accueille des officiers à qui l'on souhaite donner une meilleure connaissance des équilibres des différentes composantes sécuritaires du territoire national. Le CHEM a noué des partenariats avec des structures internationales comme le *National Defense University* (NDU) américain, le *Royal College of Defence Studies* (RCDS)

britannique, qui se situent au niveau du CHEM, et, à un niveau inférieur, le *NATO Defence College* et les équivalents italien et allemand du CHEM. Enfin, il existe des formations à l'emploi ou d'acculturation à un pays pour les officiers prenant un poste d'attaché de défense à l'étranger.

Nos officiers à haut potentiel sont employés aux postes clefs du ministère de la défense ou des armées. Les postes offerts aux colonels et aux capitaines de vaisseau, répertoriés dans un catalogue évalué chaque année et refondé régulièrement, revêtent une importance majeure. Après les deux ou trois postes effectués à l'issue du CHEM, on étudie en priorité la candidature de ces officiers pour l'accès au généralat. Il est logique que ces officiers ayant bénéficié de parcours et de formations particuliers aient accès prioritairement à une échelle de solde dite B, qui traduit les responsabilités qu'ils occupent.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Ce système est-il infaillible ou connaît-il quelques échecs ?

Capitaine de vaisseau Marc Véran. Le système de sélection est infaillible, mais pas les hommes. Des personnes peuvent vouloir arrêter pour convenances personnelles ou parce qu'elles ne suivent pas le rythme. En revanche, les officiers sont examinés pendant 25 ans entre l'entrée dans l'armée autour de 20 ans et l'admission au CHEM. Au cours de cette période, ils ont tous exercé des fonctions de commandement et d'état-major, si bien que la sélection s'appuie sur des éléments solides qui rendent le système vertueux. Les rares défaillances que l'on constate sont généralement imputables à des raisons personnelles.

Quel que soit le niveau de la formation de l'EMS, des officiers étrangers participent à nos sessions. Cela s'avère nécessaire, car ils se trouvent en opération à nos côtés, et nous devons renforcer notre aptitude à coopérer et à nous comprendre, et développer l'interopérabilité de nos processus ; en outre, on s'enrichit toujours au contact d'expériences différentes. Rencontrer un commandant issu d'un pays membre du G5 Sahel et spécialiste de la lutte contre le terrorisme est important. Ces échanges s'inscrivent également dans une logique d'influence des savoir-faire et de la technologie français.

Notre politique de gestion a fait ses preuves depuis 2009. Personnalisée au niveau du CEMA ou à celui des chefs d'état-major d'armée, elle repose sur une logique de parcours qui s'enrichit progressivement. La féminisation se développe et connaîtra une accélération à partir de 2017, car les premières femmes sorties de l'école navale arriveront à l'âge d'occuper les postes supérieurs.

Mme Claudine Andrianasolo directrice de projet encadrement supérieur et cadres dirigeants au ministère de la défense (SGA/DRH). Une circulaire du 10 février 2010 a instauré les fondements d'un management des agents exerçant les fonctions de haut encadrement. Son objectif était de constituer des viviers pour préparer les mouvements de nomination à ces postes. Ceux-ci ne font pas l'objet d'une définition normative, mais sont concernés les postes de directeurs d'administration centrale, de préfets, d'ambassadeurs et de recteurs. La question de la définition des postes militaires du plus haut encadrement s'est posée. Nous avons participé à des travaux interministériels, placés sous l'égide du secrétariat général du Gouvernement (SGG), au cours desquels nous avons rencontré des entreprises publiques et privées pour nous inspirer des bonnes pratiques ; au ministère de la défense, nous avons bénéficié des travaux portant sur les très hauts et les hauts potentiels. Le processus interministériel avait abouti à la définition d'un profil commun des compétences managériales, d'une démarche de détection et d'identification des hauts potentiels dans l'ensemble des ministères, et d'une grille des compétences managériales riche de quinze critères. Nous avons appliqué les résultats de cette démarche aux personnels civils et aux militaires du ministère de la défense.

Au sein de celui-ci, le secrétaire général pour l'administration (SGA) pilote ces travaux depuis 2010, en étroite relation avec l'état-major des armées, la délégation générale pour l'armement (DGA), le contrôle général des armées (CGA) et l'ensemble de l'administration. La mission de l'encadrement supérieur et des cadres dirigeants, dont j'ai la responsabilité, constitue le bras armé de cette entreprise. En 2011, nous avons dressé la liste des cadres dirigeants du ministère, qui couvre une centaine d'emplois de haut encadrement militaire et civil, dont les postes d'administration centrale et de haut encadrement militaire. Nous avons développé un vivier ministériel, en vue de proposer sa validation au SGG pour qu'il intègre celui des futurs cadres dirigeants de l'État. Dans la conduite de ces travaux, nous avons respecté la grille interministérielle d'appréciation des qualités managériales et attaché une importance particulière à des revues de cadres croisées. Chaque entité du ministère – l'état-major des armées, la DGA, le CGA, le SGA – effectue sa propre revue des cadres, à partir de laquelle une réunion de synthèse permet d'échanger les propositions sur le fondement de critères communs, ceux-ci étant indispensables puisque des officiers travaillent au SGA et des administrateurs civils se trouvent en poste au sein de la DGA ou des états-majors des armées. Enfin, troisième étape, une revue de carrière, présidée par le directeur de cabinet du ministre ou son adjoint, est organisée pour arrêter le vivier d'une centaine de cadres par an.

Depuis 2012, une formation spécifique, le cycle interministériel au management de l'État, organisé par l'École nationale d'administration (ENA), a été déployée pour une soixantaine d'auditeurs parmi les cinq à six cents membres du vivier. En 2015, on a instauré une évaluation des cadres entrant dans le vivier et on a élargi l'accès au cycle interministériel au management de l'État à l'ensemble des nouveaux entrants dans le vivier, afin de favoriser la cohésion et de bénéficier d'une unité de formation.

La mission de l'encadrement supérieur gère la population des administrateurs civils, qui s'élève à un peu moins de 250 fonctionnaires, avec une démarche et des outils accompagnant les parcours. Nous conduisons des entretiens réguliers avec l'ensemble des administrateurs civils du ministère, notamment aux moments clefs de la carrière comme la mobilité statutaire et l'accès aux emplois fonctionnels. Nous avons également instauré, dès avant 2010, un comité des parcours professionnels de l'encadrement supérieur, chargé, autour de l'ensemble des employeurs du ministère, de traiter les sujets de l'encadrement supérieur civil et de faire partager les plans de relève des emplois et des cadres.

En 2009, nous avons expérimenté l'évaluation d'orientation à 360 degrés et nous avons pérennisé cet exercice l'année suivante ; conduits par les inspecteurs civils, ces rendez-vous consistent en l'audition des supérieurs, des partenaires et des subordonnés. Il ne s'agit pas d'un bilan de compétences, mais d'une évaluation de moyen terme des aptitudes techniques, managériales et relationnelles des administrateurs civils. Le *coaching* bénéficie depuis 2011 aux cadres civils et militaires de la sphère du SGA, et l'on développe cet outil d'accompagnement au développement professionnel et personnel.

La loi imposait en 2013 et en 2014 de nommer 20 % de femmes dans le haut encadrement civil et militaire, et le ministère de la défense a respecté cette obligation ; depuis 2015, les femmes doivent représenter 30 % des nouvelles nominations, objectif dépassé par notre ministère.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Madame Andrianasolo, pourriez-vous nous faire parvenir la grille des compétences managériales ?

Mme Claudine Andrianasolo. Je vous la remettrai bien entendu.

Capitaine de vaisseau Marc Véran. Les rendez-vous d'évaluation de carrière existent depuis dix ans dans toutes les armées, ce système rodé fonctionnant parfaitement.

Juste avant l'entrée au CHEM, l'*assessment center* – terme qui recouvre une évaluation d'une journée qui repose sur des mises en situation et un questionnaire particulier – est externalisé. Cette étape confirme ou infirme des traits de caractère et permet de corriger des défauts ou d'atténuer certaines tendances, afin que les officiers puissent exercer des postes d'administration centrale, dont le travail diverge de celui d'un commandement de bateau ou de régiment où l'on est le *primus inter pares* vers lequel les autres se tournent en cas de problème.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Nous avons prévu dans notre travail d'étudier les enjeux interministériels : les processus que vous avez développés donnent-ils déjà des résultats ? Y a-t-il des exemples de passage de vos cadres à haut potentiel dans d'autres ministères ?

Claudine Andrianasolo. Oui. Nous disposons depuis 2012 d'un système d'information, accessible à chaque ministère, sur les cadres dirigeants faisant partie du vivier interministériel. Il permet de connaître les *curriculum vitae* (CV) et les compétences de chacun de ces cadres. Parmi eux, un directeur d'administration centrale du ministère de la défense, contrôleur général des armées, est devenu secrétaire général du ministère de la justice.

M. le rapporteur Jean Launay, président. On peut supposer que les cadres civils seront plus nombreux à bénéficier des passerelles interministérielles. Les militaires des trois armes, après être passés par le CHEM, prendraient peut-être un risque pour leur carrière à s'inscrire dans une telle démarche. Cette intuition est-elle juste ?

Colonel François-Marie Gougeon, chargé de la politique du haut encadrement militaire. Les officiers généraux des armées sont effectivement peu représentés dans la mobilité interministérielle, du fait notamment de la brièveté de la carrière d'officier général, la limite d'âge étant fixée à 59 ans après avoir été repoussée de deux ans en 2010. La durée moyenne des périodes d'officier général s'élève à cinq ans, la durée maximale ne pouvant pas dépasser neuf ans, puisque les plus jeunes arrivent dans ce grade à 50 ans. Au moment où ils peuvent postuler à une mobilité interministérielle, leur employeur potentiel ne pourra plus le compter dans son équipe que pendant un ou deux ans. En outre, les flux d'officiers généraux sont dimensionnés en fonction du besoin des armées avec assez peu de marge ; une armée pourrait manquer de ressources pour pourvoir un poste en proposant un officier général à un emploi de direction d'administration centrale. Par ailleurs, du fait de la singularité de leur parcours, les officiers généraux ne sont pas connus en interministériel. Enfin, on ne peut pas encore mesurer tous les effets de la politique des cadres dirigeants de l'État, car elle continue de monter en puissance et n'est pas encore stabilisée.

Cette mobilité ne concerne pas que les officiers généraux, puisque des officiers des armées servent en interministériel dans le dispositif de mobilité extérieure qui s'inscrit dans la construction des parcours. Elle intervient après l'école de guerre et permet à des officiers de prendre un poste au ministère de l'intérieur – le flux s'intensifiant du fait de la situation sur le territoire national –, mais également à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) du ministère de la fonction publique et au ministère des finances. Ces officiers sont sélectionnés dans le cadre d'un parcours qualifiant et à une étape de leur carrière, en général celle de commandant lieutenant-colonel, pour acquérir un complément d'expertise dans un domaine particulier.

Mme Claudine Andrianasolo. La carrière est en effet courte pour les corps des officiers des armes.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Va-t-on reculer l'âge limite, aujourd'hui fixé à 59 ans ?

Colonel François-Marie Gougeon. Pas à ma connaissance. La dernière évolution a été décidée sous la pression du recul de l'âge de départ à la retraite – si bien que les mêmes causes pourraient produire les mêmes effets – mais il n'y a pas de volonté de repousser la limite d'âge ou de rajeunir le critère d'âge d'accès au généralat, aujourd'hui fixé à 50 ans. Toute année gagnée se traduirait par la mise à l'écart d'un certain nombre, alors que la cible pour les effectifs d'officiers généraux a diminué de 15 % en cinq ans, ce qui s'avère significatif si l'on prend également en compte l'effet retraite et celui du recul de la limite d'âge. La sélectivité d'accès au généralat se renforce et le taux d'entrée dans ce grade ne dépasse pas 25 % ; si on l'augmentait davantage, elle deviendrait difficilement supportable.

Mme Claudine Andrianasolo. L'âge légal de départ en retraite des ingénieurs de l'armement, des commissaires des armées et des membres du corps du CGA est plus élevé, si bien que ces agents sont plus à même d'effectuer des mobilités externes dans des postes de cadre dirigeant.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Pour autant, se priver d'agents âgés de 57 ans et demi, en pleine possession de leurs moyens, et disposant d'une riche expérience s'apparente à du gâchis en termes de ressources humaines, et je me suis d'ailleurs entretenu de ce sujet avec le général Pierre de Villiers.

Colonel François-Marie Gougeon. La Cour des comptes dressait le même constat dans son rapport sur les officiers généraux et déplorait que l'État se prive d'une ressource de gens formés, compétents et expérimentés. Elle recommandait que l'on propose des débouchés à après leur départ en deuxième section.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Quels pourraient être ces débouchés permettant d'allonger l'employabilité et de faire évoluer le système, tout en conservant sa mécanique ?

Colonel François-Marie Gougeon. Un certain nombre d'officiers sont systématiquement proposés pour rejoindre un grand corps – Cour des comptes, Conseil d'État et inspections générales –, mais ces mouvements restent encore marginaux et ne font pas, à ma connaissance, l'objet d'une politique délibérée.

Capitaine de vaisseau Marc Véran. Ce transfert des officiers généraux dans les grands corps reste relativement anecdotique. La durée d'emploi d'un agent à très haut potentiel devenant officier général à 50 ans ne peut excéder neuf ans, alors que sa formation et son expérience de terrain sont très riches. On ne parle là que du corps des officiers des armes, puisque les contrôleurs et les commissaires ont des limites d'âge plus élevées. Les officiers généraux peuvent cependant, aux termes de la loi, être prolongés, mais il s'agit d'une entorse au régime.

Si on maintenait les officiers généraux dans le statut militaire à 59 ans, on bloquerait les pyramides de carrière car le nombre d'officiers généraux est contingenté, même si on l'ajuste à la marge chaque année. Les armées fonctionnent selon une logique de flux et non de stock, qui ne peut fonctionner que si les plus âgés quittent leur poste. Il convient néanmoins d'explorer toutes les bonnes pistes, parce qu'un officier général de 59 ans qui a occupé le poste de CEMA dispose de bien plus que d'une expérience.

Mme Claudine Andrianasolo. Les cadres dirigeants de l'État partant en retraite, comme les officiers généraux à 59 ans, restent dans le système d'information pendant au moins trois ans ; il est ainsi possible qu'un autre département ministériel fasse appel à l'un d'entre eux, surtout s'il possède une compétence rare et stratégique.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Pourrait-on transposer le modèle militaire de formation continue des cadres dirigeants – école de guerre et CHEM couplé avec

l'IHEDN – au reste de la haute fonction publique, comme nous l'ont suggéré plusieurs personnes auditionnées ?

Mme Claudine Andrianasolo. Après la sortie de l'ENA, la formation continue des administrateurs civils dépend de la politique de chaque ministère. Au sein du ministère de la défense, un centre de formation au management de la défense, géré par la direction des ressources humaines, dispense aux cadres militaires et civils des cycles de management gradués qui consistent en des parcours pour les jeunes managers, les cadres confirmés et les grands décideurs. Ces étapes graduelles d'accompagnement au management offrent une formation continue dans des domaines thématiques de l'administration. L'encadrement supérieur peut suivre des sessions de formation spécialisée, comme celles du cycle des hautes études économiques ou des hautes études européennes. Le coût de ces enseignements nous oblige à cibler le public qui y a accès.

L'ENA propose également des cycles de formation continue sur des sujets relatifs à la haute administration publique, mais il n'y a pas de formation obligatoire dans un cadre interministériel. Au centre de formation de la défense, nos cadres civils et militaires doivent en revanche suivre les formations au management.

Capitaine de vaisseau Marc Véran. Ce que l'on attend des cadres dirigeants de l'État s'apparente à ce que l'on attend des cadres militaires, et on calibre la formation dans un triple objectif : l'emploi, le parcours et le *leadership*. Quelle que soit la place que l'on occupe dans la hiérarchie, il faut savoir décider.

Colonel François-Marie Gougeon. Notre dispositif est homogène, notre population appartenant au même ministère, et nous bénéficions d'une unité de temps, de lieu, de mode de gestion et de statut. Cela facilite la résolution des problèmes. On constate néanmoins dans les comités des parcours professionnels, que les moyens de sélection, de gestion et de formation se rapprochent énormément, les entretiens réguliers, les évaluations extérieures, les appréciations, les classements et les échanges avec les officiers supérieurs et généraux devenant des pratiques communes.

La mobilité interministérielle bute pour le moment sur une divergence entre le ministère chargé de la fonction publique et celui de la défense au sujet de l'équivalence entre les grades militaires et ceux de la fonction publique ; ce désaccord empêche l'application au ministère de la défense de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique. Cette question est débattue en interministériel entre le ministère de l'intérieur – la gendarmerie conservant son statut militaire –, le ministère de la défense et les services du Premier ministre. Un accord faciliterait la mobilité interministérielle.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Nous vous remercions d'avoir partagé votre expérience et vos analyses avec la Mission d'évaluation et de contrôle.

Audition du 29 mars 2016

M. Bernard de Courrèges d’Ustou, général de corps d’armée, directeur de l’Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), directeur de l’enseignement militaire supérieur, M. Joël Bouchité, préfet, directeur adjoint et secrétaire général de l’IHEDN, M. Hubert de Reviers de Mauny, général de division, directeur de l’École de guerre et M. Benoît Durieux, directeur du Centre des hautes études militaires (CHEM).

M. Jean Launay, rapporteur. J’ai eu la chance de participer aux travaux de la 65^e session de l’Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), qui a été pour moi l’occasion de côtoyer des auditeurs de haut potentiel et dont j’ai particulièrement apprécié la dimension interministérielle. C’est une des raisons pour laquelle j’ai souhaité constituer cette mission relative à l’encadrement supérieur de l’État. Peut-être pourrez-vous nous dire si le modèle militaire – caractérisé par la formation conjointe du Centre des hautes études militaires (CHEM) et de l’IHEDN des cadres ayant fait l’objet d’une première sélection au moment de l’École de guerre – serait transposable au monde civil.

Général Bernard de Courrèges d’Ustou, directeur de l’Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), directeur de l’enseignement militaire supérieur. Je vous prie de bien vouloir excuser l’absence du général Hubert de Reviers de Mauny, directeur de l’École de guerre, empêché du fait de modifications d’emploi du temps.

La détection, la sélection et la gestion de ce que l’on appelle les hauts potentiels dans les armées – grade d’officier général – s’effectuent dans le cadre d’un processus continu. La détection et la sélection interviennent lorsque les intéressés sont âgés d’environ 35 ans, à la moitié de leur carrière, et intègrent alors l’École de guerre. Au vu de mon expérience au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), puis au cabinet militaire à Matignon, je suis frappé de constater à quel point les pratiques du ministère de la défense se différencient de celles de la haute fonction publique. J’ai vu certains jeunes hauts fonctionnaires accéder très rapidement à des échelons de direction ou proches des décideurs, alors que le parcours est progressif dans les armées.

Un jeune officier évolue d’abord dans sa spécialité – à caractère plus technique – pour franchir ensuite, à mesure de l’âge et de l’expérience, l’étape de l’École d’état-major ou ses équivalents techniques pour les autres armées que l’armée de terre. Ensuite, vers l’âge de 35 ans, intervient ce premier jalon qu’est l’École de guerre où, pour la première fois, sont détectés les futurs hauts potentiels. Les intéressés font dès lors l’objet d’un suivi personnalisé au niveau de chaque armée – même si, depuis 2009, un suivi est aussi effectué à l’échelon de l’état-major des armées – suivi d’abord quantitatif puis, le cas échéant, suivi personnalisé pour des officiers ayant un potentiel d’officier général mais qui laisseraient apparaître un très haut potentiel de commandeurs à quatre ou cinq étoiles.

Il s’agit donc d’un processus continu, qui débute à l’École de guerre vers 35 ans, et se poursuit, pour des colonels de 45 ans environ, au CHEM, dont le cursus est couplé avec la session nationale « politique de défense » de l’IHEDN.

Nous formons les intéressés, tant au titre de l’enseignement militaire supérieur que de l’IHEDN, mais nous ne sommes pas responsables de leur sélection, ni de leur gestion : nous donnons simplement aux responsables des armées et de l’interarmées des éléments d’appréciation. Je ne pourrai donc pas répondre à des questions relevant des compétences des directeurs des ressources humaines (DRH) des différentes armées ; quant aux questions portant sur la parité entre femmes et hommes, elles relèvent plutôt de la directrice des ressources humaines du ministère de la défense, Anne Sophie Avé.

Jusqu'à présent, il appartient aux armées – terre, air, mer et services – de sélectionner leurs candidats à l'École de guerre et de déterminer la nature des concours, même si le nombre de places offertes est déterminé par l'état-major des armées. À l'issue de la scolarité au sein de l'École de guerre, nous donnons aux DRH des armées ainsi qu'au chef d'état-major des armées (CEMA) nos éléments d'appréciation, notamment s'agissant des détections de hauts potentiels. À titre d'illustration, moins de 30 % des officiers français de l'École ayant le grade de commandant ou de lieutenant-colonel, seront retenus au titre des hauts potentiels. Ce qui ne veut pas dire que tous seront nommés. En effet, les intéressés sont mis, ensuite, en situation de faire preuve de leurs qualités de chef. Il en est de même, lors du passage au CHEM, pour les colonels de 45 ans ; tous doivent confirmer leur haut potentiel, et nous informons les chefs d'état-major du petit tiers d'officiers que nous avons détectés comme susceptibles d'être de très hauts potentiels.

M. Jean Launay, rapporteur. Monsieur Bouchité, en tant que préfet, quelle appréciation portez-vous sur ce cursus engagé par l'IHEDN et le CHEM, en comparaison de ce qui est pratiqué pour les autres cadres de la haute fonction publique de l'État ?

M. Joël Bouchité, préfet, directeur adjoint et secrétaire général de l'IHEDN. Lorsque l'on découvre avec un œil extérieur le processus de validation des acquis et de promotion des officiers, on ne peut que s'interroger sur la haute fonction publique civile de la catégorie A ou A+, où la pratique est moins encadrée et beaucoup moins directive. J'ajoute que le processus – formation initiale, formation terrain interarmées, École de guerre, CHEM – laisse la possibilité de compenser des « erreurs d'aiguillage » : quelqu'un qui n'a pas été auditeur au CHEM peut devenir général quand même, et quelqu'un qui a été auditeur peut ne pas le devenir. En effet, même si le parcours est très organisé, d'autres circuits sont susceptibles de compenser d'éventuelles erreurs d'affectation : c'est un système aussi souple que structuré. Un officier supérieur occupant une fonction extrêmement lourde, par exemple au centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), et qui n'aurait pas eu le temps de faire le CHEM, a néanmoins vocation à devenir général.

La fonction publique civile est mal adaptée à cette systématisation. Les parcours des hauts fonctionnaires comportent surtout des formations métier, et la situation actuelle en impose un certain nombre de nouvelles.

Des viviers sont constitués par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) ainsi que par chacun des secrétariats généraux des ministères : les secrétaires généraux et le secrétaire général du Gouvernement se réunissent avec les hauts fonctionnaires chargés des ressources humaines ou chargés de fonctions opérationnelles, pour recenser des personnes d'une quarantaine d'années – hommes et femmes – à haut potentiel, en vue de leur faire occuper des postes de direction à courte échéance. Cette méthode ne revêt pas toutefois le caractère systématique observé dans les armées, car il y a une grande variété de métiers.

Dans un objectif d'acculturation aux intérêts fondamentaux de la Nation, le modèle pédagogique de l'IHEDN devrait faire école. Il faut que les cadres civils et militaires, les cadres de la haute fonction publique, mais aussi les cadres dirigeants du secteur privé, s'approprient les notions de défense et de sécurité nationale. Je considère que leur enseignement doit devenir la règle au terme de la formation « métier », au moment de la prise des fonctions de préfet, d'ambassadeur ou de cadre dirigeant. Ce brassage avec nos camarades militaires officiers supérieurs est, en termes de cohésion, nécessaire à la Nation.

M. Jean Launay, rapporteur. Une des caractéristiques de l'IHEDN est son rattachement au Premier ministre, alors même que plusieurs ministères se sont dotés d'organes poursuivant la même ambition comme l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) qui a créé le cycle des hautes études pour le

développement économique (CHEDE), pour le ministère des finances. Or, certaines de ses structures sont rattachées au ministère qui les finance et qui les a mises en place, et non au Premier ministre.

L'intérêt des échanges interministériels est pourtant patent. J'ai suivi le cycle de l'IHEDN et j'ai aussi bénéficié d'une formation au ministère des finances. Le modèle de l'IHEDN me paraît le plus abouti, car il est un excellent lieu de brassage des cadres civils et militaires. Les moyens financiers sont-ils suffisants ? Ne conviendrait-il pas de regrouper, sur le modèle de l'IHEDN, ces formations quelque peu éparées que j'évoquais à l'instant ?

Général Bernard de Courrèges d'Ustou. Cette mixité entre le militaire et le civil constitue une vraie valeur ajoutée de l'IHEDN comme de l'INHESJ – qui forme des responsables de la sécurité et de la justice et qui est également placé sous la tutelle du Premier ministre. Le centre de gravité de l'IHEDN est plutôt la défense et les affaires étrangères, même si les deux derniers Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale, parus en 2008 et 2013, ont montré la nécessité d'aborder tous les domaines. Un tel lieu de réflexion et de formation sur les questions de défense et de sécurité nationale, rassemblant des militaires, des fonctionnaires ainsi qu'une part importante de responsables du privé, ne se rencontre dans aucun autre pays : ni aux États-Unis, ni au Royaume-Uni, ni en Allemagne, ni en Italie ; le cas de la Chine étant particulier.

C'est incontestablement un bon modèle, avec la limite tenant à ce que plus les thèmes abordés sont nombreux et plus grand est le risque de diluer ce qui est au cœur de la formation. Sous la houlette du SGDSN, nous travaillons très bien avec l'INHESJ dans nos domaines respectifs, et nous nous retrouvons régulièrement pour des journées communes consacrées à des thèmes comme la radicalisation, les frontières ou les migrations. Il existe des champs interministériels que nous pouvons explorer en commun, mais chacun doit conserver ses spécificités.

Un autre aspect de la question tient à ce que nous bénéficions du soutien, y compris matériel, du ministère des affaires étrangères, mais surtout du ministère de la défense. Celui-ci ne souhaiterait peut-être pas consentir le même effort pour des travaux interministériels plus diffus. En revanche, nous cherchons à multiplier les échanges et séminaires croisés, qui sont toujours très riches, que ce soit avec l'INHESJ, l'Institut des hautes études pour la science et la technologie (*IHEST*) ou l'Institut des hautes études de l'entreprise (*IHEE*) ; nous avons aussi des contacts avec l'IGPDE. Nous raisonnons plus en termes d'activités communes que de grands instituts communs.

M. Joël Bouchité. Le modèle de l'IHEDN repose sur le croisement des origines professionnelles des cadres de la Nation, qu'ils soient civils ou militaires, issus du secteur public, privé, associatif ou politique, qu'ils soient parisiens ou provinciaux. C'est l'occasion de confronter les différentes cultures professionnelles. Nous organisons des cours magistraux, des colloques, des visites de sites, et les auditeurs préparent des « planches » en commun.

Les outils de formation en usage au sein des ministères sont plutôt à usage professionnel ou technique : même à un haut niveau, ce sont des formations « métier », destinées à aguerrir le dirigeant dans sa fonction. Notre modèle consiste à faire sortir les auditeurs de cette dimension « métier » afin de les mettre en capacité d'assumer la responsabilité de cadre dirigeant public ou privé de la Nation. De façon caricaturale, il faudrait peut-être supprimer cet environnement de formations « ultimes », délivrées à la Cour des comptes, au ministère des finances ou de l'intérieur, pour réunir ces cadres dirigeants qui auront à travailler ensemble et les rendre capables de s'approprier le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, qui contient tout ce qu'il faut savoir sur la

cohésion nationale et les enjeux fondamentaux du pays. Cela implique de savoir ce qu'est la défense ; il est impensable qu'un préfet – n'oublions pas que les jeunes générations n'accomplissent plus le service national – puisse ignorer la pensée stratégique française, les enjeux de sécurité nationale, les questions de sécurité des systèmes d'information, les menaces pesant sur le pays en France même et à l'étranger.

Cette formation peut être relativement courte, mais doit relever du Premier ministre ou du SGG. C'est une occasion exceptionnelle, pour un civil, de découvrir ce qu'est le monde de la défense. À cette fin, il faut que les cadres dirigeants de demain s'assemblent en un lieu de formation qui n'est ni qualifiant, ni diplômant, ni opérationnel, mais qui permette de s'appropriier les intérêts de la Nation. C'est un minimum, qui vaut pour les élus comme pour les hauts fonctionnaires et pour les responsables du secteur privé.

Il n'est pas concevable, par exemple, qu'un cadre dirigeant du privé n'ait pas conscience que son système informatique transporté – ne serait-ce qu'un simple téléphone mobile – peut constituer une menace pour son entreprise. Une demi-heure suffit à cette acculturation, et cela vaut pour tous. Il faut toutefois distinguer le métier, qui relève des ministères, de l'appropriation des intérêts de la Nation, qui doit relever du Premier ministre ou du SGG – ce qui ne signifie pas que la dimension de défense enseignée toute une année à l'IHEDN ne soit pas indispensable.

M. Jean Launay, rapporteur. Pourriez-vous nous donner des précisions au sujet de l'articulation entre le CHEM et l'IHEDN ?

Général Benoît Durieux, directeur du Centre des hautes études militaires. Le CHEM est installé à l'École militaire depuis sa création en 1911. Il est donc antérieur à l'IHEDN créé en 1936. Après la seconde Guerre mondiale, il renaît en 1952 sous une forme réellement interarmées. Ces dates sont importantes, car elles caractérisent le CHEM aujourd'hui : le besoin pour ce type de formation se fait sentir à des périodes de grands bouleversements stratégiques, où chacun perçoit confusément qu'un monde est en train de disparaître et un autre en train d'émerger. Je pense aux premières années du XX^e siècle, et c'est de nouveau le cas à présent, comme à d'autres périodes du siècle précédent.

Chaque année, le CHEM accueille une trentaine d'officiers, dont vingt-cinq Français et quatre à six étrangers provenant de pays alliés proches. Ils sont tous âgés de quarante-cinq ans environ et ont tous exercé des responsabilités importantes, comme le commandement d'un régiment, d'une base aérienne ou d'un bâtiment de guerre. L'objectif est triple : former des chefs militaires du plus haut niveau, c'est-à-dire des personnes réfléchissant aux questions de stratégie militaire ; développer leurs capacités à être des cadres dirigeants de haut rang ; développer leurs capacités à être des acteurs du dialogue entre le politique et le militaire.

Parler de formation au sujet du centre constitue un raccourci quelque peu réducteur. Il s'agit évidemment d'une formation, mais il s'agit surtout d'une période d'entraînement : de même qu'un jeune officier s'entraîne à piloter un avion, un colonel un peu ancien s'entraîne à concevoir et à planifier, par exemple, des opérations. Il s'agit aussi d'une période de réflexion face à un monde qui change et, de ce point de vue, l'ouverture vers l'extérieur est essentielle. Les auditeurs du CHEM ont des contacts entre eux, ce qui est très précieux puisqu'ils représentent une partie significative de l'équipe de commandement des armées qui sera en poste à l'horizon d'une dizaine d'années – même s'il n'y a pas d'automatisme dans le dispositif. Ils ont aussi beaucoup de contacts à l'extérieur, mais aussi avec les participants à la session nationale « Politique de défense » de l'IHEDN, où un auditeur militaire passe 30 % de son temps – pour 70 % au CHEM.

Cette combinaison est unique, car si d'autres pays se sont dotés d'institutions comparables à l'IHEDN, celles-ci sont moins ambitieuses ; tandis que les équivalents du CHEM sont davantage centrés sur des questions strictement militaires.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. En février 2015, nos collègues Francis Hillmeyer et Jean-Michel Villaumé ont remis un rapport sur la formation des militaires. Tout en reconnaissant l'efficacité de celle-ci, ils ont considéré que ses coûts étaient mal connus et que l'effort faiblissait. Quel est votre point de vue à ce sujet ?

Général Bernard de Courrèges d'Ustou. Je ne dispose pas à l'instant d'éléments susceptibles de confirmer un fléchissement de l'effort de formation militaire. En revanche, la connaissance des coûts, qui fait partie des éléments pris en compte dans les décisions, doit effectivement être améliorée.

Il faut distinguer la direction de l'enseignement militaire supérieur (DEMS) et l'IHEDN.

S'agissant de l'enseignement militaire supérieur, je ne suis pas en mesure, à l'heure actuelle, de donner le coût d'un auditeur du CHEM ou d'un stagiaire de l'École de guerre. Le budget de fonctionnement de la DEMS – dont les effectifs sont effectivement passés de 175 à 140 – est de l'ordre de 3,6 à 3,7 millions d'euros, dont 1,2 million provient de transferts du ministère des affaires étrangères puisqu'un tiers des stagiaires de l'École de guerre sont des invités étrangers. Ils sont 80 cette année, venant de 63 pays. Au sein de ce budget, l'École de guerre représente 1,8 million d'euros et le CHEM 260 000 euros pour neuf cadres et une trentaine de stagiaires. Le comité de coordination de la formation travaille à définir une méthodologie de calcul qui permettra de connaître le coût complet de la formation. Un certain nombre d'organismes de formation pilotes, comme l'école des sous-officiers de Sain-Maixent et l'École de l'air à Salon-de-Provence ont été retenus pour élaborer et tester cette méthodologie.

L'IHEDN, établissement public administratif (EPA), dispose d'un budget de 10 millions d'euros incluant des transferts des ministères de la défense et des affaires étrangères versés au titre des sessions internationales que nous organisons. La masse salariale de l'encadrement est connue, et l'Institut dispose de fonds propres provenant notamment des frais d'inscription. Un outil comptable qui est en train de se mettre en place, nous permet de suivre, non pas le coût des soixante sessions et des séminaires organisés annuellement pour nos 2 600 auditeurs, mais le coût des principales sessions comme la session nationale « Politique de défense ». Cette session compte une centaine d'auditeurs, dont une trentaine d'auditeurs « de droit » qui sont les officiers du CHEM, qui passent environ soixante-dix jours d'une session avec leurs camarades civils. La session 2014-2015 ayant coûté 2,5 millions d'euros en 2015, un auditeur revient à 25 000 euros environ. Nous disposons de recettes directes de 4 000 euros en moyenne par auditeur, les frais d'inscription variant, en fonction du statut de celui-ci, entre 3 000 et 15 000 euros. En tout état de cause, nos instruments comptables vont s'améliorer pour prendre en compte les prescriptions du rapport de 2015, et ce dans un délai moindre pour l'IHEDN que pour le CHEM, pour lequel nous sommes moins avancés.

M. Jean Launay, rapporteur. Les critères qui sont les vôtres pour identifier les hauts potentiels et sélectionner les trente officiers qui suivront la formation vous semblent-ils transposables à la haute fonction publique ? Quelles sont, pour vous, les qualités requises ?

Général Bernard de Courrèges d'Ustou. Je resterai très prudent ; je rappelle que notre processus de sélection est continu, ce qui rend les comparaisons malaisées. Dans le monde militaire, d'excellents jeunes officiers peuvent être de très bons meneurs d'hommes dans leurs premiers postes ou de très bons pilotes de chasse – ce qui constitue une

compétence très particulière – et ne pas nécessairement faire preuve par la suite, en milieu de carrière, au moment du passage par l'École de guerre, des compétences de chef, d'homme de caractère et d'ouverture d'esprit que nous recherchons. Ainsi, certains, brillants au départ, plafonnent au moment de cette deuxième partie alors que d'autres, qui ont été des officiers plus discrets, se révèlent.

Nous recourons, d'une façon générale, à des critères de notation liés à l'emploi au cours de l'année. En revanche, au moment du stage effectué au CHEM, les officiers sont comparés les uns aux autres au sein d'une population plus homogène, et les cadres de contact jouent un rôle important : ils observent leur caractère – critère auquel le chef d'état-major est très attaché – et leur ouverture d'esprit. On peut imaginer que celle-ci, par nature, est plus grande dans la haute fonction publique, puisqu'elle est amenée à connaître une plus grande variété de secteurs, tandis que le parcours militaire peut faire que l'on arrive colonel en ne disposant que d'une faible connaissance de certains milieux, des spécificités de la fonction publique ou des problématiques posées à l'État.

Nous intégrons donc, dans un premier temps, au stade de l'École de guerre, la dimension interarmées – terre, air, mer – puis, à celui du CHEM, la dimension politico-militaire, qui implique de prendre en compte les problématiques des acteurs avec lesquels il faudra interagir dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale, dont l'imbrication est croissante avec les aspects diplomatiques, politiques, économiques et – désormais – environnementaux.

Établir le parallèle avec la haute fonction publique me paraît hasardeux, car les hauts fonctionnaires, par nature, doivent disposer, beaucoup plus tôt que les militaires, d'une culture générale qui emporte une certaine curiosité d'esprit, alors que les cadres de l'armée doivent plus répondre à des critères de conviction, de caractère et de capacité de commandement. Au demeurant, c'est dans les responsabilités et les difficultés que se révèlent ce type de qualités, particulièrement l'aptitude à transformer une compétence et un effort individuels en une compétence et un effort collectifs ; à ce degré de responsabilité, les capacités attendues sont équivalentes entre le commandement militaire et la haute fonction publique.

À cet égard, j'avoue avoir rencontré des esprits brillants pour eux-mêmes, mais pas pour l'équipe qu'ils dirigeaient – souvent en raison de difficultés relationnelles –, doués d'une grande capacité de travail individuel sans pour autant savoir créer un projet collectif, faute de capacités managériales. C'est sur ces points que le parallèle établi entre les deux univers est pertinent.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Sachant, qu'à cet égard l'armée vient de loin, et que des progrès significatifs ont été réalisés, recourrez-vous à des procédures particulières pour favoriser l'accès des femmes aux postes de responsabilités ?

Général Bernard de Courrèges d'Ustou. On est reçu à l'École de guerre sur concours organisés par les armées. En revanche, la sélection pour accéder au CHEM résulte d'un processus de décision se terminant devant le comité des chefs d'état-major, sous l'autorité du chef d'état-major des armées, qui choisit les vingt-cinq officiers français appelés à suivre la scolarité.

S'agissant de la féminisation, tout officier, sans exclusive, peut postuler à l'École de guerre. Celle-ci, en 2015, connaissait un ratio de 10 % de femmes ; ce pourcentage pourra difficilement excéder 15 % à court ou moyen terme, puisqu'il correspond grosso modo au taux de candidates reçues dans les écoles d'officiers. Il peut y avoir quelques exceptions, mais l'accès aux postes de haut potentiel résulte du recrutement direct dans les écoles comme Saint-Cyr, l'école de Salon-de-Provence et l'École navale.

Être un colonel ou un capitaine de vaisseau féminin identifié comme haut potentiel ne saurait constituer un handicap pour devenir stagiaire du CHEM. Nous avions l'an dernier une stagiaire ingénieur en chef de l'armement, et cette année nous sommes « sauvés » par une femme colonel de l'armée des États-Unis, sans quoi il n'y aurait pas d'élément féminin au CHEM. Nous sommes quelque peu prisonniers de notre système d'enseignement militaire supérieur, et l'on peut penser que, à terme, les promotions du CHEM compteront deux à trois femmes par an au maximum. En revanche, dans les sessions nationales de l'IHEDN, alors que nous retenons un candidat sur trois, pour la session nationale « politique de défense », nous visons un taux de 35 % de femmes auditrices ; mais ce taux sera toujours tributaire des dossiers que nous recevons.

Nous organisons aussi des sessions destinées aux jeunes de vingt à trente ans, qui durent une semaine, en internat, avec le même triptyque visites-conférences-travaux en comité. 450 jeunes y participent chaque année, dont une moitié d'actifs et une moitié d'étudiants : le ratio de femmes y est fréquemment de 50 %. Cela montre l'intérêt que les jeunes, y compris les jeunes femmes, portent aux thématiques de défense et de sécurité nationale.

Des situations comparables sont constatées dans le monde militaire et le monde civil, où prévaut le fameux « plafond de verre ». À l'IHEDN comme au CHEM, l'âge moyen d'entrée est de quarante-cinq ans. Les participants apportent l'expertise de leur domaine et, utiliseront par la suite ce qu'ils ont appris, notamment dans le domaine des relations internationales, dans l'exercice de leurs responsabilités. Ce passage leur permet également de constituer un réseau. Reste que les pourcentages de femmes qui sont ceux de la haute fonction publique ne se retrouvent pas pour nos candidats ni, donc, pour nos auditeurs.

M. Jean Launay, rapporteur. Nous vous remercions, et laisserons le général de Reviers de Mauny répondre à la partie du questionnaire portant sur l'École de guerre.

Audition du 30 mars 2016

Mme Claire Pedini, directeur des ressources humaines et M. Michel Magot, directeur de la gestion des cadres du groupe Saint-Gobain, Mme Marianne Laigneau, directeur des ressources humaines, et Mme Nicole Verdier-Naves, directeur Dirigeants, Talents et Formation des Managers du groupe EDF.

M. le rapporteur Jean Launay, président. Mesdames, Monsieur, nous avons souhaité vous recevoir aujourd'hui car il nous semble que, dans un contexte de dialogue et de rapprochement de plus en plus étroit entre le secteur public et le secteur privé, l'État pourrait s'inspirer des pratiques des entreprises pour mieux détecter ses futurs cadres dirigeants. Vous pourrez aussi nous faire part de votre expérience sur les passages de fonctionnaires vers les entreprises privées.

Mme Marianne Laigneau, directeur des ressources humaines du groupe EDF. Le groupe EDF est le premier électricien mondial, avec un chiffre d'affaires de 75 milliards d'euros et près de 160 000 collaborateurs. La politique de gestion des dirigeants y est très fortement adossée à la stratégie d'entreprise et de groupe et à son implantation territoriale et internationale. En effet, EDF a évolué d'un statut d'établissement public « franco-français » en situation de monopole, à celui d'un groupe international coté en bourse – tout en restant une entreprise publique, ce qui constitue une particularité forte.

La politique de formation mobilise près de 10 % de la masse salariale, soit 700 millions d'euros en 2015. Près de 90 % des salariés d'EDF bénéficient d'une action de formation, au moins. Le groupe est constitué à 30 % de cadres avec des métiers à haute technologie et à forte expertise, ce qui a un impact sur la façon dont y sont gérés les hauts dirigeants. Leur gestion est conçue comme une politique groupe, très articulée à la stratégie et qui contribue à la cohésion de l'entreprise, participe activement à la diffusion de ses valeurs et à l'alignement managérial de ses dirigeants.

Mme Nicole Verdier-Naves, directeur Dirigeants, Talents et Formation des Managers. La politique de sélection et de gestion des talents et des dirigeants s'est construite progressivement avec l'objectif de maintenir des ressources et de les préparer à prendre des postes de responsabilités grâce à des compétences et un savoir-faire qui s'acquiert dans la durée. Il s'agissait donc de pouvoir identifier tôt les personnes potentiellement aptes pour occuper ces postes. Cette politique de recherche des talents s'est progressivement déployée aussi à l'international avec, concernant les dirigeants, trois axes principaux : la détection des talents – portée par le Président du groupe ce qui montre son importance ; la convergence des pratiques de rémunérations afin de faciliter la mobilité à l'intérieur du groupe, indépendamment des différences entre les pays ; et la politique de développement des dirigeants.

Après un recrutement qui intervient à la sortie des études d'ingénieur ou d'un cursus de grandes écoles, l'identification des talents s'effectue après la nomination dans deux postes à responsabilité au sein du groupe. Elle repose sur des grilles d'évaluation mesurant leur performance et leurs capacités. Après ce repérage local, un processus d'*assessment* est opéré au niveau national afin d'apprécier leur capacité à répondre à des situations professionnelles évolutives. Ce processus s'adresse à des collaborateurs de 30 à 35 ans, qui s'ils sont reconnus comme ayant ce niveau de potentiel, vont être gérés au moyen de deux viviers.

Le premier vivier – celui des hauts potentiels – réunit ceux pouvant accéder aux 200 principaux postes du groupe, et le second vivier regroupe les autres futurs responsables à

potentiel pouvant occuper les 600 autres postes principaux du groupe EDF. Les décisions concernant les nominations ou les promotions du premier vivier sont examinées par le comité exécutif qui se réunit toutes les trois semaines ou tous les mois. Au niveau inférieur, les promotions sont préparées par des comités organisés par métiers qui se réunissent tous les mois. Des tables de succession sont élaborées afin d'être toujours en mesure de faire face à des successions dans l'année ou dans les dix-huit mois pour les 200 premiers postes. D'autres tables concernent les plus jeunes, jusqu'à un horizon de 10 ans, pour leur faire faire les étapes de carrière nécessaires à l'acquisition des compétences exigées. Il en va de même pour les nominations aux principaux postes opérationnels comme, par exemple, la direction d'une centrale nucléaire ou d'une direction commerciale régionale.

L'efficacité de ce processus de sélection et de formation pour repérer les potentiels au sein du groupe est démontrée par les dernières nominations au Comité exécutif d'EDF. Sur les 9 postes renouvelés, 8 promotions sont issues des tables de succession et il n'a été procédé qu'à un seul recrutement extérieur. De même, 80 % des personnels nommés aux postes juste inférieurs sont issus des tables de succession. Ce système, construit au fil des ans, permet un processus de recrutement en interne efficace.

Nous avons développé des programmes de formation qui deviennent obligatoires pour les personnels identifiés comme « à talents ». Ces formations, communes à l'ensemble du groupe, sont générales ou bien portent sur le développement personnel de façon à ce que, notamment, des ingénieurs qui avaient été recrutés pour leurs compétences techniques, acquièrent progressivement des compétences plus larges de leadership. Ces programmes sont élaborés en fonction des compétences attendues de nos dirigeants sur lesquelles nous avons beaucoup travaillé. EDF assure, en effet, un service public avec des exigences en matière de gestion économique et de performance technique, d'anticipation et de prise en compte des parties prenantes dans un environnement complexe.

Mme Claire Pedini, directeur des ressources humaines du groupe Saint-Gobain. Je rappellerai tout d'abord que le groupe Saint-Gobain représente 39 milliards de chiffre d'affaires, 170 000 salariés dont 27 000 cadres. La vocation du groupe, qui a eu 350 ans l'année dernière, est de fournir et de concevoir des solutions innovantes et de haute performance pour l'habitat durable et notre vie quotidienne.

Si les trois quarts des effectifs de Saint-Gobain se situent hors de France, l'Europe en représente aujourd'hui tout de même les deux tiers. Il est vrai, cependant, que les pays où nous sommes en croissance se situent plutôt en Asie, en Amérique latine, en Afrique, au Moyen-Orient et dans une moindre mesure aux États-Unis.

Nos enjeux en matière de ressources humaines, à la fois en termes de talents et de dirigeants sont donc de plus en plus des enjeux internationaux, même si la France garde un poids important notamment dans les instances dirigeantes de l'entreprise. Saint-Gobain est un groupe français, dont la direction générale est française et entend le rester.

Les cadres représentent 16 % des effectifs du groupe, ce qui signifie un taux d'encadrement moyen qui résulte du nombre d'employés dans les agences de distribution ou les usines ; 44 % des cadres travaillent dans le secteur des ventes et du marketing.

La politique ressources humaines est portée par la direction générale du groupe qui la présente devant le conseil d'administration. Elle est ensuite communiquée au sein de l'entreprise de façon très transparente et ouverte dans tous les pays et à tous les niveaux.

Le premier point sur lequel je voudrais insister porte sur l'identification des talents et des futurs dirigeants. Notre processus, mis en place il y a de nombreuses années, est très rodé. Après deux ou trois années passées au sein du groupe, chaque cadre est évalué selon

des critères bien définis, portant à la fois sur ses compétences managériales et sur ses compétences techniques. Cette évaluation se fait au regard du potentiel de la personne, c'est-à-dire de sa capacité à grandir et occuper un poste de direction générale dans le futur.

Les managers directs et les ressources humaines sont co-acteurs de cette identification de talents et de potentiels. Cette évaluation combinée permet d'être au plus proche de la connaissance de la personne, mais aussi d'avoir des évaluations homogènes au sein de l'entreprise. La fonction ressources humaines permet, en effet, d'avoir une vision transversale de l'identification de nos talents.

Mon deuxième point portera sur la progression des carrières. Une fois les talents identifiés, nous leur bâtissons, selon leur potentiel, un parcours sur la base de postes variés qui vont leur permettre d'acquérir les capacités de direction, les capacités de management, les capacités techniques dont ils vont avoir besoin. Toutes les formes de mobilité possibles sont prises en compte, que ce soit la mobilité géographique – il n'y a pas un dirigeant qui n'ait pas travaillé à l'étranger ou en dehors de son pays d'origine –, la mobilité fonctionnelle au sens des différentes filières, et la mobilité de métier car nous avons des métiers très différents. La transversalité est importante car les carrières ne se déroulent pas de manière verticale au sein du groupe.

M. Michel Magot, directeur de la gestion des cadres du groupe Saint-Gobain.

Je commencerai par évoquer la participation à l'école du management de Saint-Gobain. Le groupe Saint-Gobain recrute 2 000 cadres par an dans les 66 pays où il est présent dont 400 en France. Au moment opportun de leur carrière, les « talents » ont un accès prioritaire à des programmes de cette université d'entreprise. Les programmes s'y déroulent en cinq étapes :

– un stage de « connaissance du groupe » est organisé, pays par pays ou région par région. La grande majorité des 2 000 cadres recrutés participent à ce stage au cours de leurs deux ou trois premières années de carrière ;

– un séminaire plus sélectif est ensuite destiné aux nouveaux managers de 28 à 35 ans. Ils passent dix jours ensemble pour se préparer à leurs premières fonctions d'encadrement (directeur d'usine, directeur financier, directeur commercial...). Ce séminaire concerne environ 300 participants par an ;

– le séminaire « management des opérations » concerne lui environ 100 participants par an appelés à devenir directeur général dans le groupe. C'est un stage de deux semaines de préparation à ces fonctions ; les directeurs généraux sont actuellement environ 600 dans le groupe.

Deux voies sont ensuite possibles :

– la première prépare aux grandes directions du groupe qui sont au nombre de 140 : Il s'agit d'un séminaire de management international qui réunit 20 personnes par an pendant deux périodes de 10 jours. Il est très axé sur le leadership et l'animation d'équipe et sur les échanges entre les stagiaires et la direction générale du groupe qui est très présente.

– la seconde voie est destinée aux managers qui ne sont pas appelés à devenir dirigeants mais amenés à exercer des fonctions d'encadrement importantes dans le groupe, ils suivent un séminaire de management avancé.

L'autre point que je voudrais évoquer porte sur l'organisation des plans de succession à tous les niveaux pour être certain que la relève soit prête à tous les niveaux du groupe: du plus petit réseau de distribution locale, jusqu'à la direction générale du groupe, le même exercice de revue de personnes et de plan de succession est effectué. Pour cet exercice, le manager est associé à son directeur des ressources humaines ainsi qu'au

directeur des ressources humaines mondial de l'activité concernée et au directeur des ressources humaines régional. Pour chaque cadre de Saint-Gobain, sont formalisés noir sur blanc les postes qu'il pourra assumer à différentes échéances : demain, court terme (un à deux ans), moyen terme (deux à cinq ans) et à plus long terme (plus de cinq ans). Nous nous assurons aussi que la relève est préparée et nous nous interrogeons sur les successeurs possibles pour chaque poste.

Simultanément à cet exercice, les listes de talents sont vérifiées et mises à jour. Ce travail est très collectif entre les managers et les directeurs des ressources humaines. Ce sont des réunions de décisions et pas seulement de réflexion ou d'exploration.

Mme Claire Pedini. Tous ces *process* s'accompagnent d'une évaluation permanente et d'une culture du *feed back*. Les échanges sont réguliers entre les managers, les salariés et les directeurs des ressources humaines. On cherche à être en permanence dans l'explication, le coaching, le dialogue pour que l'apprentissage et l'évaluation des personnes soient quasi quotidiens.

Le dernier point sur lequel je voudrais insister est celui de la diversité dans tous les sens du terme. Nous essayons, au sein de toutes les équipes de direction, de parvenir à la plus grande diversité possible, tant au niveau des formations, des pays, des expériences, que des origines, de l'âge et du sexe. Savoir travailler dans un univers ouvert et varié est une compétence essentielle qui doit être de plus en plus développée.

M. Jean Launay, rapporteur. Le parallèle de vos derniers propos en termes de haute fonction publique d'État pourrait s'appeler l'interministérialité. Je souhaiterais connaître la proportion des hauts fonctionnaires en disponibilité ou d'anciens hauts fonctionnaires qui occupent des fonctions d'encadrement chez EDF et Saint-Gobain.

Mme Laigneau et M. Magot, vous êtes d'anciens élèves de l'ENA et avez travaillé dans la fonction publique. Pouvez-vous nous parler, à la fois à travers votre expérience personnelle et à travers celle des fonctionnaires que vous avez croisés, de ces déroulements de carrière entre entreprise et administration et nous donner les raisons pour lesquelles on choisit ou non de retourner dans la fonction publique.

Mme Marianne Laigneau. Il y a 65 fonctionnaires au sein du groupe EDF de tous niveaux et, parmi eux, une trentaine de cadres supérieurs et hauts dirigeants. EDF, de par ses missions de service public et son histoire, a une grande proximité avec l'État et accueille chaque année des hauts fonctionnaires du secteur public.

La diversité des positions permises par la fonction publique donne beaucoup de souplesse. Certains viennent en détachement, d'autres en disponibilité, d'autres passent en position hors cadre. Si certains, après deux ou trois ans passés dans l'entreprise dans un poste déterminé, réintègrent leur corps d'origine ou choisissent une autre affectation, d'autres font le choix définitif de rester dans l'entreprise et d'y dérouler une grande partie de leur carrière. Les deux cas de figure co-existent. Certains types de postes sont par nature plutôt pourvus par des fonctionnaires en position de détachement. Les postes de directeur de la sécurité nous amènent, par exemple, à travailler régulièrement avec le ministère de l'Intérieur. Nous avons aussi beaucoup d'interactions avec d'autres ministères, principalement le ministère de l'Environnement et de l'énergie, mais aussi le Quai d'Orsay.

A titre personnel, j'ai maintenant passé autant de temps dans la fonction publique que dans l'entreprise. Mon expérience me conduit à trouver que l'État a beaucoup progressé dans la gestion de ses cadres dirigeants grâce à des partages de bonnes pratiques. La plupart des ministres de la fonction publique – le premier d'entre eux a été André Santini – ont suscité des échanges sur les pratiques entre DRH de la fonction publique et DRH du secteur

privé. Ces échanges ont été repris très récemment par Mme Marylise Lebranchu. L'État a mis en place un vivier de cadres dirigeants qui n'existait pas auparavant. Un travail a été fait sur l'interministérialité et le caractère ouvert des processus de sélection. Pour le Conseil d'État par exemple, si la proposition d'un poste donnait autrefois lieu à un choix en interne un peu opaque, un appel à candidatures a aujourd'hui été mis en place.

J'ai participé à des jurys de sélection de secrétaires généraux de différents ministères et pu constater que des progrès et des rapprochements avaient été faits, même si des différences subsistent, en particulier au niveau de la recherche de la transversalité. Les entreprises cherchent à construire des parcours qui intègrent du fonctionnel, de l'opérationnel, de l'international, de l'expertise et du management alors que dans la fonction publique d'État, le recrutement par concours, la gestion par corps qui reste assez cloisonnée et les problèmes de ressources et d'affectations rendent difficile la recherche de transversalité. Un ministère ne peut être que partiellement ouvert à des arrivées externes dans la mesure où il doit gérer ses propres effectifs et que le nombre de postes de dirigeants est inférieur au nombre d'impétrants.

Des progrès ont été faits, mais des questions structurelles et de stratégie demeurent.

M. Michel Magot. Ma réponse sera différente. Il n'y a aucun fonctionnaire en activité chez Saint-Gobain. La compagnie ne compte qu'une petite cinquantaine d'anciens fonctionnaires, la plupart dans des fonctions de recherche et développement – ce sont en général des anciens du CNRS. Parmi les fonctionnaires de Saint-Gobain, on ne compte qu'un ou deux retours vers la fonction publique ; ce mouvement est donc marginal.

La présence de fonctionnaires dans le groupe n'est pas un sujet. Hors du siège, très peu de mes interlocuteurs savent que je suis un ancien fonctionnaire. Je dois dire que j'ai quitté la fonction publique en 1992 et que des évolutions ont eu lieu depuis. Mais dans la fonction publique, un chef d'équipe ou un chef de service ne peut pas vraiment choisir son équipe ; un préfet, par exemple, ne peut pas choisir son secrétaire général. Ce mode de fonctionnement est inconcevable dans l'entreprise. Un responsable, quel que soit son niveau – que ce soit d'une filiale ou d'un magasin *Point P*, tient à choisir, valoriser, protéger et rendre efficace son équipe.

M. Jean Launay, rapporteur, président. Considérez-vous que les modalités d'identification et de sélection propres au secteur privé pourraient être utilement transposées au sein de la fonction publique ?

Mme Marianne Laigneau. Nombre de pratiques de l'entreprise pourraient être transposées : je pense aux tables de succession, à la définition de profils en fonction des postes à pourvoir – par exemple, les compétences demandées à un ambassadeur ne sont pas forcément les mêmes selon le pays –, à la pratique des viviers et à la détection assez tôt des futurs dirigeants, ainsi qu'à la formation aux multiples facettes des tâches des cadres supérieurs ou dirigeants en entreprise que ce soit la préparation au management ou à des fonctions de direction générale ou encore la gestion de parties prenantes.

Pour autant, la fonction publique et l'entreprise ne connaissent pas la même souplesse en termes de choix d'équipes, de modalités de rémunération ou d'affectation, ainsi qu'en matière de pilotage stratégique de la gestion des ressources humaines. On peut se poser la question de savoir quelle est la stratégie de l'État en matière de ressources humaines et qui dirige cette stratégie.

Mme Nicole Verdier-Naves. En entreprise, un bilan est fait sur la façon dont un responsable s'est acquitté de son poste. L'objectif est d'évaluer ces responsables en vue de leur poste suivant et d'identifier les compétences qu'ils doivent développer. Cette évaluation

porte sur la façon dont la personne a exercé ses responsabilités et dont elle a été perçue par son environnement ; ainsi, ce ne sont pas les mêmes personnes qui seront affectées à l'étranger, outre-mer, ou dans l'Est de la France. Nous essayons aussi de créer des parcours apprenants, de façon à ce que, poste après poste une personne puisse acquérir des compétences qui lui seront utiles pour pouvoir, le cas échéant, occuper l'un des plus hauts postes de la société.

Mme Claire Pedini. Le partage d'expérience pourrait nous amener à un travail plus pointu, en ce qui concerne la fonction publique, sur la mobilité, la progression au mérite, la flexibilité et la souplesse de la gestion. La flexibilité, la mobilité, la diversité et la capacité à choisir les équipes et à faire évoluer les gens et les organisations de manière fluide constituent de grands avantages pour une entreprise privée par rapport à des structures plus normées. Les plus beaux succès dans la gestion des dirigeants dans une entreprise sont obtenus par des responsables qui arrivent dans un nouveau poste avec un œil neuf grâce à la mobilité et la diversité, y progressent, et font progresser leurs équipes et leur organisation. Les passerelles entre la fonction publique et le secteur privé gagneraient, sans doute, à être multipliées.

M. Jean Launay, rapporteur, président. Dans quelles conditions faites-vous appel à des cabinets de recrutement ? Comment organisez-vous la gestion de la diversité et l'amélioration de la parité entre les hommes et les femmes ? Dans les formations que vous organisez, avez-vous des contacts avec l'État, y a-t-il des formations organisées en commun ?

Mme Nicole Verdier-Naves. Nous recourons aux cabinets de recrutement pour compléter notre vivier de hauts talents, lorsqu'il nous apparaît que nous ne disposons pas de compétences suffisantes dans certains métiers. Nous utilisons donc les cabinets de recrutement pour des recherches très ciblées. Nous l'avons fait, par exemple, pour recruter des profils de financiers au moment de la transformation du Groupe en société anonyme cotée. Aujourd'hui, nous le faisons pour rechercher des femmes ingénieurs, ou encore pour pourvoir des postes très spécifiques de dirigeants pour lesquels nous n'avons pas les compétences internes comme en matières d'immobilier ou d'informatique.

Les « assessment centers » sont également en général organisés avec des cabinets de conseil. Ceux-ci nous permettent de percevoir la vision qu'a le monde extérieur des compétences d'EDF, et de comparer celles-ci aux meilleures de celles de la place de Paris.

Mme Claire Pedini. À Saint-Gobain, nous ne recourons quasiment pas à des cabinets extérieurs pour des évaluations de nos talents ; en revanche, lorsque nous cherchons une compétence ou un profil dont nous ne disposons pas en interne, nous passons par des cabinets de recrutement spécialisés de façon quasi-exclusive.

M. Michel Magot. Pour Saint-Gobain la parité est un enjeu majeur car elle est attendue par nos partenaires. Nous avons établi en 2011 un plan très formalisé afin de la développer. Nous demandons notamment aux cabinets de recrutement de nous présenter des *shorts lists* qui comprennent à la fois des hommes et des femmes. De même, pour chaque poste, les plans de succession internes doivent comporter obligatoirement au moins une femme sur les quatre successeurs potentiels identifiés, même si ce n'est pas encore toujours le cas. Enfin, il existe dans notre société, notamment en Europe du Nord, des réseaux de femmes qui réfléchissent entre elles sur les stratégies de carrière à développer.

Le résultat reste modeste : même si des progrès sensibles ont été faits ces cinq dernières années : seulement 21,4 % des cadres du groupe sont des femmes, contre 16% il y a 5 ans. Les proportions sont cependant très différentes selon les pays ; dans certains d'entre eux, pays de l'Est, Chine, Thaïlande, États-Unis dans une moindre mesure, la proportion est très supérieure ; en revanche, dans d'autres pays, notamment dans certains pays d'Asie,

comme le Japon ou la Corée, il est très difficile d'imposer une femme à un haut niveau. Les fonctions supérieures du groupe sont tenues pour 15 % par des femmes. Sur les 140 dirigeants du groupe, 10 % sont des femmes contre 5% il y a 5 ans. Cette proportion devrait rapidement passer à 12 % du fait de la présence de femmes au sein des futurs dirigeants identifiés. Il faut bien conclure que ces chiffres sont trop modestes.

Mme Marianne Laigneau. Pour nous, la diversité est une source de performance opérationnelle. 30 % des salariés et des cadres du groupe sont des femmes. Nous sommes attentifs à ne pas en « perdre en route », au cours de leur carrière pour que l'on retrouve dans les postes à responsabilité des pourcentages comparables. Les femmes constituent aujourd'hui 30 % des viviers de talents de hauts potentiels et 17 % des dirigeants. Nous menons un effort important depuis plusieurs années afin de promouvoir les femmes à des postes de responsabilité dans l'entreprise. Le comité exécutif suit la réalisation de cet objectif.

Depuis 10 ans nous avons mis en place un réseau interne de femmes. Il compte en France plus de 2 000 participantes ; ce réseau français est maillé avec d'autres réseaux d'EDF, à l'étranger. Il est sponsorisé par la direction des ressources humaines et le directeur de la production. Il s'agit de montrer qu'il ne s'agit pas que d'une affaire de ressources humaines ; ce réseau est d'ailleurs ouvert aux hommes et chaque année nous nous mettons d'accord sur un plan d'action.

M. Jean Launay, rapporteur, président. Mesdames et Monsieur, je vous remercie.

Audition du 5 avril 2016

Mme Christine Manoury-Bette, du cabinet Eurogroup consulting et Mme Florence Méaux, déléguée pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'État.

M. Jean Launay, rapporteur. Mesdames, nous avons souhaité vous entendre car le cabinet de conseil Eurogroup participe au processus d'évaluation des hauts potentiels du vivier interministériel de l'État pour la mission cadres dirigeants. Nous souhaiterions que vous nous fassiez part de cette expérience et des modalités du processus que mis en place. Il serait également intéressant d'avoir l'analyse de ce qui, selon vous, distingue – ou pas – ce processus de celui suivi par les autres institutions ou entreprises pour lesquelles le cabinet Eurogroup travaille. Madame Méaux souhaite peut-être intervenir au préalable pour nous expliquer dans quelles conditions la mission cadres dirigeants fait appel à ce prestataire.

Mme Florence Méaux. Eurogroup est un prestataire qui a été choisi sur la base d'un appel d'offres dans le cadre d'un marché public et sélectionné au détriment de ses concurrents. Dès lors, je ne trouvais pas forcément adéquat que les concurrents d'Eurogroup puissent avoir accès à certaines informations et j'ai souhaité que cette audition se tienne à huis clos.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. On ne va pas parler ici des conditions de financement mais plutôt de l'organisation des prestations.

Mme Florence Méaux. Certes, mais la manière dont Eurogroup travaille avec nous relève du secret professionnel entre un prestataire et la personne publique.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Je vous rappelle qu'il s'agit d'un marché public financé avec les deniers du contribuable ?

Mme Florence Méaux. Oui, tout à fait. Mais si le marché est public, en revanche, le savoir-faire d'Eurogroup ne l'est pas.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. De toute façon tout ce qui sera dit ici est susceptible de figurer dans le rapport.

Mme Florence Méaux. D'autre part, il s'agit d'évoquer un sujet extrêmement sensible qui est celui de l'évaluation des futurs cadres de l'État.

Il faut d'abord expliquer les conditions dans lesquelles nous avons fait appel à Eurogroup.

Le vivier des cadres dirigeants de l'État a été mis en place au début des années 2010, dans le cadre de la démarche de professionnalisation de la gestion des cadres dirigeants voulue par le Premier ministre et ses successeurs, qui ont tour à tour poursuivi cette démarche. Il a été décidé, dans le cadre de ce qu'on a appelé des « revues de cadres », de demander à toutes les administrations publiques d'adresser – en l'occurrence d'adresser à mon prédécesseur – au secrétariat général du Gouvernement des listes de cadres dits à « haut potentiel ». Ces revues de cadres se sont tenues en 2012, 2013 et 2014, de façon formelle, pour aboutir à la constitution d'un vivier d'environ 650 personnes.

J'ai été nommée déléguée pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'État à l'été 2014 et je me suis rendue compte que ce vivier avait été constitué de manière un peu globale, que certaines personnes qui étaient à l'intérieur ne le savaient pas, que d'autres personnes dans ce vivier ne souhaitaient pas en faire partie et enfin, que certaines personnes

ne me paraissaient pas détenir toutes les qualités pour devenir un cadre dirigeant de l'État – et pour cause, il n'y avait pas réellement de méthode déterminant l'entrée dans le vivier. Les ministères adressaient au secrétariat général des *curriculum vitae* (CV) qui étaient ensuite compilés dans un système d'information. Nous disposions ainsi des coordonnées des personnes concernées de manière extrêmement formelle ; ces personnes n'étaient pas forcément reçues par la mission cadres dirigeants. Arrivée depuis peu et devant effectuer des recherches de profils de cadres, je me suis trouvée confrontée à des personnes qui n'avaient pas forcément le profil, ni le désir de devenir cadre dirigeant. Après un échange avec le Secrétaire général du Gouvernement et beaucoup de *benchmark*, avec nos homologues européens – britanniques notamment –, avec des sociétés du secteur privé et avec la Caisse des dépôts et consignations qui présente l'intérêt d'être une société mixte employant des fonctionnaires et des salariés de droit privé, j'ai proposé que nous objectivions davantage l'entrée dans le vivier des futurs cadres dirigeants.

Il s'agissait d'abord d'objectiver le processus interne car les personnes qui nous étaient adressées ne faisaient pas l'objet d'une évaluation particulière. Puis, nous avons souhaité introduire un regard externe, par le recours à un cabinet extérieur, venant apporter un avis complémentaire. J'ai pris mon temps pour mettre en place ce dispositif car il m'a été expliqué qu'il y avait de grandes réticences internes devant le recours à une telle pratique, perçue comme une forme de disqualification de l'avis que la hiérarchie pouvait porter sur ses cadres. J'ai donc rencontré tous les secrétaires généraux, tous les directeurs de cabinet, le secrétaire général de la Cour des comptes, la secrétaire générale du Conseil d'État, la cheffe de l'Inspection générale des finances, le chef de l'Inspection générale de l'administration, le chef de l'Inspection générale des affaires sociales et le contrôle général économique et financier pour comprendre ce qui était intéressant dans l'apport d'un regard extérieur mais également ce qui pouvait être perturbateur.

Finalement, j'ai trouvé beaucoup moins d'oppositions que ce qu'il m'avait été rapporté et ces oppositions, en prenant le temps de les comprendre, ont pu être levées. En fait, les personnes qui craignaient de nous voir adjoindre la compétence d'un cabinet extérieur, redoutaient que son évaluation ne prime sur le regard interne. Je leur ai assuré qu'il n'en serait pas question et qu'il s'agissait plutôt de croiser les regards ; il ne s'agissait en aucun cas de faire intervenir un prestataire extérieur pour nous défausser sur lui de ce qui relève de notre mission pleine et entière, à savoir identifier les personnes qui peuvent devenir des cadres dirigeants.

Nous avons utilisé un référentiel de compétences managériales élaboré par mes prédécesseurs – quinze compétences initiales ramenées aujourd'hui à dix – qui est le référentiel sur lequel sont évalués les cadres dirigeants de l'État et les futurs cadres dirigeants de l'État.

Pour la revue des cadres 2015, après avoir lancé un appel d'offres qui nous a conduits à sélectionner le cabinet de conseil Eurogroup, nous avons donc profondément modifié les conditions d'entrée dans le vivier interministériel. En 2014, 265 personnes étaient entrées dans ce vivier de manière systématique, sans une véritable évaluation professionnelle préalable. Nous avons élaboré une fiche individuelle dans laquelle le cadre est présenté ainsi que ses réalisations principales, son autoévaluation sur la grille de compétences managériales, l'évaluation de sa hiérarchie, la présentation de ses motivations à devenir cadre dirigeant et celles des fonctions de cadre dirigeant qui l'intéressent. En effet, quand vous êtes membre du vivier et qu'on vous demande ce que vous aimeriez faire : directeur des ressources humaines des ministères sociaux, directeur des systèmes d'information du ministère de l'intérieur, directeur du trésor, directeur du budget...., souvent la personne ne sait pas quoi répondre. Au bout d'une heure d'entretien, on peut s'apercevoir que la personne n'a pas forcément envie d'exercer ces métiers-là et qu'elle aimerait soit

continuer à faire ce qu'elle fait, soit diriger autre chose mais pas forcément devenir un cadre dirigeant de l'État. Donc il s'agit d'une feuille extrêmement précise qui nous révèle l'évaluation interne et la motivation de la personne.

En 2015, au lieu d'intégrer 265 personnes, nous en avons pris 100. Mes collaborateurs ont rencontré toutes ces personnes pour procéder à un *assessment*. Madame Manoury-Bette va vous expliquer comment les choses se sont déroulées. Nous avons recueilli tous les avis d'Eurogroup sur l'aptitude que ces personnes auraient à devenir cadres dirigeants. Mais, ainsi que je m'y étais engagée, même ceux qui n'avaient pas recueilli un avis franchement positif sont entrés dans le vivier en 2015. Au moment où nous parlons, l'avis d'Eurogroup n'a jamais été discriminant pour l'entrée dans le vivier. Ce n'est que cette année, sur la base de l'expérience prototype de l'année dernière, qu'il a été décidé, en comité des secrétaires généraux, que lorsqu'un avis porté par Eurogroup ne serait pas favorable, il donnerait lieu à une discussion. Et c'est ainsi qu'à la mi-juin, au comité des secrétaires généraux – il y en a un par mois – nous aurons les résultats de la promotion 2016 et nous saurons si toutes les personnes identifiées entreront ou non dans le vivier. Si l'avis d'Eurogroup est favorable, ce point sera vite traité car les secrétaires généraux ont déjà donné un avis positif sur ces personnes puisqu'ils les ont présentées à l'entrée du vivier. S'il existe une difficulté, cela donnera lieu à une discussion. J'aurai, au préalable, saisi les secrétaires généraux des quelques cas pour lesquels nous pensons que ces personnes ne sont pas prêtes à devenir cadre dirigeant et il y aura une discussion en comité des secrétaires généraux, un arbitrage collectif et une décision du Secrétaire général du gouvernement qui est celui qui *in fine* valide l'entrée dans le vivier interministériel.

Nous espérons avec Madame Manoury-Bette que nous n'aurons pas à conduire ce débat puisque cette nous visons une cinquantaine de personnes proposées. Nous avons invité les administrations à être encore plus exigeantes, à mener encore plus d'entretiens avec ces futurs dirigeants pour être certaines de leurs profils. Mes collaborateurs sont en train d'examiner les *curriculum vitae* de ces membres que je vais présenter au secrétaire général du gouvernement et, dans les semaines à venir, les équipes de Madame Manoury-Bette les rencontreront. Lorsque nous avons un doute, que nous avons l'impression que la personne n'a pas les états de service, nous discutons. Le secrétaire général aura les CV et peut-être qu'il me demandera, par exemple, pourquoi deux personnes qui n'ont été sous-directeur qu'une seule fois sont présentées à l'entrée du vivier. C'est la raison pour laquelle nous effectuons des contrôles de cohérence – nous sommes cinq collaborateurs actuellement à plein temps sur ce sujet. Puis, nous passerons la main à Eurogroup qui va nous renvoyer son éclairage, celui de son savoir-faire et de sa longue expérience en la matière, qui va nous aider à trancher sur l'entrée dans le vivier. Les personnes qui n'entreraient pas dans le vivier en 2016 pourraient y entrer en 2017 ou 2018.

Veuillez m'excuser pour cette longue introduction que je jugeais nécessaire pour replacer ce processus dans sa dimension historique.

M. Jean Launay, rapporteur. On passe de cent à cinquante personnes admises au sein du vivier. Pourquoi réduire cet effectif par deux ?

Mme Florence Méaux. Tous les ans, chaque administration alimente le vivier. La première année après sa création, 400 fonctionnaires ont été proposés ; les deuxième et troisième années, les effectifs ont porté sur 300 puis sur 275 personnes ; la quatrième année, 100 fonctionnaires. Il n'est pas souhaitable que le vivier compte 650 membres pour seulement 200 postes de niveau correspondant, au risque de susciter d'importantes frustrations et de laisser sous-entendre que le dispositif compte un certain nombre de fonctionnaires ne possédant pas le profil adéquat. L'année dernière, lorsque 100 fonctionnaires nous ont été présentés, il nous est apparu que cet effectif était sans doute

excessif et que certaines personnes n'avaient pas les caractéristiques pour intégrer le vivier. Nous avons donc souhaité que les administrations proposent moins de fonctionnaires mais des fonctionnaires mieux préparés.

M. Jean Launay, rapporteur. Les fonctionnaires admis précédemment restent dans le vivier ou en sortent-ils ?

Mme Florence Méaux. Ils doivent en sortir après 4 à 5 ans s'ils n'ont pas été nommés. Il n'est pas anormal que tout le monde ne soit pas nommé, même si l'on fait partie du vivier. 50 % des fonctionnaires nommés en Conseil des ministres étaient déjà cadres dirigeants. Il s'agit pour eux d'un second ou troisième poste de directeur, ce qui n'est pas anormal. Dans 25 % des cas, ce sont des membres du vivier interministériel. Dans 25 %, c'est quelqu'un d'autre qui n'est ni un cadre dirigeant ni un membre du vivier. Il y a quatre ans, les membres du vivier représentaient moins de 20 % des nominations – ce qui n'est pas étonnant, le vivier étant alors plus petit et moins cohérent. Notre objectif à l'avenir consiste à réduire la part des 25 % nommés hors vivier. Et c'est effectivement déjà le cas chaque année : nous gagnons des points. Il s'agit de rendre ce dispositif utile car il coûte de l'argent et mobilise des énergies : les personnes membres du vivier suivent désormais, de manière systématique, une formation de très haut niveau, une petite « École de guerre du management » qui s'appelle le Cycle interministériel de management de l'État (CIME). Il y a tellement de gens mobilisés pour entretenir ce vivier que je souhaite qu'il soit véritablement utile et offre un outil performant.

Chaque année, nous demandons des sorties du vivier. L'année dernière, 92 personnes sont sorties du vivier et 100 l'ont intégré. Ces dernières suivent actuellement le Cycle interministériel de management de l'État. Il n'est pas facile de dire à un collaborateur qu'il avait été identifié en tant que futur cadre dirigeant de l'État mais qu'il n'est plus aujourd'hui considéré comme tel. Des administrations ont eu ce courage, soit parce que les fonctionnaires concernés ont vieilli, soit parce que leur projet professionnel a changé.

Le vivier est donc quelque chose de vivant. Nous nous sommes donnés pour principe de le revoir tous les quatre ans. Nous avons demandé aux administrations de se focaliser sur l'exercice 2012 et d'établir pour les fonctionnaires entrés dans le vivier cette année-là, la même fiche que pour les personnes nouvellement admises. En effet, il n'y avait pas d'objectivisation de l'accès à cette époque. Nous avons ainsi demandé que les administrations confirment leurs places au sein du vivier. Les sorties concerneront cette année les fonctionnaires qui y ont été admis en 2012.

La Mission des cadres dirigeants de l'État s'occupe pleinement des membres du vivier. Après leur entrée, ils bénéficient d'un *assessment* ; ils suivent le CIME ; ils ont accès à un catalogue de formations dont ils peuvent suivre les modules (par exemple des formations en leadership, à la prise de parole en public, en négociation, pour apprendre à parler de soi, pour savoir valoriser son parcours). Les membres du vivier peuvent appeler mes collaborateurs pour être reçus en entretien et recevoir des conseils – ce qui est rare dans la fonction publique. Nous assurons un service humainement lourd, à forte valeur ajoutée. Je veux respecter son « objet social », c'est-à-dire préparer des cadres dirigeants de l'État. Ce vivier doit être vivant, c'est-à-dire formé de vrais potentiels pour devenir des cadres dirigeants.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Une question pour être sûr d'avoir bien compris : aujourd'hui, combien y a-t-il de personnes dans le vivier ?

Mme Florence Méaux. 605

Mme Manoury Bette, Cabinet Eurogroup Consulting. Le Cabinet *Eurogroup Consulting* est un cabinet de conseil en organisation, en stratégie et en ressources humaines. Nous sommes 350 consultants. C'est un cabinet entièrement français. Je dirige un département très spécifique qui s'occupe de développement personnel et d'évaluation. C'est dans ce cadre que nous intervenons pour la Mission des cadres dirigeants. Je pense que nous avons été choisis entre autres pour nos références : nous travaillons depuis de nombreuses années pour le ministère de la Défense, notamment pour l'évaluation des capitaines de vaisseau, avec la direction des ressources humaines de la Marine, mais également avec le DRH de l'Armée de Terre et de l'Armée de l'Air, dans le cadre de la sélection des futurs amiraux et généraux et apporter un éclairage sur la responsabilité. Nous travaillons également pour le ministère de l'Intérieur pour l'évaluation des sous-préfets issus d'autres corps que le corps préfectoral, pour lesquels un regard extérieur est souhaité. Nous travaillons pour la Caisse des Dépôts (à la fois pour le vivier des cadres dirigeants et celui des jeunes potentiels), ainsi que pour des groupes privés comme le groupe Banque populaire Caisses d'Épargne (BPCE), sur le vivier des futurs cadres dirigeants et les jeunes talents.

Par rapport à des cabinets de conseil classique, nous employons une équipe singulière : elle est formée de consultants très confirmés possédant, des formations et expériences assez différentes, et qui ont la capacité de modéliser les comportements. Pour nous, l'évaluation ne constitue pas seulement un instrument de mesure : il s'agit également d'un vecteur d'action et de progrès. Dans ce cadre, nous établissons certes une mesure du potentiel, mais à l'issue de toutes les évaluations, nous procédons à une restitution « à chaud » des points forts et des points de progrès des personnes. Il y a un échange. Nous modélisons le comportement, ce qui permet à la personne ensuite d'agir pour progresser car elle connaît les ressorts qui la conduisent à accomplir des actes qui se révèlent contre-productifs au regard des objectifs qu'elle poursuit.

Mme Florence Méaux. Souhaitez-vous que nous parlions des méthodes ? J'ai moi-même assisté aux *assessment*.

Mme Manoury Bette. Deux secrétaires généraux de ministères y ont également assisté.

Le principe est d'arriver à être suffisamment objectif pour établir le profil d'une personnalité, ses points forts et ses points de développement, et donner des conseils pour progresser. Le potentiel, c'est à la fois un savoir-faire, une personnalité et de la motivation. A l'extrême une personne très brillante dans un domaine ne sera pas performante si elle ne possède pas la motivation nécessaire.

Nous avons élaboré une méthode qui permet une évaluation à 360 degrés dans des environnements différents. Il y a toujours deux consultants qui observent, sachant que la difficulté de l'observation réside dans la maîtrise de la subjectivité. Travailler avec deux consultants, permet de limiter ce risque. Nous réalisons des mises en situation professionnelles hors du cadre professionnel de la personne évaluée. Ces exercices sont construits à partir du référentiel des compétences conçus par la Mission des cadres dirigeants. Ils portent sur des situations hors du cadre professionnel habituel afin de nous permettre d'évaluer les ressources des individus et non leur savoir-faire. C'est là que réside le potentiel. La question est de savoir quelles seront les ressources que la personne évaluée va pouvoir utiliser dans une situation qu'elle ne maîtrise pas forcément mais qui se rapprochent des circonstances que les futurs dirigeants vont rencontrer. Dans le secteur public comme dans le secteur privé, un dirigeant des années 2010 ne se trouve pas dans la situation d'un dirigeant des années 1970 où les événements pouvaient être assez largement anticipés. Aujourd'hui, nous vivons dans l'incertain, dans l'inconfort personnel. Les évaluations sont faites pour observer les personnes dans cette situation d'inconfort.

Nous faisons ensuite passer un test de personnalité. Nous demandons un écrit afin d'apprécier la façon dont les personnes expriment quelque chose de personnel, sur un sujet d'actualité qui les intéresse et sur les raisons de ce choix. Les personnes se livrent ensuite à une autoévaluation « à chaud » sur la manière dont elles se sont senties et ont perçu dans cette démarche. Enfin, nous procédons à une restitution individuelle et personnelle, d'une demi-heure à trois quarts d'heure, qui permet un échange sur les points forts et les points de progression, ainsi que des conseils pour la suite.

Face à une démarche nouvelle dans le secteur public, les personnes arrivent souvent à reculer, en exprimant des réticences. Cependant dans presque 100 % des cas, elles repartent satisfaites parce qu'il s'agit vraiment d'une démarche personnalisée qui leur permet de progresser, de développer une réflexion sur elles-mêmes et sur leur mode de fonctionnement. Il est assez rare de bénéficier d'un tel moment d'évaluation spécifique.

Mme Florence Méaux. Je peux confirmer la très grande satisfaction des personnes parce qu'elles ont toutes été reçues par la Mission des cadres dirigeants. L'année dernière, sur 100 personnes, il y en a peut-être eu une insatisfaite. La profondeur de l'exercice que Madame Manoury Bette vient de décrire permet de présenter aux cadres un profil qui leur ressemble.

J'ai personnellement fait l'expérience de l'*assessment*. Je me suis reconnue. Certes, c'est un miroir grossissant, en particulier de ses défauts et ce n'est pas nécessairement agréable de les voir ainsi décryptés. Mais nous avons affaire à des cadres qui ont du recul sur eux-mêmes et qui sont capables de remises en question. Dans les rapports que notre prestataire établit pour nous et pour les personnes évaluées, on trouve des recommandations en termes de développement personnel et de développement professionnel : le candidat n'est jamais laissé seul face à ses qualités et points de progrès ; il repart avec des préconisations destinées à lui permettre de mener à bien sa transformation professionnelle.

M. Jean Launay, rapporteur. Est-ce que vous faites une distinction entre la rémunération au mérite et la constitution des viviers de haut potentiel ?

Dans cette forme d'identification et de recrutement, quelle place reste-il à l'avancement par concours ? Vous avez parlé l'une et l'autre à plusieurs reprises d'*« objectivisation »* ou d'*« objectivité »*. Est-ce que ces termes s'appliquent bien pour l'identification des qualités professionnelles pour les jeunes potentiels ?

Vous avez utilisé le terme de *« promotion »* en évoquant cet ensemble que forment les personnes intégrant le vivier au cours d'une même année. Ces personnes éprouvent-elles le sentiment d'appartenir à une promotion ? Est-ce qu'ils se voient ?

Avez-vous mesuré l'éventuel risque de démobilitation de ceux qui ne rentrent pas dans le vivier ou de ceux qui en sortent ? Une dernière question : avez-vous déterminé si le passage par des cabinets ministériels constituait un facteur d'accélération pour le passage dans le vivier ?

Mme Florence Méaux. Pour répondre à la dernière question, il me semble qu'un quart des nominations au Conseil des ministres, au fil du temps, concerne des membres des cabinets ministériels.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Vous avez indiqué que 50 % des fonctionnaires nommés en Conseil des ministres étaient déjà cadres dirigeants, que 25 % des fonctionnaires nommés provenaient du vivier et que 25 % étaient issus d'ailleurs. Ce dernier quart correspond aux personnes sortant de cabinets ministériels ?

Mme Florence Méaux. Oui, sachant qu'il peut y avoir des membres des cabinets ministériels qui sont entrés dans le vivier il y a quelques années. Ce chiffre de 25 % de nomination en dehors du vivier provient d'une estimation effectuée sur une dizaine d'années, avec des fluctuations liées à l'effet des fins de mandature ; c'est une approximation qui a pu être reconstituée à partir des systèmes d'information de l'État existants.

Nous avons en tout cas une règle d'or – que le Secrétaire général du Gouvernement a rappelé à plusieurs reprises –, nous ne sollicitons pas les membres de cabinet en exercice pour des postes de directeurs.

M. Jean Launay, rapporteur. J'ai bien compris que l'on n'en faisait pas rentrer dans le vivier les fonctionnaires travaillant en cabinet. Mais est-ce que ce passage en cabinet ministériel constitue ensuite un motif d'accélération du passage dans le vivier ?

Mme Florence Méaux. Ce ne sera jamais un motif objectif puisque nous avons tout fait pour rendre objective l'intégration au vivier.

Mme Manoury Bette. L'*assessment* que nous réalisons s'affranchit totalement d'une logique de reproduction des élites. Nous travaillons sur les ressources de la personne – le ministère de l'Intérieur nous avait justement demandé de travailler sur ce point –, ce qui nous permet de détecter des personnes issues entre autres de la diversité ou d'identifier des personnes qui ne posséderaient pas le profil « habituel » de « l'homme blanc de trente-cinq ans, énarque », etc.. C'est ce qui fonde notamment l'intérêt de ce type de démarche.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Quel est donc le pourcentage de personnes issues de la diversité ?

Mme Florence Méaux. Comme vous le savez, il est interdit de procéder à ce genre de décompte. En théorie, il est possible de donner accès au vivier à des personnes moins conformes au profil ordinaire au sein de la haute fonction publique. Instinctivement, je vous dirais que ce pourcentage est faible mais c'est là le reflet de la manière dont la fonction publique recrute ses cadres dans les écoles. Je vous renvoie à l'étude scientifique réalisée à l'occasion des 70 ans de l'ENA à propos de la diversité des origines au sein des promotions. Le vivier est le reflet du code génétique de la haute fonction publique. Les énarques représentent 40 % des cadres A+ ; ils sont 40 % dans le vivier.

Cela étant, je vous rappelle qu'aujourd'hui, le caractère discriminant de l'avis d'*Eurogroupe* est pour l'instant sans effet dans la composition du vivier puisqu'il n'existait pas de barrière à l'entrée.

En ce qui concerne le lien entre rémunération au mérite et vivier des hauts potentiels, il faut être très prudent car ces deux notions sont étrangères l'une à l'autre. L'intégration au vivier des cadres dirigeants n'entre pas dans la procédure statutaire de constitution d'un dossier pour un agent. Un chef de service peut se montrer brillant, atteindre le niveau maximal des primes auxquels il peut prétendre et, pour autant, ne pas faire partie du vivier interministériel des futurs cadres dirigeants de l'État pour différentes raisons – par exemple, parce que sa hiérarchie ne l'a pas proposé. Il peut aussi avoir été proposé et avoir subi un *assessment* qui a révélé des qualités et des défauts. Ce document appartient à la personne évaluée et figure dans les dossiers de la Mission.

Mme Manoury Bette. Nous envoyons à la Mission cadres dirigeants le document que nous remettons aux personnes que nous évaluons. Seules la Mission et les personnes évaluées ont le dossier que nous établissons à l'issue de l'*assessment*.

Mme Florence Méaux. L'année dernière, lorsque j'indiquais en comité des secrétaires généraux que, parmi les cent fonctionnaires évalués par *Eurogroup*, certains

présentaient un profil d'un plus haut niveau que d'autres, il m'a été demandé de communiquer leurs dossiers d'évaluation à la hiérarchie. J'ai refusé : nous ne sommes pas chargés d'instruire la carrière d'un individu. Nous sommes là pour identifier des profils que nous pouvons proposer aux autorités quand des nominations doivent être effectuées.

Les personnes détectées éprouvent-elles un sentiment d'appartenance ? Elles ont sans doute un petit sentiment d'appartenance à une promotion puisqu'en ce moment, elles sont en train de suivre le CIME. Pendant sept mois, elles se retrouvent une fois par mois pour travailler en ateliers sur des sujets relatifs au *leadership* et au *management*. Elles prennent des petits-déjeuners et déjeunent ensemble. Nous avons par ailleurs créé un groupe sur LinkedIn pour ceux qui veulent se retrouver et échanger avec nous sur un certain nombre de sujets.

De même que la rémunération au mérite, l'avancement par concours est sans rapport avec notre démarche. Tous les cadres membres du vivier ont passé des concours, ont atteint le niveau A+ pour la plupart et le vivier contient des fonctionnaires issus de cinquante corps différents. Nous ne nous plaçons pas au-dessus de cette règle intangible de la fonction publique du recrutement par concours ; en revanche, nous pensons que l'évaluation de personnes conduites à exercer des fonctions éminentes dont vont dépendre le bien-être et la performance de dizaine de milliers de collaborateurs relève de notre responsabilité. On ne peut pas aujourd'hui mettre des milliers de personnes dans des mains sans s'assurer qu'elles sont les plus expertes possibles. Ce serait prendre des risques redoutables pour le fonctionnement de toute une organisation. On vit dans un monde où la responsabilité du dirigeant vis-à-vis des hommes qu'il doit diriger est fondamentale. Mme Manoury a raison de souligner que l'*assessment* a pour but, notamment, de vérifier que la personnalité des cadres est en accord avec l'exercice de telles fonctions. C'est ce que nous recherchons.

Le concours a attesté des aptitudes intellectuelles, de la capacité à mobiliser des connaissances et à rédiger des notes. L'expertise technique dans la fonction publique ne fait pas de doute. Les gens sont presque trop experts ! Ils ont du mal à déléguer, parce qu'ils ont besoin de se sentir plus experts que leurs collaborateurs. Mon métier consiste aussi à leur expliquer que l'on peut être un peu moins expert dès lors que l'on est un manager d'excellence, capable de faire fonctionner une organisation collective.

M. Jean Launay, rapporteur : Il faut savoir transmettre.

Mme Florence Méaux. Exactement.

Mme Christine Manoury-Bette. Nous travaillons beaucoup sur le fondement de la théorie des intelligences multiples. Le concours fait surtout appel à des capacités d'intelligence logico-mathématique ou d'intelligence verbo-linguistique. Nous travaillons sur ces deux mêmes types d'intelligence, mais aussi sur les intelligences intrapersonnelles et interpersonnelles. On voit bien que la faculté du dirigeant à mobiliser ces différents types d'intelligence lui permet d'être adaptable et de mener des projets de transformation. Notre spécialité est de savoir comment fonctionne le dirigeant dans ces moments de transformation.

Mme Florence Méaux. Précisons que la moyenne d'âge du vivier est de quarante-neuf ans. Ce sont des jeunes prometteurs qui ne sont donc pas si jeunes que cela. D'ailleurs, au vu des premiers retours d'expérience de ces évaluations, nous nous sommes rendu compte, avec le directeur général de l'administration et de la fonction publique, qu'il faudrait envisager de procéder à ces évaluations à un stade antérieur de la carrière. C'est le sens de la circulaire du Premier ministre qui préconise de mettre en place des évaluations plus tôt. Dans le cadre de nos travaux, nous rencontrons des cadres qui, s'ils avaient été conseillés plus jeunes, auraient sans doute fait d'autres choix. Nous voyons également des cadres regretter

de ne pas avoir reçu plus tôt certains conseils qui leur auraient permis de progresser plus rapidement.

Ce système est vraiment nouveau. La fonction publique, à l'instar d'autres grandes organisations, n'y est pas familière. Il est toutefois amené à se développer, tant ses apports sont importants.

Enfin, vous m'avez interrogée sur la question d'une éventuelle démobilitation des personnes qui n'entrent pas dans le vivier ou de celles qui en sortent. Ceux qui sortent du vivier représentent une minorité. En général, ceci se fait d'un commun accord avec leur employeur, pour des raisons tenant notamment à l'âge et à la motivation. Quant à une éventuelle démobilitation de ceux qui n'entrent pas dans le vivier, je ne l'ai pas observée à ce jour. Le vivier n'est pas devenu un tel objet de convoitises qu'il susciterait le dépit de ceux qui n'en font pas partie. Il est d'ailleurs possible d'être nommé cadre dirigeant sans faire partie du vivier ; c'est le cas de 25 % des nominations aujourd'hui.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Quel intérêt y aurait-il à permettre aux personnes évoluant dans la fonction publique de faire une partie de leur carrière dans le privé ? Réciproquement, serait-il souhaitable que le secteur public attire des talents du secteur privé ?

Mme Florence Méaux. C'est un sujet important et délicat. 10 % des cadres du vivier ont une expérience dans le secteur privé. Ce n'est pas négligeable. Il y a un très grand intérêt tant pour la fonction publique que pour le secteur privé, à mélanger les cultures. Avec le directeur général de l'administration et de la fonction publique, nous avons organisé des réunions avec l'ANDRH (Association nationale des DRH), comme je vous l'ai indiqué lors de notre précédente audition. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que les conditions d'exercice des hauts fonctionnaires ne favorisent pas ces allers-retours. En effet, la position de disponibilité pour dix années arrête la progression de grade. De nombreux cadres dirigeants émettent le souhait d'avoir une expérience dans le secteur privé, pour revenir ensuite dans la fonction publique. Aujourd'hui, c'est quasiment impossible. Un départ dans le privé implique une suspension de l'avancement. Le haut fonctionnaire qui part dans le privé exige des conditions de rémunération favorables, puisqu'il fait un sacrifice. L'écart de rémunération avec la fonction publique est alors impossible à combler et il est difficile pour la personne en question de revenir. Néanmoins, à titre personnel, je trouve qu'il est important de favoriser ces allers-retours.

Mme Christine Manoury-Bette. Comme l'a dit Florence Méaux, le brassage des cultures est source d'enrichissement mutuel. Il est certain qu'il serait intéressant de pouvoir structurer les parcours alors qu'aujourd'hui on reste dans une logique d'opportunités. On recherche des compétences et, en même temps, une expertise très pointue dans un domaine peut justement interdire une mobilité compte tenu des règles en vigueur. Il serait bénéfique pour les uns et les autres de prévoir, dans les parcours des hauts potentiels, une expérience de deux ans, par exemple, qui serait sensiblement différente de leurs expériences antérieures. Le dialogue entre les entreprises et l'administration en serait d'ailleurs facilité. Sur le plan personnel également, un tel dispositif constituerait un enrichissement.

M. Jean Launay, co-rapporteur : Comment s'effectue l'évaluation des capacités managériales ? Ce concept est plutôt issu du secteur privé. Quelle est votre méthode pour identifier ces capacités s'agissant des hauts fonctionnaires ? Concernant le cycle interministériel de management de l'État (CIME) qui définit le contenu des programmes ?

Mme Christine Manoury-Bette. Pour répondre à la première question, les capacités de management sont essentiellement fondées sur des qualités relationnelles, intrapersonnelles et interpersonnelles. On détaille, dans une évaluation, à travers l'ensemble

des exercices proposés et à partir du référentiel de compétences, la capacité d'écoute active du haut fonctionnaire, sa capacité à communiquer, à déléguer, à contrôler. Toutes ces qualités structurent la capacité d'un dirigeant à manager et c'est dans cette optique que nous formalisons des préconisations. Par exemple, on peut détecter qu'une personne dispose d'une compétence certaine pour diriger des équipes, mais qu'elle peut se révéler très directive. Elle devra donc travailler sur certains aspects de sa personnalité et à cet effet, nous lui proposons des techniques de management. Elle devra aussi avoir un parcours en phase avec ses motivations. Elle pourrait par exemple, avant d'être en charge de plusieurs milliers de personnes, occuper des postes moins exposés sur le plan du management, mais qui lui permettront de progresser. On pourrait la placer dans un environnement dans lequel elle sera obligée de pratiquer le dialogue social ou de mettre en œuvre un projet de transformation.

Mme Florence Méaux. Nous vous avons transmis le référentiel des compétences managériales. Dans ces compétences, on retrouve les compétences liées à l'intelligence de situation, celles liées à l'action et celles liées à la relation, c'est-à-dire la mise en sens, la mise en scène et la mise en « zen » si l'on veut utiliser un jeu de mots mnémotechnique.

L'intelligence des situations (mise en sens) fait appel aux capacités du dirigeant à comprendre le sens des situations, mais également de le co-construire avec son équipe, afin de dégager une vision pour l'organisation. Celle-ci doit être pertinente et partagée par tous. Elle fait appel à trois qualités : l'aptitude à développer une vision stratégique, l'ouverture d'esprit et l'innovation. Celles-ci doivent être exercées avec les autres et non pas individuellement.

L'intelligence liée à l'action (mise en scène) fait appel aux capacités de pilotage d'une organisation pour qu'elle atteigne ses objectifs.

L'intelligence liée à la relation (mise en « zen ») fait appel à des capacités de comportement, propres à favoriser un environnement de travail plaisant et efficace dans lequel l'équipe est fière des résultats atteints.

L'élaboration d'un référentiel de compétences managériales pertinent est un sujet important pour toutes les grandes organisations. Il n'est de bon référentiel qu'un référentiel adapté aux circonstances. Par exemple, l'État a grand besoin d'innovation, d'écoute, de pilotage. On a donc insisté sur ces compétences essentielles. Les mises en situation proposées par Eurogroup sont faites pour les tester chez les cadres. Elles mettent les personnes « en danger », dans des scénarios qui permettent de se rendre compte si elles sont à l'écoute, si elles sont capables de s'éloigner du cadre. Les consultants du cabinet jouent des rôles dans ces mises en situation. Ils sont d'autant plus exigeants que la personne est à l'aise, afin de lui permettre de montrer l'étendue de ses qualités.

Cette méthode n'est pas scientifique, mais elle est très technique. Pour l'élaboration du référentiel, c'est le secrétariat général du Gouvernement qui a tenu la plume, mais l'ensemble des partenaires ministériels et la DGAFP ont été associés à sa préparation, dès 2010, à l'origine de la démarche.

Mme Christine Manoury-Bette. Un référentiel de compétences managériales est le reflet d'une culture. Il n'est donc pas exhaustif. L'accent est mis sur certaines compétences centrales. Il est intéressant que les dirigeants s'appliquent à eux-mêmes ce référentiel, car cela instaure une forme d'exemplarité. Un dirigeant ne peut pas demander à ses équipes de se transformer si son discours n'est pas congruent avec son attitude.

Mme Florence Méaux. S'agissant des cadres dirigeants nommés en Conseil des ministres, peu d'entre eux ont été soumis à l'*assessment* aujourd'hui. Mais nous ne les oublions pas. J'insiste, et, en général, ils en sont d'accord, pour qu'ils bénéficient d'un

accompagnement à la prise de fonctions, avec un coach certifié. Trois séances d'accompagnement sont programmées. Au début de ces séances, les dirigeants se confrontent à un outil du même genre que le diagnostic initial de l'*assessment* qui permet de dresser leur profil managérial. On les aide à mieux se connaître et à prendre conscience des points sur lesquels ils doivent progresser.

S'agissant des programmes du CIME, ils donnent lieu à un appel d'offres. Pendant trois ans, l'ESSEC MA a été notre prestataire. Il l'était encore lorsque je suis arrivée en fonction. Une fois le contrat parvenu à échéance, l'année dernière, le secrétariat général du Gouvernement a relancé l'appel d'offres. Nous avons choisi un nouveau partenaire : *Turning point*.

Comme pour le référentiel et l'*assessment*, c'est la mission cadres dirigeants qui a dimensionné le CIME, en lien avec tous les partenaires RH de l'ensemble des ministères, l'ENA étant le maître d'ouvrage du dispositif. Nous avons rédigé un cahier des charges que nous avons soumis à ces partenaires pour prendre en compte leurs observations. Il en résulté une formation sur sept jours qui prend en charge cinquante personnes collectivement et en ateliers de petits groupes. Interviennent successivement des consultants spécialisés, des sachants du secteur du management et du leadership, des grands témoins. Par exemple, dans un mois, la secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique interviendra au sujet des grands projets de transformation. Des études de cas sont réalisées en petits groupes. Le cahier des charges est très exigeant et nous avons le sentiment que la formation dispensée aujourd'hui dans le CIME est ce qui se fait de mieux en matière d'apprentissage des techniques managériales. Un bilan sera établi à l'issue de la période de trois ans qui vient de démarrer pour relancer l'appel d'offres.

Nous sommes satisfaits de notre collaboration avec Eurogroup et des retours des cadres sur les *assessments*. De la même manière, Turning Point, qui voit les personnes en groupe, nous informent de la manière dont ils perçoivent les participants. À certains moments, la parole est plus libre et les cadres expliquent ce qu'ils vivent au quotidien dans leurs administrations, ce qui nous permet d'ajuster nos interventions auprès d'eux.

Monsieur Jean Launay, co-rapporteur. Je vous remercie beaucoup pour votre contribution.

Audition du 5 avril 2016

Les directions des ressources humaines des armées : général Hervé Wattecamp, directeur des ressources humaines de l'armée de Terre, général Claude Tafani, adjoint ressources humaines du major général de l'armée de l'air, vice-amiral Christophe Prazuck, directeur du personnel militaire de la Marine.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Je souhaite la bienvenue et je vous laisse la parole pour un propos liminaire.

Le vice-amiral Christophe Prazuck, directeur du personnel militaire de la Marine. Je voudrais d'abord préciser que ce qui fonde la légitimité de l'encadrement supérieur de la marine, c'est le parcours opérationnel réalisé au cours de la carrière. Nous ne faisons pas de recrutement « latéral », comme pourrait le faire une entreprise, pour un poste de commandement d'un porte-avions ou d'un sous-marin nucléaire. Nous n'estimons pas non plus que la seule réussite à un concours, à 18 ou 20 ans, suffise à fonder l'accès aux plus hautes responsabilités. Les 200 officiers de marine recrutés chaque année se partagent entre une centaine d'officiers spécialisés dans des cursus très techniques et une centaine d'officiers généralistes. C'est dans ce vivier de généralistes que vont être distingués les futurs responsables. Environ 35 d'entre eux réussiront le concours de l'école de guerre, qui est le jalon marquant entre une carrière purement opérationnelle et une carrière ouverte vers les plus hauts postes de commandement ; une trentaine d'officiers deviendront ensuite capitaines de vaisseau, moins d'une dizaine d'officiers généraux ; et parmi ces derniers, deux officiers chaque année accéderont à des postes de direction générale dans la marine.

Deux particularités distinguent donc, à mon sens, la politique des relations humaines de la marine au sein de la fonction publique : la légitimité acquise par le parcours opérationnel suivi pendant les quinze premières années de la carrière, suivi par une alternance entre postes opérationnels et en administration centrale pour les officiers ayant réussi l'école de guerre. Autre caractéristique, la variété des postes dans l'état-major. Notamment, les amiraux postés en province ont en plus de leur responsabilité opérationnelle, des responsabilités de management dans des postes extrêmement divers, d'une façon peut-être assez proche du management des relations humaines en entreprise.

À côté du passage par l'école de guerre, l'évaluation annuelle est également très importante pour détecter les officiers à potentiel ? Chaque commandant note annuellement ses subordonnés en son âme et conscience et de façon indépendante d'une année sur l'autre, c'est-à-dire sans tenir compte des années antérieures. Nous consolidons ensuite l'ensemble de ces notations au cours de la réunion annuelle du collège de classement des officiers qui permet d'effectuer une comparaison des notations pour des postes occupés très différents. Le classement annuel résulte d'une appréciation hiérarchique opérée dans un cadre uniquement militaire. Nous avons donc souhaité croiser ces évaluations avec le regard extérieur de psychologues du travail appartenant à la marine ou de sociétés extérieures grâce à des évaluations à 360 degrés et des mises en situation.

Que fait-on des personnels qui ne sont pas sélectionnés dans ce parcours de responsabilités, dans un corps où la moyenne d'âge est de 30 ans tous grades confondus et de 28 ans sur les bateaux, du matelot à l'amiral ? Si la carrière d'un officier n'est pas vouée à évoluer vers plus de responsabilité, je dois, soit orienter ces personnels vers une seconde carrière, soit lui offrir des responsabilités asymptotiques dans la marine mobilisant des compétences techniques croissantes. C'est dans ce sens que des progrès pourraient être encore effectués.

Général Claude Tafani, directeur des ressources humaines de l'armée de l'air et adjoint au Major général de l'armée de l'air. Je commencerai par la formation continue des armées qui est un levier essentiel pour faire évoluer nos jeunes, les faire progresser au sein de l'institution mais aussi au bénéfice de la société tout entière qu'ils ont vocation ensuite à aller irriguer. Constituant un critère d'attraction vers l'armée, cette politique de ressources humaines procède à la préparation de l'avenir au même titre que les programmes d'armement ou les programmes de capacités. La gestion du personnel et la formation sont intimement liées. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle depuis 2008, les commandements des écoles de l'armée de l'air et la direction des personnels ont fusionné dans la direction des ressources humaines.

Concernant la sélection des hauts potentiels, le modèle est le même que celui qui vient d'être évoqué. C'est bien dans la première partie opérationnelle de la carrière que se forment les aptitudes aux responsabilités. Il faut ensuite préciser que la moitié des personnels de haut potentiel servent, en réalité, à l'extérieur de l'armée de l'air dans des emplois interarmées. De même, le quart des aviateurs sert à l'extérieur de l'armée de l'air.

La politique de gestion des talents et des hauts potentiels mise en place s'est souvent inspirée de ce qui a été fait dans la marine avec l'individualisation de la gestion des compétences comme pilier de la politique de ressources humaines. Nous avons pour objectif de disposer en permanence d'officiers supérieurs cadres dirigeants militaires capables de gagner les combats et de convaincre en opération comme en administration centrale. Nous avons donc un vivier d'une dizaine d'officiers en mesure d'occuper les postes sommitaux des armées.

Il importe d'abord de détecter les personnels pendant la première partie de carrière et notamment grâce à l'école de guerre, puis de les former et de les mettre les personnels en situation en réelle. C'est un processus itératif, combinant un regard interne par l'armée de l'air et en inter-armée et celui de cabinets extérieurs.

Il s'agit, pour nous, d'un enjeu stratégique qui donne lieu à un processus long, complexe et par nature objectif grâce aux outils variés que l'on mobilise à cette fin. Il est aussi évolutif car nous devons intégrer bien entendu les directives de l'État, celles relatives à la sélection des cadres dirigeants notamment, mais aussi les évolutions de la société.

Général Hervé Wattecamp, directeur des ressources humaines de l'armée de Terre. Passer en troisième est un peu compliqué... et en même temps très facile, car il y a une pensée commune entre les trois armées. Ce qui est fait par la Marine et l'armée de l'Air, l'armée de Terre le fait aussi, avec des objectifs similaires.

Le point extrêmement important, et qui fait la différence avec la haute fonction publique est que, tout général a commencé par le grade de lieutenant. Ayant dit cela, on a quasiment tout dit. La légitimité du haut encadrement militaire, ce qui correspond aux colonels et aux généraux – c'est-à-dire à un volume d'un peu moins de 1 % de l'armée de Terre – vient du fait d'avoir été lieutenant un jour, puis capitaine et donc d'avoir commandé.

On vit aujourd'hui une période singulière en France, avec une menace qui est très importante et un emploi extrêmement important de toutes les forces. On voit bien que cette notion de chef au combat ou en intervention, est capitale. La légitimité d'un chef d'état-major, d'un officier général ou d'un colonel, c'est bien sûr d'avoir été respectable et respecté et d'avoir rempli sa mission à tous les grades et à tous les temps de responsabilité. Ces responsabilités dans l'armée de Terre consistent successivement à être lieutenant et commander trente personnes, être capitaine et commander environ cent cinquante personnes, puis devenir colonel et commander un régiment de mille hommes, et être général et commander une brigade de six mille ou sept mille hommes.

Ce cheminement pour parvenir au haut encadrement militaire est extrêmement sélectif, il se traduit donc par un haut degré d'échec. Sur une année, les Saint-Cyriens sont à peu près 145 ; le nombre de ceux qui réussissent l'école de guerre, qui est une étape obligée de sélection au grade de commandant, est de 85 ; l'accès au grade de colonel concerne 75 personnes et l'accès au généralat 22. Vous voyez les filtres à travers desquels il faut passer pour accéder au haut encadrement militaire.

Ce travail de sélection est effectué à travers la notation, mais aussi grâce à des regards extérieurs *d'assessment center*, à deux moments de la carrière. D'abord, au moment de l'école de guerre qui rassemble les trois armées après la réussite à un concours de même difficulté ; on y évalue le potentiel de chacun et l'oriente vers des dominantes de métier. Le deuxième rendez-vous est celui de l'accès au grade de colonel, moment où l'on demande à l'organisme extérieur, en plus de notre regard, de se prononcer sur le potentiel de l'intéressé.

Ces outils extérieurs de sélection s'étagent donc au long de la carrière, en marquant le temps important, qui est celui du commandement d'un régiment. Comme cela a été dit, c'est un chef au combat qui emmène ses hommes, avec une mission à remplir dans un cadre espace-temps. Cela nécessite des qualités qui sont bien connues des gens qui connaissent le milieu militaire. Pour nous, le point capital est l'accès au grade de colonel, puis d'officier général, pour être sûr d'avoir sélectionné les bons profils pour répondre à toutes les exigences d'aujourd'hui.

Après la sélection, il faut évoquer l'accompagnement. L'une des qualités du fonctionnement du monde militaire est l'individualisation des parcours ; ce qui suppose un service de ressources humaines qui est assez important, plus important en volume que celui d'autres ministères.

Il y a ensuite une période où l'on positionne tous ceux d'un même millésime pour qu'ils sachent où ils en sont dans leur carrière ; tous nos colonels par exemple vers quarante-trois, quarante-quatre ans. À cet âge, on est capable de leur dire où on les voit dans cinq ou dix ans. C'est un engagement fort, parce que la personne a encore un temps de parcours – la limite d'âge est de cinquante-neuf ans – mais cela lui permet de choisir : soit elle continue au sein de l'armée de Terre, soit au vu de ses perspectives elle change de métier. C'est un point important qui n'existe pas dans le reste de la fonction publique et qui est une vraie caractéristique du monde militaire.

Parmi les qualités d'un haut potentiel, vient en premier lieu, le discernement. C'est ce que je dis à tous les personnels que je reçois, c'est la première des qualités d'un officier. La deuxième est le courage – dans tous les aspects. Au vu de la situation nationale et internationale on a besoin de chefs militaires courageux pour remplir les objectifs et les missions demandées.

En conclusion, il y a dans l'armée de Terre (comme dans les autres armées) un niveau de sélectivité qui est assez inégalé par rapport au reste de la fonction publique. On ne naît pas dans le haut encadrement militaire ; il faut faire ses preuves tout au long de la carrière, et je pense que c'est vraiment notre force par rapport à d'autres fonctions publiques.

M. Jean Launay, rapporteur. Merci à tous les trois pour cette présentation. Vous avez évoqué la phase de l'école de guerre, mais vous n'êtes pas entré dans les détails de la deuxième phase, sauf à parler du passage du grade de colonel et de l'accès au généralat. Comment se passe cette étape de sélectivité ? À partir de quand le recours à des consultants extérieurs a-t-il été mis en place ?

Vice-amiral Christophe Prazuck, directeur du personnel militaire de la Marine. Dans la Marine, le recours à des consultants date des années 2000, de manière

concomitante à l'instauration du collège de classement des officiers. Comment avoir chaque année, pour l'ensemble des officiers quel que soit leur grade, une estimation de leur potentiel et de leurs qualités relatives qui puisse fonder les choix pour les différents tableaux d'avancement. Les gestionnaires ayant l'habitude de consulter les notations indépendantes d'une année sur l'autre, se sont vite rendu compte du biais introduit par le fait que ces évaluations sont faites par des militaires sur des militaires et qu'il y avait probablement des traits de caractère ou des qualités morales et intellectuelles qui peut-être nous échappaient. Il a été décidé de recourir à des évaluations extérieures, tant au profit de l'officier lui-même que de l'institution.

Elles interviennent à trois étapes de la carrière ; officier subalterne ancien, jeune officier supérieur, capitaine de vaisseau ancien. À chaque fois, après ces évaluations il y a un entretien de carrière, c'est-à-dire une rencontre avec le gestionnaire, non pas pour parler de la prochaine affectation, mais pour proposer des perspectives à moyen ou long terme, à la lumière de l'évaluation extérieur et de l'analyse des dix années de notation antérieures.

Ces cadencements correspondent aux trois étapes de la formation continue que vous avez évoquées. Après l'école navale de formation initiale, on fait ses premières armes sur un bateau comme chef de service. Rapidement il faut un complément technique qui est fourni par l'enseignement militaire supérieur de premier niveau – sur l'emploi des sonars, des radars, sur les tactiques de guerre navale. L'enseignement militaire supérieur de deuxième niveau est l'école de guerre. Après les quinze premières années de carrière où l'on a eu prioritairement des emplois dans les unités opérationnelles, il faut se préparer à la deuxième partie de carrière pendant laquelle alterneront les postes opérationnels et les postes en état-major. Il faut donc des outils, en particulier pour travailler dans les états-majors interarmées où il faut avoir des notions sur le fonctionnement des autres armées, sur le fonctionnement des finances, sur le fonctionnement du MCO, sur les problématiques des ressources humaines et les problématiques générales de la défense. Cela concerne seulement trente-cinq officiers de marine parmi les cent recrutés.

Ensuite, parmi les capitaines de vaisseaux anciens, sept ou huit personnes c'est-à-dire la taille d'une liste d'aptitude, seront auditeur du centre des hautes études militaires (CHEM). Ce sont ceux qui potentiellement doivent devenir officier généraux à l'issue du processus de sélection d'observation et de sélection. Grâce à l'IHEDN et à une vision politico-militaires des questions de défense, on leur donne des armes pour la troisième partie de leur carrière.

Général Claude Tafani adjoint Ressources humaines du major général de l'armée de l'air. La mise en œuvre d'une politique des hauts potentiels, telle qu'elle avait été conçue par le chef d'état-major des armées, est du ressort de chacun des chefs d'état-major des armées considérées. Au sein de l'armée de l'Air, le processus est piloté par le conseil supérieur de l'armée de l'Air qui se réunit tous les mois et travaille sur l'ensemble des viviers et en particulier des hauts potentiels, pour arriver à une cohérence d'ensemble de la gestion des deuxièmes parties de carrière.

À l'issue de l'école de guerre, le choix des commandants de bases est opéré, depuis une dizaine d'années, avec le conseil d'un *assessment center*. Ce sont des postes très importants puisqu'ils sont responsables des bases aériennes qui sont nos systèmes de combat. Cela a été construit en cohérence avec la politique interarmées des hauts potentiels et le conseil supérieur de l'armée de l'Air qui en assure la mise en œuvre jusqu'à la proposition de la liste d'aptitude qui est faite au chef d'état-major des armées. C'est un continuum depuis l'école de guerre, puis le niveau de poste de commandant de base, le vivier des hauts potentiels et la désignation pour le CHEM, et *in fine* la proposition d'inscription sur la liste d'aptitude. Tous les mois, le conseil supérieur de l'armée de l'Air

avec des employeurs extérieurs viennent nous parler des différents officiers supérieurs qui sont employés par eux, ce qui nous permet aussi un regard croisé avec l'ensemble des acteurs du ministère.

Général Hervé Wattecamps. Je répondrais à votre question sur l'enseignement militaire supérieur de troisième niveau (EMS3), le deuxième niveau étant l'école de guerre et le premier niveau les cours spécifiques après le grade de capitaine. L'EMS3 est l'ouverture vers l'autre, au niveau national et international, d'où ce brassage à l'IHEDN avec des participants de différents ministères et des étrangers. L'EMS3 est la dernière étape au grade de colonel qui donne les clés, au niveau national et international, pour faire face aux postes de responsabilité qu'on peut avoir à l'issue de cette formation. Il y a bien sûr le CHEM, mais il existe aussi des formations à l'étranger auxquelles nous participons, ce qui est extrêmement important. Il existe des équivalents du CHEM aux États-Unis, en Grande-Bretagne, en Italie et dans le cadre de l'OTAN, le collège de défense l'OTAN, à Rome. Nous envoyons aussi beaucoup de stagiaires à l'étranger pour apprendre la culture des autres pays ; cela permet des échanges et la constitution d'un réseau important pour la suite de sa carrière. En termes d'effectif, pour vous montrer le niveau de sélection, il y a tous les ans 75 nouveaux colonels ; 9 tous les ans qui participent au CHEM et 2 ou 3 à des formations à l'étranger. Seule une douzaine sur les 75 accède donc à l'EMS3.

Cette formation qualifiante n'est donc accessible qu'à l'issue d'une sélection sévère.

Si l'armée de terre a des effectifs importants qui rendent l'individualisation de la gestion compliquée au départ, c'est aussi une machine lourde qui, une fois lancée, fonctionne très bien. La Marine a beaucoup initié ces processus, mais l'armée de terre aujourd'hui un niveau d'individualisation et de sélection qui s'en rapprochent. La sélection s'opère chez nous au niveau du grade de colonel, donc vers les 43, 44 ans.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Je comprends bien l'intérêt du parcours opérationnel. Ce dispositif pourrait-il être transposé à d'autres fonctions publiques ? Des passerelles pourraient-elles être créées ? Tout le monde ne va pas au bout du parcours dans l'armée et, parmi ces personnes, beaucoup ont d'énormes qualités qui pourraient être valorisées ailleurs. Que peut-on faire pour développer les passerelles entre les différentes fonctions publiques ?

M. le général Hervé Wattecamps. La mobilité externe avec d'autres ministères porte sur de petits volumes. Pour l'armée de terre, de l'ordre de 3 ou 4 échanges par an ont lieu, essentiellement avec le ministère des Affaires étrangères, celui de l'Intérieur ou celui des Finances. Ces échanges permettent un regard extérieur et apprennent à connaître l'autre ce qui est très important pour l'exercice de nos postes de responsabilité.

Nous avons entamé une réflexion sur le parcours dual hors fonction publique. Je suis en contact avec le directeur des ressources humaines de la Banque de France pour organiser un échange à partir de l'été prochain. Je mettrai à disposition un officier ou un lieutenant-colonel pendant deux ou trois ans auprès du siège de la Banque de France et j'accueillerai au sein des services de l'état-major un salarié de la Banque de France. Ces dispositifs peuvent se développer, mais il est vrai que nos effectifs sont comptés. Ils concernent des personnes qui ont été repérées pour remplir des fonctions bien particulières.

D'autres mouvements dans les deux sens existent déjà, mais pourraient être un peu plus institutionnalisés : des élèves d'écoles de commerce, par exemple, viennent s'aguerrir avec nous à Coëtquidan et nous avons des échanges avec l'ENA.

M. le général Claude Tafani. Je voudrais ajouter un complément sur ce point. Nous avons travaillé sur la mobilité en direction des entreprises partant du constat que le monde de l'entreprise connaissait mal les officiers, et réciproquement, alors qu'une bonne connaissance mutuelle est indispensable. Les officiers doivent comprendre que le monde de l'entreprise peut aussi être fait pour eux et les entreprises apprécier la plus-value que peut leur apporter le recrutement d'officiers. Parallèlement au dispositif des réservistes citoyens qui viennent au sein de la défense, nous avons mis en place la réserve inversée : un certain nombre d'officiers vont dans les entreprises faire des périodes de réserve afin de travailler sur des projets communs. Ce dispositif concerne une vingtaine d'officiers par an. Des entreprises extérieures au monde de la défense ont délibérément été ciblées pour élargir la vision commune. Ce dispositif procède de l'accompagnement des officiers qui iront exercer leurs talents à l'extérieur.

M. le vice-amiral Christophe Prazuck. Le modèle de l'armée et des officiers est un modèle de flux. La moyenne d'âge dans la marine est de 30 ans et celle sur les bateaux de 28 ans. Je ne suis pas certain qu'on ait poussé jusqu'au bout toutes les conséquences de ce modèle en flux. D'autres armées à l'étranger ont fait des choix d'organisation différents. Certaines, par exemple, ont une organisation beaucoup plus volatile avec des militaires qui partent beaucoup plus tôt et en grand plus nombre ; le problème aux États-Unis est de retenir les soldats dans les armées. À l'opposé, dans le sud de l'Europe, certaines armées ont des statuts protecteurs avec des profils de type « fonction publique civile » qui vieillissent et qui perdent un peu de punch. En France nous avons un système intermédiaire. On veut conserver certains officiers, ceux qui ont les potentiels les plus élevés et qui vont diriger l'armée et les opérations, mais il y a ceux qui au bout de 10, 15 ou 20 ans ne correspondent pas à ce qu'on attendait d'eux, n'ont pas démontré leurs qualités ou ont d'autres aspirations. Je ne suis pas certain que l'on a mis en place tous les outils qui permettraient de faire le bilan à chacune des étapes

La réforme du statut des militaires en 2008 a quasiment interdit tout passage automatique de grade. Tous les grades d'officier – capitaine, commandant, lieutenant-colonel, colonel – peuvent être des grades terminaux. La logique voudrait qu'à partir du moment où on met une barrière, on ait aussi des systèmes qui permettent d'accompagner les officiers vers d'autres carrières, ou de les retenir quelques années pour tirer avantage de leur expérience. Ces dispositifs existent en assez petit nombre dans le statut général des militaires ; ils sont complétés dans le cadre de la loi de programmation militaire, mais les dispositions de cette loi ne s'appliquent que jusqu'en 2019. Une réflexion mérite d'être portée sur ce sujet. Si on veut sélectionner – et c'est ce que nous faisons –, si on veut être dans un modèle en flux, il faut se donner les moyens d'accompagner à l'extérieur les officiers que nous ne voulons pas garder dans nos rangs.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Merci pour ce moment d'échanges qui a été très instructif.

Audition du 5 avril 2016

Audition de M. Arnaud Roffignon secrétaire général adjoint au ministère de la culture, Mme Hélène Brisset, ingénieure générale des mines, adjointe au directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État et Mme Claudia Delmas-Scherer, sous directrice de la formation et des concours au ministère des affaires étrangères et du développement international.

M. Michel Zumkeller, rapporteur, président. Je vous laisse la parole afin que vous nous fassiez part de votre témoignage en tant que membre du vivier des hauts potentiels de la fonction publique.

Mme Claudia Delmas-Scherer, sous directrice de la formation et des concours au ministère des affaires étrangères et du développement international. Je suis actuellement conseillère des affaires étrangères hors classe après être entrée dans ce ministère en 1990. J'ai exercé des fonctions en administration centrale et occupé cinq postes à l'étranger. J'ai rejoint le vivier en 2015, ayant été informée de cette mesure par le directeur général de l'administration centrale du ministère, mais je connaissais déjà l'existence de ce cycle interministériel de management de l'État, en ma qualité de sous-directrice de la formation et des concours. C'est d'ailleurs cette sous-direction qui finance la contribution de l'administration à la participation de ses cadres dirigeants au vivier.

M. Arnaud Roffignon, secrétaire général adjoint au ministère de la culture et de la communication. J'ai été nommé récemment, le 10 février 2016, secrétaire général adjoint au ministère de la culture et de la communication. Je suis entré dans le vivier en décembre dernier et je vais suivre cette formation de futurs dirigeants jusqu'en juin 2016. Précédemment chef de service au Secrétariat général du ministère, j'avais été identifié comme pouvant entrer dans le vivier au début de l'année 2014. J'ai eu, par ailleurs, la chance de participer à une « cohorte du leadership », groupe rassemblant de huit à dix personnes pour des petits-déjeuners stratégiques interministériels reposant sur une logique de co-développement. Chacun est amené à rapporter une expérience vécue sur les compétences-clés de manager, dans un esprit de confiance et de partage avec ses pairs. Le travail de cette cohorte s'est étendu sur une période de six mois.

Mme Hélène Brisset, adjointe du directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État. J'ai intégré le vivier au printemps 2015, ayant été auparavant sous-directrice des systèmes d'information sécurisés à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). J'ai participé depuis à de nombreuses réunions axées sur l'interministériel et notamment à l'*assessment* au printemps 2015. Le retour d'expérience me concernant est très positif.

M. Michel Zumkeller, rapporteur, président. Comment s'est concrètement passée votre intégration au vivier ? Comment avez-vous vécu cette expérience ?

Mme Claudia Delmas-Scherer. J'ai reçu une lettre m'invitant à réaliser un *assessment* à l'été 2015 dans le cadre de mon intégration au vivier. J'ai fait le test Sosie, test psychologique comprenant 95 questions, puis j'ai été invitée à me rendre à Eurogroup pour une matinée de cas pratiques. Il s'agissait de mises en situation comme « vous êtes nommée directrice d'une entreprise » ou « vous discutez avec des représentants syndicaux ». Le rapport qui a été établi sur ces travaux m'a paru très éclairant sur ma manière d'être.

M. Arnaud Roffignon. J'ai reçu un courrier du Secrétaire général du ministère m'informant de mon intégration dans le vivier, qui avait été précédé d'un premier courrier me demandant mon accord pour être proposé. En 2015, j'ai participé aux cohortes du

leadership puis j'ai effectué le test Sosie et les exercices de mises en situation : par exemple, une situation sociale compliquée avec un directeur pris en otage. Ces cas pratiques ont été très bien gérés par les consultants. J'ai effectué également un cas pratique écrit, consistant dans la rédaction d'une note sur la reprise d'une entreprise à partir d'une nouvelle stratégie. Les consultants ont livré ensuite leur point de vue, sur la base du test et des mises en situation effectuées. Ont pu être ainsi recensés les points forts managériaux de chacun, ainsi que les marges de progrès possibles, tout cela dans une dynamique très positive. Je suis personnellement ressorti de cette expérience avec une vraie volonté d'agir. Cette expérience m'a aidé lors de mon entretien de recrutement pour mes fonctions de secrétaire général adjoint du ministère de la culture et de la communication.

Mme Hélène Brisset. J'ai vécu une expérience très proche, ayant été prévenue par le directeur interministériel des systèmes d'information et de communication (Disic) que mon inscription était souhaitée. J'ai été nommée ensuite adjointe au directeur et ai donc effectué le test Sosie puis les mises en situation. Les cas pratiques étaient très intéressants ; j'ai fait plusieurs mises en situation, notamment avec un responsable des services pénitentiaires, en ayant dû gérer une crise opérationnelle en même temps. J'ai eu également un entretien avec un journaliste, auquel j'ai eu malheureusement peu de données concrètes à transmettre, et enfin effectué un exercice écrit plus classique. D'une façon générale, ces mises en situation ont eu pour moi un aspect à la fois ludique et formateur.

M. Michel Zumkeller, rapporteur, président. Êtes-vous tenus au courant des étapes suivantes ?

Mme Claudia Delmas-Scherer. J'ai suivi une session de *debriefing* sur l'*assessment*, puis j'ai été convoquée le 10 décembre à l'ENA pour mon intégration dans le vivier. Le lancement a pris une journée entière, au cours de laquelle l'équipe de « *turning point* », le prestataire sélectionné pour la formation nous a été présentée.

M. Arnaud Roffignon. Le cycle interministériel de l'État s'est déroulé de manière très professionnelle. Il ne s'agit pas d'une formation improvisée ou d'une formation classique ; l'on est plus proche d'une logique de *coaching* collectif. Plusieurs modules ont été organisés : Comment accéder à une posture de dirigeant ? ; l'acquisition d'une intelligence de soi et d'une intelligence collective ; l'engagement dans la tradition digitale. Les exercices qui relevaient de thématiques très concrètes reposaient sur une pédagogie innovante. Deux modules sont à venir, l'un sur la réussite des transformations, l'autre sur la communication, permettant de développer l'art oratoire.

Mme Hélène Brisset. Ce sont les exercices qui apparaissent peut-être au départ « les plus idiots » (construire des tours en spaghettis) qui se sont révélés les plus instructifs.

M. Michel Zumkeller, rapporteur, président. Pour l'évolution même des carrières, la dimension interministérielle vous paraît-elle importante ? Et aviez-vous bénéficié d'expériences avant de connaître le vivier ?

Mme Claudia Delmas-Scherer. En tant que sous-directrice au ministère des Affaires étrangères, j'avais déjà bénéficié d'une formation au management. Le fait d'avoir reçu deux formations me semble très intéressant. S'agissant de l'avenir, les résultats de l'*assessment* ne sont pas encore connus. Enfin, dans le cadre d'un travail sur la transparence sur les chefs de poste pour 2016, la formation dont j'ai bénéficié s'est révélée très utile.

M. Arnaud Roffignon. Je souligne le caractère interministériel de cette offre de formation. Cela me semble, en effet, très pertinent : l'on se retrouve entre pairs sans enjeu professionnel, ce qui permet une plus grande capacité à être soi-même et à comprendre que nos problèmes sont partagés. L'on mesure, par ailleurs, encore plus le fait que l'on appartient

à la fonction publique d'État. Je n'avais personnellement pas connu d'expérience antérieure. Cette formation permet au minimum à chacun de donner un élan à sa carrière.

Mme Hélène Brisset. Je partage le point de vue des autres intervenants. Les formations dans un cadre interministériel sont toujours un plaisir renouvelé. La découverte d'horizons, de bagages et de codes différents, s'exprimant hors du cadre des réunions de travail, en même temps que l'identification d'éléments communs les rendent très enrichissantes. S'y ajoute l'intérêt de se retrouver tout en voyant les autres évoluer.

Alors qu'auparavant, j'avais suivi assez peu de formations, j'en suis actuellement plusieurs : en plus du cycle interministériel de management de l'État, un programme spécifiquement dédié aux cadres femmes et une formation sous coaching. Chaque fois, j'y apprends des choses nouvelles ; le résultat final est plutôt pertinent.

M. Michel Zumkeller, rapporteur, président. Ces formations ne devraient-elles pas intervenir plus tôt dans la carrière ? Par ailleurs, les participants au vivier ne pourront peut-être pas tous évoluer à la suite de la formation ; comment ce point est-il géré ?

Mme Hélène Brisset. Je pense que ces formations interviennent à un bon moment : le tournant de la quarantaine est une étape-clé dans l'orientation d'une carrière. Par ailleurs la formation est utile même si elle ne débouche pas dans l'immédiat sur un poste de directeur d'administration centrale.

Mme Claude Delmas-Scherer. La formation que je suis arrive aussi à un bon moment pour moi. Je pense qu'elle est l'occasion pour mon directeur général, qui me l'a proposée, de me signaler pour un éventuel poste de direction.

M. Arnaud Roffignon. Pour moi aussi, la formation est arrivée à un bon moment. Celle que j'ai suivie était animée par une coach professionnelle et son déroulement suivi par un responsable administratif dépendant du secrétariat général du Gouvernement. Pendant les petits-déjeuners, l'alliance entre un ancrage administratif et l'utilisation de méthodes *ad hoc* par un coach extérieur m'a paru très bénéfique. Pouvoir bénéficier d'une telle formation après 15 ou 20 ans de carrière est intéressant. Je trouve cependant dommage qu'il ne soit pas possible de se voir ouvrir plus tôt de telles formules de partage avec les pairs, hors de tout enjeu directement opérationnel. Tout en reconnaissant le grand intérêt de la formation, l'ensemble de la cohorte qui y participait a, en effet, considéré qu'elle intervenait un peu trop tard. Il devrait être possible d'accéder à ce type d'échange, qui permet de comprendre comment résoudre des difficultés de management, après 3 ou 4 années de carrière.

M. Michel Zumkeller, rapporteur, président. Que pensez-vous du système d'évaluation appliqué aux fonctionnaires ? Quelles améliorations pourraient y être apportées ?

M. Arnaud Roffignon. Il existe deux sortes d'évaluations, l'une réservée aux directeurs d'administration centrale et l'autre aux autres hauts fonctionnaires d'autorité.

Dans le deuxième cas, tout en étant adapté aux fonctions exercées, le dispositif d'évaluation est très proche du dispositif d'évaluation de l'ensemble des agents, avec notamment un entretien avec la personne évaluée.

Dans le cas des directeurs d'administration centrale, l'évaluation est formalisée non pas dans le cadre d'un entretien mais par une lettre d'objectifs, et est corrélé à une part variable de rémunération.

M. Michel Zumkeller, rapporteur, président. Ce système vous semble fonctionnel ?

M. Arnaud Roffignon. Oui.

Mme Claude Delmas-Scherer. Au ministère des affaires étrangères, une forme d'évaluation à « 360 degrés » a été mise en place depuis 2006. D'abord utilisée pour les ambassadeurs, elle a progressivement été élargie aux directeurs d'administration centrale, aux sous-directeurs – depuis trois ans – et est actuellement en cours d'application à l'adjoint direct de l'ambassadeur lorsque l'effectif de l'ambassade est supérieur à 50.

Désormais, un collège d'évaluateurs – trois anciens ambassadeurs – reçoit l'ensemble des évaluations, et en rédige une synthèse ; cet instrument est considéré comme une aide à la connaissance du mode de management du personnel d'encadrement.

Une partie de la fiche est réservée à l'expression des collaborateurs. Ceux-ci doivent cocher 25 cases environ, et disposent d'un espace de libre expression. En contrepartie, il a fallu garantir l'anonymat de l'expression sur les fiches « 360 degrés » car les collaborateurs s'y expriment sur la façon de manager de leurs supérieurs.

Mme Hélène Brisset. Jusqu'ici, je n'ai connu que les méthodes très classiques d'évaluation ; dans ce cadre, ce qui est dit me paraît plus important que ce qui est écrit. La démarche dite à « 360 degrés » me semble permettre d'obtenir un vrai retour des collaborateurs, des pairs et des supérieurs, et me semble plus intéressante que le dispositif actuel, qui est très formel et qui dépend beaucoup du notateur.

M. Michel Zumkeller, rapporteur, président. Quelle est votre opinion sur la proposition de ne pas prendre en compte les passages en cabinet ministériel au titre de la mobilité ?

M. Arnaud Roffignon. Lorsque j'ai été affecté en cabinet, j'avais déjà effectué ma mobilité. Je serais néanmoins partisan de ne pas prendre en compte les passages en cabinet au titre de la mobilité : quelle que soit son utilité pour l'administration, cette expérience est de nature très différente d'une expérience administrative.

Mme Hélène Brisset. Pour revenir aux questions sur la formation, ce qui me paraît essentiel dans les formations organisées est la diversité de points de vue. À mon sens, l'État et la fonction publique ont intérêt à disposer d'une grande diversité de profils, de façon à bénéficier d'une certaine complémentarité et éviter la culture unique.

M. Michel Zumkeller, rapporteur, président. Quel est votre sentiment sur la formation continue organisée par l'École nationale d'administration ?

M. Arnaud Roffignon. Quoiqu'ayant régulièrement consulté, avec intérêt, le catalogue de formations de l'ENA, je n'en ai suivi aucune. L'intérêt du vivant, c'est qu'il oblige chacun à y procéder ; j'ai découvert que j'étais capable de m'arrêter une journée par semaine pour suivre une formation et d'en tirer un retour sur investissement, ce que je ne croyais pas forcément possible.

Mme Claude Delmas-Scherer. Ce catalogue de formations est utilisé dans le plan de formation du ministère.

M. Michel Zumkeller, rapporteur, président. Mesdames et Messieurs, je vous remercie.

Auditions du 26 avril 2016

Mme Annick Girardin, ministre de la fonction publique

M. le président Jean Launay, rapporteur. Nous achevons les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur les enjeux de la formation continue et la gestion des carrières dans la haute fonction publique, par l'audition de Mme Annick Girardin, ministre de la fonction publique.

Madame la ministre, nous vous remercions d'avoir accepté de venir devant cette mission pour faire le point avec vous des différentes questions qui se sont posées tout au long de nos travaux. En effet, je rappelle que cette mission a été créée avec l'objectif d'analyser les modalités de la gestion des carrières dans la haute fonction publique et, en particulier, celle de la détection des hauts potentiels, de leur formation ainsi que les processus de nomination dans les postes à responsabilité, en tenant compte des différents facteurs susceptibles d'intervenir comme les passages dans le secteur privé ou en cabinet ministériel.

La création de cette mission a été inspirée par les processus de sélection des hauts potentiels et les cursus de formation existants dans les différentes armées. J'ai eu la chance de suivre le cycle de formation de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). À la lumière de cette expérience, il m'a semblé que la question d'un rapprochement des méthodes de l'armée et de la fonction publique méritait d'être posée.

Mme Annick Girardin, ministre de la fonction publique. Je vous remercie de me donner l'occasion de vous présenter le cadre de mon action depuis ma prise de fonctions, il y a deux mois. Je veux m'engager résolument en faveur d'une fonction publique moderne, agile, performante, à l'image de la société qu'elle sert et capable de répondre aux grands défis de notre temps : les transitions énergétique, numérique et démographique. La fonction publique doit se préparer à faire un bond en avant : pour cela, elle doit pouvoir s'appuyer sur ses ressources humaines.

Mes priorités, pour le bref temps qui m'est imparti, s'articulent autour de trois axes : la laïcité, la jeunesse et l'innovation ; autant de questions qui intéressent la haute fonction publique puisqu'il lui appartient d'animer le processus de changement nécessaire.

Le respect de la laïcité est la condition même de la neutralité de l'État. La loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires en consacre le principe. Le principal enjeu dans cette matière est la formation des fonctionnaires. Un module de formation est déjà expérimenté, mais nous souhaitons généraliser ces formations. En outre, le conseil de la laïcité de la fonction publique, que j'ai souhaité mettre en place, doit prendre un certain nombre de décisions d'ici le mois de décembre. Sur le terrain, en effet, on constate la souffrance des agents qui ne sont pas suffisamment armés pour répondre aux questions que pose la laïcité. Les hauts fonctionnaires, qui doivent les encadrer, ne sont pas davantage préparés.

Deuxième priorité, la jeunesse et à travers elle, la diversité. Pour que les jeunes s'engagent, nous devons rendre la fonction publique attrayante et l'ouvrir plus largement. Nous y travaillons. L'état des lieux, réalisé à partir du traitement des données des concours externes et de campagnes de *testing*, montre que d'importants progrès restent à accomplir en matière de diversité. Une mission sur les voies d'accès aux trois fonctions publiques a été confiée à M. Yannick L'Horty, professeur d'économie à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée.

La diversification des profils passe par le développement du troisième concours pour les catégories A et B, mais aussi pour les hauts fonctionnaires. L'article 36 du projet de loi égalité et citoyenneté traite cette question.

Le Premier ministre a également confié une mission à M. Olivier Roussel qui doit aboutir à la rentrée 2016 à des propositions de rénovation des pratiques en matière de recrutement, qu'il s'agisse de la composition des jurys et des comités de sélection, de la formation et des modalités de titularisation ou de la gouvernance des écoles.

Pour la haute fonction publique, plusieurs dispositifs sont en place : le vivier de hauts fonctionnaires à haut potentiel, créé en 2012, vise à sélectionner les cadres dirigeants de l'État, et dans une certaine mesure, les titulaires d'emplois laissés à la décision du gouvernement. Il compte aujourd'hui 600 cadres, dont 29 % de femmes, qui sont évalués et formés. La mise en place de comités d'audition pour les nominations aux emplois de directeurs d'administration centrale et de chefs de service constitue un outil d'objectivation du recrutement et d'évaluation des candidats.

L'ENA est en butte à des critiques – comme souvent à l'approche d'échéances électorales. La formation délivrée à l'ENA doit mettre les hauts fonctionnaires en situation de préparer le monde de demain. La directrice de l'ENA a réformé la scolarité en ce sens. Je soutiens ces initiatives tout en considérant qu'il faut aller encore plus loin.

La question de l'accès aux grands corps devra sans doute être traitée un jour. Mais elle est complexe et, faute d'un consensus qui n'est pas encore établi à ce jour, elle exige du temps pour y répondre. En arrivant au ministère, j'avais l'intention de travailler sur ce sujet mais le traiter en quelques mois, ne serait pas raisonnable. Je considère qu'il n'est pas opportun de lancer ce chantier maintenant, mais j'en suis persuadée, il faudra le faire un jour.

L'ENA nous est enviée à l'étranger. Partout où je me suis déplacée dans mes précédentes fonctions de secrétaire d'État au développement, on m'a toujours parlé de l'ENA et souvent souhaité envoyer les cadres du pays s'y former. Il faut faire évoluer l'ENA tout en conservant ce bel outil.

Troisième priorité, l'innovation, qui est un élément clé. Pour conduire les changements indispensables à notre temps, les hauts fonctionnaires doivent être formés au management. Les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers doivent être en mesure de mener des projets complexes et de faire preuve de créativité. Un exemple, le numérique va modifier la manière de rendre le service au public et soulever des questions sur l'exercice des missions de l'État et la qualité de vie au travail des agents. Le management jouera un rôle majeur dans la réussite des outils qui seront mis en place. Autre exemple, dans les grandes régions, l'État doit être prêt à accompagner la réforme. Nous devons former l'ensemble des agents à ces évolutions car ce sont eux qui donneront le rythme permettant d'obtenir des résultats rapidement.

La question de la mobilité des hauts fonctionnaires est centrale. La mobilité, géographique ou fonctionnelle – entre ministères, entre les trois fonctions publiques ou avec le secteur privé –, est l'une des composantes de l'innovation. Le parcours d'un haut fonctionnaire demain devra faciliter la mobilité pour être enrichi des expériences qu'elle offre. J'ai toujours pensé que la mobilité géographique présentait moins d'intérêt que la mobilité fonctionnelle, sauf si elle permet d'être confronté à des situations nouvelles et diverses. Quelle que soit la nature de la mobilité, l'adaptation qu'elle requiert permet aux fonctionnaires d'apprendre à innover davantage pour être « des couteaux suisses », ce qu'on leur demande de plus en plus. Nous devons réfléchir à lever les freins, qui sont nombreux, à cette mobilité

Quel est l'enjeu pour la gestion des carrières de l'encadrement supérieur ?

Rappelons que la haute fonction publique française est souvent enviée à l'étranger, le Président de la République et le Premier ministre le disent après chaque déplacement. Sans doute parce que les principes et les valeurs qui ont fondé la création de la haute fonction publique demeurent d'actualité. Je pense à l'égalité d'accès aux concours ; avant le statut général des fonctionnaires de 1946, on accédait à la fonction publique par des sélections propres à chaque ministère, parfois sans concours. On peut discuter du concours mais il reste le mode de sélection le moins discriminant. La sélection au mérite, auquel certains trouvent à redire, reste un principe fondateur que je défends.

Il faut conforter les principes qui régissent la fonction publique. Chaque fois qu'on s'en éloigne, on fragilise cette dernière et les valeurs qu'elle porte.

S'agissant de la formation continue et de la carrière des hauts fonctionnaires, le Premier ministre a demandé en juin dernier l'élaboration de plans managériaux ministériels. Le ministère en assurera la synthèse et se nourrira de ces plans pour apporter un certain nombre de réponses. Ce sujet sera abordé au Conseil des ministres en juin prochain.

Le Premier ministre a également souhaité en décembre 2015, la mise en place d'une direction des ressources humaines (DRH) de l'État. Je crois beaucoup en ce projet qui a été confié à M. Thierry Le Goff. Ce projet doit être ambitieux, peut-être plus encore que ce qu'a demandé le Premier ministre. Je sais que rien ne changera très rapidement, mais si la fonction publique ne sait pas suffisamment se réformer, au service des citoyens, il sera difficile de défendre notre modèle comme le meilleur. Or, je suis persuadée qu'il l'est et qu'il doit pouvoir être pérennisé. Pour cela, il faut se préparer ensemble aux défis et aux transitions que la fonction publique doit accompagner, aux côtés des collectivités et de l'ensemble de nos partenaires.

M. le président Jean Launay, rapporteur. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) incite à raisonner en termes de mission, de programmes et d'actions afin de favoriser l'interministérialité et la transversalité auxquelles renvoient aussi les défis et transitions que vous avez évoqués.

Il ressort de nos auditions, qu'en dépit des progrès accomplis, une certaine linéarité des parcours des cadres de la haute fonction publique d'État fait écho aux difficultés de la mobilité fonctionnelle que vous avez soulignées. Lorsqu'un fonctionnaire issu de l'ENA a commencé sa carrière dans un ministère, il s'en échappe rarement, malgré les efforts récents en ce sens.

Notre mission n'a pas pour objet de remettre en cause l'ENA mais dans le parallèle que nous avons établi, nous avons relevé que la détection des hauts potentiels dans le domaine militaire était organisée en étages – école de guerre puis centre des hautes études militaires (CHEM). Paradoxalement, l'ENA suivait la même logique avec le cycle des hautes études administratives jusqu'à sa disparition. On nous a fait valoir que, malgré tout, l'ENA continuait d'assurer sa mission de formation continue sous d'autres formes, mais l'objectif ne semble pas atteint. Bernard Pêcheur dans son rapport recommande de mettre en place un cycle de formation des cadres supérieurs ouvert à un vivier de cadres à haut potentiel, tout en considérant qu'il ne peut pas être l'équivalent de l'école de guerre en termes de durée et d'intensité. Ces limites sont-elles nécessaires selon vous ?

Mme Annick Girardin. Tout ce qui est interministériel est toujours très compliqué. Il n'en va pas différemment pour la gestion interministérielle des cadres mais nous progressons. La modification en juillet 2015 des règles statutaires de mobilité pour l'accès aux emplois fonctionnels favorise l'interministérialité puisqu'elle oblige les administrateurs

civils à effectuer leur mobilité hors de leur ministère, sauf s'ils choisissent de rejoindre l'un des services déconcentrés de leur propre ministère.

On doit pouvoir aller plus loin : la mobilité fonctionnelle est pour moi une nécessité. Elle se heurte au problème du retour. « Loin des yeux, loin du cœur » : quand on s'éloigne de son ministère, on est oublié. De la même manière, on ne favorise pas les mouvements avec la fonction publique territoriale.

Les freins à la mobilité sont nombreux. Ils sont financiers – ils tiennent à la disparité entre les montants indemnitaires ; le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) va permettre une plus grande transparence mais il faudra aller plus loin –, statutaires car chaque corps a ses particularités mais aussi culturels.

Les freins existent aussi pour la mobilité entre le privé et le public. Le retour est aujourd'hui complexe. Je suis favorable à ce qu'au retour, une évaluation des acquis de l'expérience soit effectuée pour trouver un poste qui en tienne compte.

Nous travaillons sur une DRH de l'État qui constitue une première étape, insuffisamment ambitieuse à mon goût. Nous allons traiter un certain nombre de sujets : l'ouverture de recrutements dans la fonction publique, le développement de la culture managériale, la gestion prévisionnelle des effectifs, ainsi que le renforcement des formations initiales et continues. Mais nous devrions tendre, au-delà d'une DRH unique, vers une gestion unique. Ce n'est pas le projet pour l'instant.

Il faut aussi se permettre des expérimentations, notamment au niveau régional. On peut envisager d'expérimenter des plateformes de ressources humaines régionales et de confier ces expérimentations aux préfets ou aux secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR).

Nous avons commencé à travailler sur la définition d'orientations interministérielles. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) pilote déjà des corps interministériels mais sans en assurer la gestion, question qui se pose pour l'avenir. Elle intervient aussi sur une partie du processus de nomination pour les cadres supérieurs et l'accès aux emplois fonctionnels. Nous avons constitué un fichier des administrateurs civils afin de suivre cette population. Là aussi, nous sommes dans une phase de transition et nous devons aller plus loin.

L'ENA se modernise. Les concours d'entrée ont été réformés en 2014 et en 2015, la réforme de la scolarité est en cours. Des épreuves collectives ont été mises en place, qui permettent de juger la capacité d'écoute et de travail collectif, des qualités aujourd'hui indispensables. Ce sont des initiatives intéressantes qu'a prises la directrice de l'ENA sur lesquelles nous attendons les premiers retours.

La formation aujourd'hui comprend aussi l'innovation : on cherche moins à faire entrer chacun dans un moule qu'à donner les clés pour occuper des postes dans la haute fonction publique et accompagner les transitions.

Le numérique va modifier la conception et l'accompagnement du travail. Nous souhaitons développer le télétravail mais la difficulté, n'est pas de nature technique. Elle porte plus sur l'encadrement d'un agent qui ne travaille plus sous le regard ou à côté de sa hiérarchie. Les cadres ne sont pour la plupart pas préparés à accompagner ces outils que l'on veut mettre en place.

Hier, à l'occasion de la conférence environnementale, j'ai été interpellée sur les formations des hauts fonctionnaires, après que l'on m'a fait remarquer que certains préfets

ne sont pas prêts à accompagner en matière de développement durable ce qu'on appelle l'adaptation ou la protection de la biodiversité.

Dans le même temps, toutes les formations du monde ne permettront pas suffisamment d'innovation, de créativité, de réactivité et d'accompagnement si l'on conserve le carcan administratif actuel, si l'administration demeure insuffisamment ouverte à la diversité, à une plus grande transparence, à la recherche de complémentarités, y compris avec le secteur privé et au dialogue.

Aujourd'hui, l'ENA travaille davantage – et c'est indispensable – avec d'autres organismes, par exemple l'Institut national des études territoriales (INET). Il faut demain que les hauts fonctionnaires de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale puissent travailler ensemble. Il faut donc que les établissements collaborent plus étroitement.

J'ai également eu la chance de suivre le cycle de l'IHEDN. C'est un mode de formation qui croise à la fois des cadres du secteur privé, des militaires mais aussi des élus. Cette mixité, qu'on pourrait aussi envisager sur une durée plus courte, est très enrichissante. Avec l'articulation de l'IHEDN et du CHEM, les fonctionnaires du ministère de la défense bénéficient à un tournant de leur carrière d'une formation à des postes plus élevés au cours de laquelle ils rencontrent d'autres publics. Il n'est pas facile de calquer le mode de fonctionnement du ministère de la défense mais on peut s'inspirer de ses bonnes méthodes. Les formations, initiales ou continues, communes aux différents versants de la fonction publique ne sont pas suffisamment courantes. Nos grandes écoles doivent travailler davantage ensemble. L'École des hautes études en santé publique (EHESP) a ainsi vocation à travailler avec l'ENA et l'INET. Il faut également se rapprocher de dispositifs comme l'IHEDN ou l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ).

Il faudrait penser plus largement dans la fonction publique un moment de pause dans la carrière qui n'existe pas aujourd'hui, éventuellement au retour d'un poste dans le secteur privé ou d'une mobilité.

Nous considérons tous que la formation continue doit être au rendez-vous pour toutes les catégories d'agents publics. Mais plus un fonctionnaire occupe un poste important, moins il se préoccupe de la formation, non pas par manque d'envie mais parce qu'il ne se donne pas le temps de le faire. Si la formation n'est pas obligatoire, elle se fera rarement. La formation continue n'est pas suffisante dans la haute fonction publique, tous les rapports le disent.

L'école de guerre est une bonne idée. Nous devons, comme pour l'IHEDN, regarder sans tabou ce que font les autres. Cependant, l'armée favorise une pyramide des âges plutôt jeune, ce que le reste de la fonction publique ne fait pas nécessairement, car ce ne sont pas les mêmes métiers. Il y a cependant sans doute des pratiques à transposer.

M. Michel Zumkeller, rapporteur. Nous avons eu le plaisir d'entendre de nombreux militaires de haut rang. L'exemple de l'armée n'est pas nécessairement transposable, mais il ressort de ces auditions très intéressantes que pour savoir diriger, il faut avoir été aussi exécutant. Peut-on envisager de généraliser ce genre de pratiques ? Dans un monde qui bouge sans cesse, un retour sur le terrain est utile. Peut-être faut-il l'imposer.

Il est important que la haute fonction publique soit représentative de notre société. Comment faire pour rendre la haute fonction publique plus diverse ?

Mme Annick Girardin. Évitions de donner l'impression de fonctionnaires hors-sol. Il en existe quelques-uns, mais prenons garde à ne pas généraliser. J'avais aussi cette vision du haut fonctionnaire, sortant de l'ENA sans avoir été suffisamment sur le terrain, occupant

des hauts postes tout de suite et ne maîtrisant pas suffisamment les échelons ou le monde extérieur. Mais il s'avère qu'à l'ENA, les profils sont divers : les fonctionnaires issus du concours interne ont de l'expérience, de même que ceux qui utilisent la troisième voie.

Comment rendre cette expérience de terrain, dans le privé ou le public, obligatoire pour ceux qui ne l'ont pas ? Peut-on retenir l'idée à la sortie de l'ENA d'une pause d'une année pour vivre des expériences avant de revenir rendre les dix ans dus à l'État – ce qui est indispensable dès lors que l'État assume le coût de la formation ? Il serait compliqué d'en faire une obligation, mais à tout le moins une possibilité.

Ensuite, il faut instituer des grands rendez-vous dans la vie professionnelle qui permettent une évaluation comme cela est le cas à l'inscription dans le vivier. Je constate cependant que le problème tient moins à la pertinence des évaluations qu'à un manque de courage managérial. Quand cela ne va pas, on ne sait pas le dire : on ne sait pas dire à un haut fonctionnaire quand on constate qu'il n'est pas à sa place, qu'il serait préférable qu'il fasse autre chose. On ne sait pas lui dire de faire une pause ou une formation pour se perfectionner dans un certain nombre de domaines – parce que la vie d'aujourd'hui n'est pas celle d'hier et que la vie de demain sera encore plus compliquée et demandera encore plus de créativité et d'innovation. Les outils existent, ils sont utilisés mais le courage managérial manque pour en tirer les conséquences. Il suffit de regarder le nombre de préfets titularisés – peu d'entre eux ne l'ont pas été. Plus on confiera de missions à la DRH de l'État, et peut-être même la gestion des fonctionnaires à la DGAFP et plus ce courage sera assumé.

S'agissant de la diversité, il faut conforter la troisième voie. Aujourd'hui, de nombreux éléments du parcours des candidats ne sont pas pris en considération. On demande aux jeunes de s'engager, mais le service civique ou le volontariat international ne sont pas pris en compte pour avoir accès à la troisième voie. Le projet de loi égalité et citoyenneté vise à valoriser tous les aspects du parcours. Sans doute suis-je influencée par ma proximité géographique avec l'Amérique du Nord, où toutes les expériences sont valorisées ; dans d'autres pays que la France, les expériences à l'étranger sont des gages de la faculté d'adaptation. Au Canada et aux États-Unis, les entreprises privées valorisent aussi davantage l'engagement. C'est ce que nous voulons faire, quelle que soit la forme de celui-ci : politique, associatif, etc. Il doit pouvoir compter pour accéder à la troisième voie, mais aussi ensuite pour les titularisations.

Les classes préparatoires intégrées, qui rencontrent un grand succès, apportent une autre réponse à l'impératif de diversification de la fonction publique. Nous devons les développer. Aujourd'hui, nous recevons plus de 20 000 dossiers d'inscription. Plus de 500 élèves suivent des classes préparatoires dans 26 établissements – avec une forte proportion d'élèves venant d'outre-mer. Le taux de réussite est de 52 %, toutes catégories confondues ; il est de 45 % pour les concours de catégorie A, de 39 % pour les concours de catégorie B et de 16 % pour les concours de catégorie C. Nous devons cibler davantage les jeunes en difficulté, les jeunes demandeurs d'emploi et ceux répondant aux critères d'attribution de bourses nationales. Je le redis, nous avons confié un rapport à M. L'Horty, qui devrait nous permettre de corriger un certain nombre de discriminations. Malgré un combat quotidien pour l'éradiquer, la discrimination demeure dans la fonction publique, ne serait-ce qu'au travers du patronyme.

Le comité interministériel du 26 octobre 2015 a prévu d'aller plus loin et de travailler davantage sur les discriminations mais aussi sur les origines sociales des jeunes, sur lesquelles un autre rapport a été confié à Olivier Roussel, je l'ai évoqué. J'attends avec impatience les conclusions de ces deux missions pour pouvoir prendre des dispositions. Nous devons apporter des réponses rapidement à ces discriminations et à la nécessité d'ouvrir davantage la fonction publique qui doit ressembler à la société d'aujourd'hui.

M. le président Jean Launay, rapporteur. Peut-on établir selon vous un parallélisme entre la rémunération au mérite ou l'individualisation des rémunérations et l'intégration des viviers ?

La pratique du vivier ne risque-t-elle pas de démobiliser à mi-carrière les neuf dixièmes des ressources humaines de la fonction publique ?

Pouvez-vous préciser quels sont les freins à la mobilité que vous avez évoqués ?

Mme Annick Girardin. Je suis totalement favorable à la rémunération au mérite. Elle est essentielle pour impliquer davantage les fonctionnaires. Un fonctionnaire n'est pas un travailleur comme un autre, il s'engage dans la fonction publique, il est au service des citoyens, de la France et de la République. Cet engagement, qui est souvent à l'origine de l'entrée dans la fonction publique, peut s'étioler avec le temps ou perdre de son sens. Nous devons discuter du sens de l'engagement dans la fonction publique, qui a besoin d'être rappelé ou réactivé au fil du temps. Il nous faut ménager au cours de la carrière des temps pour souffler et pour redonner du sens à son action et retrouver la motivation d'origine.

Le mérite doit être récompensé à travers les avancements et les promotions. Le RIFSEEP le permet. La part variable, qui représente 20 % du régime indemnitaire, doit être davantage utilisée selon le mérite.

Pour la première fois en février dernier, la DGAFP a publié un document sur la rémunération de l'encadrement supérieur et dirigeant des trois versants de la fonction publique, soit environ 21 600 fonctionnaires. Je suis partisane d'une transparence totale. Le tableau, qui est accessible sur internet, fait apparaître que le salaire moyen d'un préfet s'élève à 10 328 euros nets et celui d'un recteur à 9 193 euros, à comparer avec les cadres du secteur privé dont les salaires moyens s'établissent autour de 18 500 euros.

Je ne suis pas sûre qu'on s'engage dans la fonction publique pour des raisons financières. Je le redis, celle-ci doit permettre les allers-retours entre le public et le privé pour lever l'un des freins à la mobilité que j'ai soulignés. Je prends un exemple : à mes questions sur l'absence de progression d'un agent de l'Éducation nationale en poste dans un autre ministère, on m'a répondu que lorsqu'on fait le choix de s'éloigner de l'éducation nationale, il ne faut pas s'étonner d'être oublié. Finalement, quand on prend des risques et qu'on ose changer, on est oublié. Rien dans notre système n'est fait pour valoriser la mobilité entre ministères, entre fonctions publiques ou entre privé et public. À aucun moment, il n'est possible de valoriser les compétences acquises lors d'expériences dans le privé. C'est la raison pour laquelle des évaluations sont nécessaires. Il faut trouver le dispositif qui permette de valoriser l'ensemble de ces expériences.

L'évaluation des fonctionnaires a connu d'importants progrès ces dernières années, même s'il est selon moi souhaitable d'aller plus loin encore. Les modalités d'évaluation des administrateurs civils et des titulaires d'emplois fonctionnels ont été revues en 2015 ; l'entretien professionnel est désormais systématique ; les lettres de mission ont également été systématisées ; une période d'essai d'un an a été mise en place pour les emplois fonctionnels depuis juillet 2015 ; s'y ajoute la part modulable du régime indemnitaire et la circulaire du Premier ministre de 2015 évoque les évaluations à 180 ou à 130 degrés pour les cadres supérieurs. Ces dispositifs existent mais il faut savoir tirer les conséquences d'évaluations négatives – en sanctionnant ou en changeant le parcours de l'intéressé – et valoriser les évaluations positives. Une DRH de l'État unique, qui assurerait aussi la gestion des ressources humaines, me paraît plus à même de faciliter les réformes en ce sens.

M. Charles de Courson. Madame la ministre, vous rêvez d'être la patronne de la fonction publique mais vous ne l'êtes pas. La question que vous posez hante le débat sur la

fonction publique depuis 1945 et l'échec de la tentative de gestion interministérielle des ressources humaines. Celle-ci n'existe pas et les ministères ont réussi à reprendre la responsabilité de la gestion. Vous découvrez cela comme jeune ministre ; comme vous avez un peu de caractère, cela vous étonne beaucoup. Mais y a-t-il une volonté gouvernementale de mettre en place une gestion des ressources humaines ? La direction qui vous est rattachée n'a pas aujourd'hui ce pouvoir.

Quand vous vous étonnez que les cadres supérieurs qui ne sont pas adaptés à leur fonction ne soient pas obligés d'en changer, vous vous heurtez au problème du cadre juridique de la fonction publique. Pour le résoudre, il faut créer une catégorie qui existe pour certains, d'emplois à discrétion et mettre leurs titulaires hors cadre de la fonction publique, dans une position contractuelle avec la prime de risque intégrée. Vous le rappelez, l'écart entre les cadres de la fonction publique et du privé est d'un à deux, mais cela dépend beaucoup des fonctions : recycler un préfet n'est pas si simple puisqu'il exerce des fonctions très spécialisées de maintien de l'ordre ; recycler un haut fonctionnaire d'un corps très technique est plus facile. Vous n'allez pas jusqu'au bout de votre réflexion en ne modifiant pas le cadre juridique des emplois supérieurs.

À quoi sert l'école Polytechnique ? J'ai posé la question à son directeur : à quoi sert aujourd'hui une école militaire dont les promotions comportent de temps en temps un militaire alors que les coûts de formation sont astronomiques. La « pantoufle », même si le texte est enfin un peu durci, est peu appliquée. L'État paie des formations à un coût très élevé au bénéfice d'autres employeurs qui pourraient être assurées par d'autres écoles.

M. le président Jean Launay, rapporteur. Quelles sont vos orientations pour la mise en place d'une DRH de l'État ?

Tous les efforts pour moderniser la fonction publique ne sont-ils pas anéantis par le fonctionnement gouvernemental ? Le cabinet de l'Élysée et le cabinet de Matignon, qui, tous deux, couvrent l'ensemble des domaines ministériels, ainsi que le cabinet de chaque ministère sont obligés de travailler ensemble dans des réunions interministérielles dont les arbitrages ne sont pas toujours lisibles ; l'arbitrage final n'est pas toujours celui qui a été annoncé à l'issue de ces réunions.

Que pensez-vous de l'idée, soutenue par certains anciens ministres, d'un *spoil system* à la française ?

On évoque parfois la consanguinité entre les cabinets ministériels et la haute fonction publique d'État. Observez-vous ce que j'appellerais plutôt un coefficient de corrélation entre le passage dans les cabinets ministériels et la présence dans les viviers ?

Mme Annick Girardin. Oui, Monsieur de Courson, je souhaite changer un certain nombre de choses mais je suis réaliste sur le temps qui m'est imparti et sur la nécessité de négocier les réformes avec les organisations syndicales et aussi avec mes autres collègues ministres. Je suis consciente qu'il me reste seulement neuf mois pour mener à bien certains chantiers. Je dois donc faire des choix.

Je considère que la fonction publique, dans ses trois composantes, doit se préparer à accompagner le pays dans un certain nombre de transitions et s'interroger sur les services publics ainsi que sur les ressources qui leur sont nécessaires.

Je lance une réflexion sur la fonction publique du XXI^e siècle. Je souhaite que le Conseil économique, social et environnemental y travaille également sur une durée plus longue. Je reste persuadée que la fonction publique devra être différente. En revanche, il n'est pas pour moi question de revoir le statut des fonctionnaires. Ce statut, même s'il peut faire l'objet d'un certain nombre d'évolutions, est pour moi indispensable à la protection du

fonctionnaire qui, je l'ai dit, n'est pas un travailleur comme un autre – il a des droits et des devoirs, il doit défendre des valeurs et des principes sur le terrain.

L'évaluation des fonctionnaires de la haute fonction publique se heurte à un manque non pas d'outils mais de courage managérial. Je pense que l'évaluation par les pairs n'est pas toujours la meilleure solution.

Le Premier ministre a demandé la définition d'une stratégie interministérielle de ressources humaines dont M. Le Goff a été chargé. Ce travail sera terminé en juin prochain ; la DGAFP se prépare déjà à cette évolution qui est considérable, même si elle est pour moi insuffisamment ambitieuse. Une fois que le rapport sera remis, il faudra mettre en place un travail interministériel et consulter les organisations syndicales. On ne peut pas être favorable au dialogue social et vouloir aller trop vite. Cette étape est indispensable pour la réussite durable du projet. Si celui-ci était mené à terme, ce serait déjà un grand pas. Il restera ensuite à discuter de la gestion des agents. En même temps, pour le bon fonctionnement des ministères, chaque ministre doit conserver la définition de ses besoins en effectifs.

L'école Polytechnique ne forme aujourd'hui qu'environ 80 fonctionnaires sur 400 élèves, principalement pour des filières techniques supérieures de l'État. L'essentiel des jeunes formés sont de futurs cadres du privé. On peut donc s'interroger sur le devenir de l'école ; certains envisagent une fusion avec l'ENA pour la formation des futurs fonctionnaires. Il faut trouver des solutions pour accentuer un rapprochement déjà en cours avec l'université et séparer ceux qui se destinent au public et les autres. Toutefois, à titre personnel, je ne suis pas opposée à ce rapprochement. J'ai toujours pensé qu'il était bon de former des personnes à un tronc commun, peu importe qu'ils aillent dans le privé ou le public ensuite. Je ne suis pas catégorique sur cette question, d'autant que je n'y ai pas encore suffisamment travaillé.

Vous posez une question plus politique sur le fonctionnement de nos institutions. Je n'ai pas de réticence à ce que chaque cabinet défende sa vision. Les réunions interministérielles sont indispensables pour trancher *in fine*. Le cabinet de la ministre de la fonction publique estime évidemment qu'il lui faut être un jour le chef de la fonction publique. Je le redis, je pense que cela marcherait mieux. Je suis persuadée que nous en prenons le chemin. J'ai cité toutes les décisions prises en 2014 et 2015 qui nous rapprochent de cet objectif. Ce que nous mettons en place est déjà une vraie révolution. Nous sommes en train de construire la fonction publique du XXI^e siècle.

Les réunions interministérielles sont souvent rendues nécessaires par les désaccords entre les cabinets des ministères. Elles sont une source d'échange et de plus juste équilibre dans les décisions. Je n'y vois pas de dysfonctionnement, ni de lourdeur mais la garantie de porter tous ensemble des projets communs. C'est en tout cas ce que j'ai vécu en tant que ministre de la fonction publique.

Les ministères agissent selon les besoins des citoyens auxquels ils doivent apporter des réponses, selon leurs missions, ou leur volonté de reconnaissance de leurs agents. Chacun doit défendre les ressources humaines dont il a besoin pour exercer sa mission. Les préoccupations financières de Bercy peuvent aussi donner lieu à des réunions interministérielles.

Au-delà de la fonction qui est la mienne, il me semble nécessaire de se reposer la question d'une VI^e République mais c'est une considération beaucoup plus personnelle.

M. le président Jean Launay, rapporteur. Je vous remercie, madame la ministre, de votre contribution à nos travaux.