

**Confidentiel**

**Propositions pour une transformation de l'Ena  
et de la haute fonction publique**

**Propositions de nos associations de hauts fonctionnaires  
sur les trois versants de la fonction publique  
à la mission présidée par Frédéric Thiriez  
septembre 2019**

## SOMMAIRE

<b>1. HAUTE FONCTION PUBLIQUE : L'ENJEU DU DECLOISONNEMENT ET DE LA TAILLE CRITIQUE.....</b>	<b>9</b>
1.1. Objectif de la mission Thiriez .....	9
1.2. Principe rappelé par nos associations .....	9
1.3. Expériences probantes .....	9
1.4. Axes à travailler.....	9
<b>2. LE PERIMETRE ENVISAGE/L'ORGANISATION DE GESTION POUR LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE.....</b>	<b>11</b>
2.1 Objectif de la mission Thiriez.....	11
2.2 Principe rappelé par nos associations .....	11
2.3 Expériences probantes .....	11
2.4 Leviers d'action .....	11
2.4.1 Repenser la gestion des corps dans un cadre commun de gestion RH .....	11
2.4.2 Constituer un Groupe des Ecoles de la haute fonction publique .....	13
2.4.3 Créer une structure de gestion RH dédiée .....	14
2.5. Freins à lever.....	15
<b>3. LE RECRUTEMENT DES HAUTS FONCTIONNAIRES .....</b>	<b>15</b>
3.1 Objectif de la mission Thiriez.....	15
3.2 Principe rappelé par nos associations .....	16
3.3 Leviers d'action .....	16
3.3.1 Du lycée aux concours de la haute fonction publique, le rôle des classes préparatoires.....	16
3.3.2 Mobiliser les associations d'anciens élèves pour la promotion des concours de la haute fonction publique .....	18
3.3.3 Créer une banque commune d'épreuves.....	19
3.3.4 Adapter le contenu des épreuves aux profils recherchés .....	19
3.3.5 Créer, à titre expérimental, un dispositif en faveur de la discrimination positive .....	20
3.3.6 Repenser les concours réservés à la voie professionnelle .....	20
3.4. Freins à lever.....	21
<b>4. LE CONTENU DES FORMATIONS INITIALE ET CONTINUE .....</b>	<b>21</b>
4.1 Objectif de la mission Thiriez.....	21
4.2 Principe rappelé par nos associations .....	21
4.3 Leviers d'action .....	22
4. Formation initiale .....	22
4.5 Formation continue.....	23
<b>5. LA GESTION DES CARRIERES DES HAUTS FONCTIONNAIRES .....</b>	<b>24</b>
1. Objectif de la mission Thiriez.....	24
2. Principe rappelé par nos associations .....	25
3. Expériences probantes .....	25

4. Eléments de diagnostic .....	25
5. Les leviers d'action.....	26
5.1. Définir les catégories d'emploi, élargir la question au-delà du devenir des grands corps .....	26
5.2. Un nouveau modèle RH à développer pour la haute fonction publique .....	28
5.3. Un vivier de profils à haut potentiel mutualisé sur les trois versants de la haute fonction publique .....	29
<b>6. LE PROJET D'INSTITUT SUR LE MODELE DE L'ECOLE DE GUERRE.....</b>	<b>30</b>
1. Objectif de la mission Thiriez.....	30
2. Principe rappelé par nos associations .....	30
3. Leviers d'action .....	30
<b>2. L'IMPACT DE LA REFORME SUR LA FRANCE DE 2037.....</b>	<b>31</b>

## AVANT-PROPOS

Dans le cadre de la mission que vous a confiée le Chef de l'Etat sur la transformation de l'ENA et de la haute fonction publique, vous nous avez reçus le jeudi 20 juin 2019.

Nous avons réaffirmé avec force les convictions mises en exergue dans une tribune commune parue en avril dernier, dans le Journal du Dimanche « **Oui, la haute fonction publique doit évoluer** ».

Nous avons insisté également sur le contrat de confiance à renouveler avec les hauts fonctionnaires d'Etat, hospitaliers et territoriaux pour conduire, dans leurs champs d'actions respectifs, la politique de transformation de la fonction publique initiée par le Président de la République.

De même, nous avons rappelé que les trois versants de la Fonction Publique se caractérisent par des métiers spécifiques, qui réclament des formations adaptées. L'excellence des grandes Ecoles du service public, à commencer par nos écoles respectives l'ENA, l'EHESP, et l'INET, ainsi que les réformes successives menées depuis des années, ont été rappelées.

Si l'évolution de la haute fonction publique est un chantier nécessaire auquel les trois associations souhaitent légitimement participer, le triple impératif, confiance-spécificité des métiers-formation, doit être au cœur du chantier que vous engagez.

**Au cours de l'échange, sont apparues cinq lignes-force pour la future gestion RH de la haute fonction publique.**

1. **Le renforcement de l'égalité des chances et plus généralement de la mixité sociale.** Dans ce cadre, la refonte des modalités des concours a été évoquée pour favoriser l'accès de tous à ces métiers. Les modifications du format des concours et des épreuves doivent également être accompagnées par des mesures favorisant la préparation accrue du plus grand nombre, sur tous les territoires. Le rôle des classes préparatoires aux concours administratifs (CPCA) et des instituts ou centres de préparation à l'administration générale (IPAG/CPAG) a été souligné.

L'égalité H/F et la mixité devront enfin être renforcées pour les cadres dirigeants.

2. **Le rapprochement des formations initiales et continues.**

Il apparaît impératif de maintenir, après le recrutement, des formations initiales spécifiques aux différents métiers et filières au sein de la haute fonction publique ; l'exigence d'un haut niveau de professionnalisme requiert des formations professionnelles et des périodes de stage propres à chacun, dans la logique d'écoles d'application toujours d'actualité.

Des formations communes (avec une obligation statutaire) devraient être instituées par la suite, l'enrichissement des compétences managériales étant toujours plus fort lors de la confrontation d'expériences diverses en même temps que le développement d'une culture commune favorisant les mobilités inter-fonctions publiques.

A côté de l'obligation de mobilité statutaire existant pour les hauts fonctionnaires devrait être instituée dans les textes une obligation de formation continue comme celle qui existe déjà pour les magistrats par exemple. Il serait précisé alors qu'au moins 50% de cette formation devrait relever de l'offre de formation commune à toute la haute fonction publique, sur ses trois versants.

3. **Le suivi et le déroulement des carrières dans le sens d'une plus grande fluidité des parcours au sein de la haute fonction publique.** L'évolution des carrières et l'accès à de plus hautes responsabilités requièrent d'assurer un suivi individualisé et de mieux organiser les transitions professionnelles.

C'est en fluidifiant les parcours des hauts fonctionnaires que la puissance publique pourra s'appuyer sur une ingénierie d'excellence, agile, pluridisciplinaire, intergénérationnelle, au service de l'intérêt général.

Dans ce cadre, la qualité de l'action et des travaux menés par le centre national de gestion (CNG) pour les directrices et directeurs d'hôpital doit être soulignée.

4. **La mobilité, inter-fonctions publiques et intra-fonctions publiques,** mérite d'être valorisée dans la construction des parcours professionnels.
5. **Enfin, la création d'un Institut sur le modèle de l'École de guerre (EdG) (EdG)** est porteuse d'une culture commune au sein de la haute fonction publique, sur ses trois versants, et garante d'une égalité des conditions et des chances pour accéder aux plus hautes responsabilités.

A l'appui de ces lignes-force, vous trouvez ci-après nos propositions détaillées pour la mise en oeuvre de la réforme, accompagnées autant que possible de précisions sur leur chiffrage et le niveau de norme.

Nous appelons votre attention **sur quatre points de vigilance essentiels** :

- l'adaptation et l'agilité de nos administrations demain supposent de recruter dans les nouvelles générations aujourd'hui, avec l'assurance de parcours professionnels stimulants au sein d'équipes intergénérationnelles, fondées sur la culture de la coopération, l'écoute et l'échange de compétences et d'expériences. Parions systématiquement en croisant jeunesse du regard et expériences, sans opposer l'un et l'autre ;
- rapprocher les modes de recrutement et les formations pour créer une culture commune en même temps qu'une cohérence d'intervention publique ne doit pas aboutir à uniformiser les parcours et les approches par métiers ou domaines d'administration. Au contraire, parions sur l'individualisation des parcours, en tenant compte des compétences acquises et des expériences par chacun tout au long de sa vie étudiante puis professionnelle ;
- la diversité de ces parcours comme des profils est une richesse. Il faut donc la favoriser. Une haute fonction publique, standardisée, serait inévitablement en décalage, voire en rupture avec la société moderne, mais également avec les attentes au quotidien de nos concitoyens, des agents et structures que nous dirigeons.

- adapter nos modes de recrutement, de formation initiale et continue et de gestion des carrières exige un investissement en temps, en qualité de suivi avec un accompagnement budgétaire à hauteur de l'ambition affirmée par le Président de la République, bien supérieur à l'investissement réalisé aujourd'hui sur l'encadrement supérieur.

#### **Au nom des associations**

**Daniel Keller, Président de l'Association des anciens élèves de l'ENA (AAEENA),  
Fabien Tastet, Président de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF),  
Vincent PrévotEAU, Président de l'Association des Directeurs d'Hôpital (ADH)**

### **SYNTHESE DES PROPOSITIONS**

#### **Sur le modèle organisationnel**

**Proposition n°1 : Création, à l'occasion du chantier de codification prévu dans la loi de transformation de la fonction publique, d'une catégorie RH intitulée A+ regroupant tous les hauts fonctionnaires, sur les trois versants de la fonction publique pour renforcer son identité et son attractivité à l'égard des meilleurs talents (niveau législatif)**

**Proposition n°2 : Création, sur le modèle de la Conférence des Grandes Ecoles dans le privé, d'un groupement d'intérêt public (GIP), regroupant au sein du RESP (réseau des écoles du service public), les écoles et instituts de formation dédiés à la formation des hauts fonctionnaires, et ce sur les trois versants de la haute fonction publique. Chaque structure conservant son identité, notamment sa marque, ainsi que sa spécialisation en tant qu'école d'application. La direction générale serait assurée à tour de rôle par le directeur d'une des écoles ou instituts de formation membres (niveau législatif).**

**Proposition n°3 : Création, pour les deux autres versants de la haute fonction publique, sur le modèle de ce qui existe pour la FPH (fonction publique hospitalière), et sans modification concernant les prérogatives des employeurs, d'un centre national de gestion (CNG) pour la gestion administrative des hauts fonctionnaires dans leur déroulement de carrière (niveau réglementaire).**

#### **Sur le recrutement des hauts fonctionnaires**

**Proposition n°4 : Renforcer les moyens des classes préparatoires aux concours administratifs et concrétiser les engagements en termes de mixité H/F et de diversité sociale comme territoriale (niveau réglementaire).**

**Proposition n°5 : Mobiliser l'expérience et le réseau des associations d'anciens élèves pour amplifier la promotion des concours de la haute fonction publique (niveau opérationnel).**

**Proposition n°6 : Améliorer l'attractivité des concours de la haute fonction publique en mettant en place des banques communes d'épreuves (niveau réglementaire).**

**Proposition n°7 : Adapter le contenu et les modalités d'organisation des épreuves aux profils recherchés en matière de diversité (niveau réglementaire).**

**Proposition n°8 : Afin de rétablir une forme de mixité sociale comme territoriale au sein de la haute fonction publique, mettre en place, pendant quelques années, et de manière volontariste, un dispositif de discrimination positive (niveaux législatif et réglementaire).**

**Proposition n°9 : Revoir les modalités de recrutement ainsi que le statut des préparionnaires de la voie professionnelle, dans la complémentarité du recrutement via la voie étudiants (niveaux législatif et réglementaire).**

## **Sur le contenu de la formation initiale et continue**

Proposition n°10 : **Restructurer la formation initiale des hauts fonctionnaires, dans le sens de la diplômation de niveau master dans un premier temps et à terme doctorat (niveau réglementaire).**

Proposition n°11 : **Favoriser le développement des compétences des hauts fonctionnaires tout au long de la carrière, en renforçant l'offre de formation continue au travers d'une obligation statutaire pour les hauts fonctionnaires issus des trois versants (niveau réglementaire).**

## **Sur la gestion des carrières des hauts fonctionnaires**

Proposition n°12 : **Faire évoluer l'organisation RH des grands corps pour leur conserver leur fonction d'attractivité dans la haute fonction publique, en même temps que supprimer le classement de sortie. Associer un recrutement en pied de corps à un recrutement en cours de carrière, avec une représentation au moins proportionnelle (1/4) des autres versants de la fonction publique (niveaux législatif et réglementaire).**

Proposition n°13 : **Passer d'un modèle de haute fonction publique de corps à une haute fonction publique de missions et d'expertises métiers (niveau réglementaire).**

Proposition n°14 : **Favoriser la diversité des profils, en même temps que la mobilité, au travers d'un vivier de profils à haut potentiel, mutualisé et au moins proportionnel (1/4) entre les trois versants de la haute fonction publique (niveau réglementaire)**

Proposition n°15 : **Construire des règles de gestion communes aux trois versants de la fonction publique (niveaux réglementaire et opérationnel). Dans ce cadre, les fonctions de directeur de projet et expert de haut niveau doivent être rendus possibles dans la FPT.**

## **Sur le projet d'Ecole de guerre**

Proposition n°16 : **Conditionner l'accès au grade de généralat (y compris pour les grands corps) par le passage par l'équivalent d'une Ecole de guerre (niveaux législatif et réglementaire).**

## **Sur le suivi de la réforme**

Proposition n°17 : **Sur le modèle de la loi pour un Etat au service d'une société de confiance (article 69), prévoir, dès le départ, un dispositif d'évaluation de la réforme, prolongeant dans le temps le travail de la mission Thiriez.**



*« Pourquoi supprimer l'ENA ? »... »pas pour le plaisir »  
mais « pour bâtir quelque chose qui fonctionne mieux »  
(conférence de presse du Président de la République le 25 avril 2019)*

## **1. HAUTE FONCTION PUBLIQUE : L'ENJEU DU DECLOISONNEMENT ET DE LA TAILLE CRITIQUE**

### **1.1. Objectif de la mission Thiriez**

*« C'est l'un des chantiers les plus beaux et les plus nécessaires. Polytechnique a été créée en 1794, l'Ecole nationale d'administration (ENA) il y a soixante-quinze ans. Ce sont de très grands succès, mais le système trouve aujourd'hui ses limites. La France a changé, le monde a changé. Il faut inventer la haute fonction publique du XXI<sup>e</sup> siècle. »*

### **1.2. Principe rappelé par nos associations**

Tribune du JDD du 21 avril : *« Il est impératif de remédier au cloisonnement entre les trois versants de la fonction publique et entre ses hauts fonctionnaires. »*

### **1.3. Expériences probantes**

- Réforme de Sciences Po Paris, initiée par Richard Descoings,
- Ouverture à l'international des Grandes Ecoles et Universités,
- Création de l'INET,
- Modules de formation communs ENA-INET,
- Changement de statut de l'EHESP devenue grand établissement placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la santé et des affaires sociales, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

### **1.4. Axes à travailler**

Michel Debré, s'inscrivant dans la vision de la haute administration qui était celle du général de Gaulle, s'était déjà posé la question en 1945 du décloisonnement.

Comme il le raconte dans l'article « une grande réforme en 1945 »<sup>2</sup>, *« les préoccupations qui furent les nôtres, furent le bien de l'Etat et la grandeur du service de la France. » « Je n'eus pas la pédanterie de faire un long discours au Général de Gaulle. J'exposai simplement le motif le plus simple : l'Etat, qui prenait grand soin de la formation de ses officiers et de ses ingénieurs, avait négligé celle de ses administrateurs. »*

Ce fut la création de l'ENA (Ecole Nationale d'Administration).

---

<sup>1</sup> Extrait de l'interview donnée au Monde le 22 mai 2019

<sup>2</sup> Préface du livre de Marie-Christine Kessler, *La Politique de la haute-fonction publique*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1978

En 1958, lors du retour au pouvoir au général de Gaulle, il recommença pour les magistrats en créant l'ENM (Ecole Nationale de la Magistrature)<sup>3</sup>.

Michel Debré avait pour idée, lors de la création de l'ENA d'un concours unique puis d'une seule école pour *toute* la haute-fonction publique (hors ingénieurs et militaires) de l'époque, avec une culture commune au-delà des corps et des spécialités.

L'ENA a remarquablement fonctionné en France en 1945, et au-delà des frontières ensuite, lors de la construction européenne (hauts-fonctionnaires français dans les postes de responsabilités au sein de l'Union Européenne).

Elle est toujours valable.

La haute fonction publique s'étant fortement développée sur ses deux versants territorial<sup>4</sup> et santé/social<sup>5</sup>, la nécessité d'une culture commune en même temps que le décloisonnement des outils et méthodes s'imposent pour la mise en œuvre de nombre de politiques publiques, impactant le quotidien des Français.

L'ENSP (Ecole nationale de santé publique), créée en 1945 est devenue l'EHESP (Ecole des hautes études en santé publique). Spécialisée dans la formation dans le secteur santé/social, elle forme en son sein au métier de directeur d'hôpital. La qualité de sa formation a permis aux directrices et directeurs d'hôpital d'accompagner de nombreuses réformes de l'hôpital public et plus généralement du système de santé. Se rapprochant de l'université, elle a évolué au 1er janvier 2008, vers le statut de grand établissement.

Dans le prolongement des lois sur la décentralisation, le centre de formation des cadres supérieurs territoriaux, créé en 1984, est devenu en 1998 l'institut national des études territoriales (INET), en continuant à bénéficier de l'appui du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Aujourd'hui, dans un contexte concurrentiel nouveau pour le recrutement des talents<sup>6</sup>, s'ajoute l'argument de la taille critique pour la future Ecole ou groupe d'Ecoles.

Avec une promotion de 80 élèves à l'ENA, il est impossible, non seulement de garantir la qualité de la sélection en même temps que la diversification des profils, mais également par la suite l'excellence du corps professoral, des moyens pédagogiques et des partenariats internationaux.

---

<sup>3</sup> Le Centre national d'études judiciaires (CNEJ) devenu en 1970, sur le modèle de l'ENA, l'Ecole Nationale de la Magistrature

<sup>4</sup> FPT (fonction publique territoriale)

<sup>5</sup> FPH (fonction publique hospitalière) ; il faut ajouter le cas de l'encadrement supérieur des organismes de Sécurité sociale issus de l'EN3S (Ecole Nationale de la Sécurité Sociale)

<sup>6</sup> à l'échelle de la France mais également au niveau international

Comme l'a fait Sciences Po Paris après 1996, ainsi que nombre de Grandes Ecoles et Universités, le changement de taille et l'élargissement du vivier de recrutement sont donc un préalable à toute réforme de l'ENA et plus largement de la haute fonction publique.

## **2. LE PERIMETRE ENVISAGE/L'ORGANISATION DE GESTION POUR LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE**

### **2.1 Objectif de la mission Thiriez<sup>7</sup>**

*« Pour décloisonner, pourquoi ne pas imaginer une nouvelle école où l'on enseignerait pendant un an un tronc commun à tous les futurs hauts fonctionnaires, d'État, territoriaux, hospitaliers, magistrats, commissaires de police compris ? Cela concernerait également les 4 « corps techniques » : Mines, Ponts, armement, Insee. »*

### **2.2 Principe rappelé par nos associations**

Tribune du JDD du 21 avril : *Et pourquoi ne pas exiger de chacun un passage dans au moins deux des trois versants de la haute fonction publique, favorisé par une gestion mieux coordonnée des ressources humaines et des formations ?.* »

### **2.3 Expériences probantes**

- La création du corps des administrateurs civils en 1945
- Formations communes aux ingénieurs, administrateurs et conservateurs territoriaux au sein de l'INET
- La mise en place du CNG (centre national de gestion) pour les cadres dirigeants de la fonction publique hospitalière (avec cependant le maintien des spécificités par filières)
- La gestion des hauts potentiels au niveau du SGG (secrétariat général du Gouvernement)

### **2.4 Leviers d'actions**

#### **2.4.1 Repenser la gestion des corps dans un cadre commun de gestion RH**

L'Etat, comme les citoyens, ont besoin de serviteurs efficaces, compétents dans leur domaine, spécialement sélectionnés et qualifiés pour les missions qu'ils doivent accomplir au plus près des territoires.

Dans le domaine militaire comme dans le civil, l'esprit de corps, désignant les liens de solidarité entre les membres d'une même profession, est un gage de l'efficacité... A condition d'imaginer, dès le départ, ces liens de solidarité comme des cercles concentriques créant une communauté de destin entre les membres d'une même unité, d'un même régiment, d'une même arme ou d'une même armée ou d'une même Nation.

---

<sup>7</sup> Extrait de l'interview donnée au Monde le 22 mai 2019

<sup>8</sup> Ou axes à travailler

Pour la gestion des corps, l'ordonnance de 1945 s'appuie sur la distinction du grade et de l'emploi.

Dans le même temps, elle crée un corps interministériel pour tous les administrateurs civils<sup>9</sup> affectés dans les corps de sortie de l'Ena. Ces administrateurs civils ont pour mission « *d'adapter la conduite des affaires administratives à la politique générale du Gouvernement, de préparer les projets de loi ou de règlement et les décisions ministérielles, de tracer les directives nécessaires à leur exécution, de coordonner et d'améliorer la marche des services publics* ».

L'objectif affiché par le Gouvernement de mieux suivre et stimuler les parcours de carrière hauts fonctionnaires en favorisant les mobilités entre les trois versants de la fonction publique rend nécessaire la constitution d'un cadre commun pour la gestion RH de cette catégorie d'agents, et ce sur les trois versants de la fonction publique.

Le scénario proposé serait de créer, à l'occasion du chantier de codification prévu dans la loi de transformation de la fonction publique, une catégorie RH homogène intitulée A+ regroupant tous les hauts fonctionnaires<sup>10</sup>, sur les trois versants de la fonction publique. Cela constituerait un signal fort d'encouragement aux mobilités inter-versants de la fonction publique.

Un autre scénario serait de recourir à la notion de cadre d'emploi comme dans la FPT<sup>11</sup>. Mais cela aurait pour inconvénient de supprimer les corps dans la FPE<sup>12</sup> et la FPH<sup>13</sup>.

La création de cette catégorie « fonctionnaires de catégorie A+ »<sup>14</sup> pourrait faire l'objet d'une expérimentation dans le cadre de l'ordonnance n°2017- 543 du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique : « *des corps et cadres d'emplois de fonctionnaires relevant de la même catégorie et d'au moins deux des trois fonctions publiques puissent être régis par des dispositions statutaires communes, fixées par décret en Conseil d'État* ».

**Proposition n°1 : Création, à l'occasion du chantier de codification prévu dans la loi de transformation de la fonction publique, d'une catégorie RH intitulée A+ regroupant tous les hauts fonctionnaires, sur les trois versants de la fonction publique pour renforcer son identité et son attractivité à l'égard des meilleurs talents (niveau législatif)**

<sup>9</sup> Par différence avec le monde militaire

<sup>10</sup> De 20 à 25 000 fonctionnaires, suivant le périmètre retenu

<sup>11</sup> Fonction Publique Territoriale

<sup>12</sup> Fonction Publique d'Etat

<sup>13</sup> Fonction Publique Hospitalière

<sup>14</sup> 12 000 hauts-fonctionnaire en activité sur le périmètre des trois associations, 20 à 25 000 au total

## 2.4.2 Constituer un Groupe des Ecoles de la haute fonction publique

Sur le même périmètre, et sans présager des rapprochements à venir entre les écoles existantes, une structure souple<sup>15</sup> de type GIP (groupement d'intérêt public)<sup>16</sup> pourrait être constituée.

Au sein du réseau des écoles de service public (RESP), il regrouperait, en son sein, les écoles et instituts de formation participant à la formation initiale et continue des hauts fonctionnaires.

Sur le modèle de la conférence des Grandes Ecoles<sup>17</sup> dans le privé, il serait chargé de :

- de promouvoir, sous toutes ses formes, tant en France qu'à l'international, les carrières dans la haute fonction publique, le mode de sélection par concours, le développement et le rayonnement des écoles et instituts de formation spécialisés<sup>18</sup>, par une recherche constante de l'excellence, en liaison avec toutes les parties prenantes ;
- d'étudier les possibilités de mise en commun de certaines épreuves pour les concours d'accès à la haute fonction publique (banque commune d'épreuves BCE) ;
- de coordonner, au sein de commissions et groupes de travail, les réflexions et travaux de recherche sur les méthodes de formation, et plus généralement sur l'innovation dans le management public ;
- de favoriser au niveau territorial, sous forme de campus thématiques<sup>19</sup>, le rapprochement opérationnel entre les écoles et instituts de formation (en même temps qu'une répartition équilibrée des moyens sur l'ensemble du territoire français) ;
- d'organiser les procédures de labellisation et accréditation des actions de formation de ses membres et les équivalences universitaires ;
- de gérer la dotation versée par l'Etat aux écoles et instituts de formation ;
- de représenter ses membres, de défendre leurs intérêts et d'effectuer des démarches d'intérêt commun auprès des pouvoirs publics nationaux, communautaires et internationaux et des juridictions.

La gouvernance pourrait être organisée de la manière suivante<sup>20</sup> :

- un directeur général, choisi parmi les directeurs des écoles et instituts de formation membres, sur la base d'un système de rotation,

---

<sup>15</sup> Scénario réaliste par différence avec la solution de la création d'un nouvel établissement public résultant de la fusion pure et simple de toutes les écoles sur le périmètre de la haute fonction publique et celle d'une association loi 1901 de type RESP (réseau des écoles de service public)

<sup>16</sup> A terme, évolution possible vers le statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP)

<sup>17</sup> Association régie par la loi du 1er juillet 1901 ayant pour dénomination « Conférence des Grandes Ecoles » et pour sigle « CGE »

<sup>18</sup> Chaque école ou institut de formation conservant sa marque, élément d'identité fort, filière par filière

<sup>19</sup> A terme, sept campus en France, dont un à Paris dédié aux carrières à l'international

<sup>20</sup> Sous réserve des dispositions législatives et réglementaires, un GIP peut organiser librement son administration. Cependant, un GIP est habituellement doté d'une assemblée générale, d'un conseil d'administration et de son président, d'une direction et d'une agence comptable, si le GIP est doté d'un agent comptable.

- un président, nommé par décret du président de la République parmi le collège des personnalités qualifiées (personnalité éminente, ayant une forte légitimité sur les questions de transformation de l'action publique),
- un conseil d'administration composé de membres désignés par l'assemblée générale, mais également de représentants du personnel et de personnalités qualifiées (avec une représentation significative des employeurs, des élèves et anciens élèves au travers des associations)<sup>21</sup>,
- le conseil d'enseignement et de recherche, avec pour mission de conseiller le conseil d'administration sur les questions relatives à l'enseignement, la recherche et l'innovation publique,
- la commission amont, chargée par le conseil d'administration de faire des propositions relatives au concours d'admission (structure et organisation des épreuves, nomination des jurys et examinateurs, répartition des places par filières de recrutement, respect des engagements en termes de diversité ...)
- la commission aval, chargée par le conseil d'administration d'analyser les attentes des employeurs et plus généralement de faire des propositions concernant l'attractivité de la haute fonction publique.
- Une assemblée générale composée de représentants des écoles et instituts de formation rattachés au GIP.

**Proposition n°2 : Création, sur le modèle de la Conférence des Grandes Ecoles dans le privé, d'un groupement d'intérêt public (GIP), regroupant au sein du RESP (réseau des écoles du service public), les écoles et instituts de formation dédiés à la formation des hauts fonctionnaires, et ce sur les trois versants de la haute fonction publique. Chaque structure conservant son identité, notamment sa marque, ainsi que sa spécialisation en tant qu'école d'application La direction générale serait assurée à tour de rôle par le directeur d'une des écoles ou instituts de formation membres (niveau législatif).**

### 2.4.3 Créer une structure de gestion RH dédiée

En termes organiques, sur le modèle du CNG (centre national de gestion) en place pour la FPH<sup>22</sup>, pourrait être créé, pour chaque versant de la haute fonction publique, un centre national de gestion.

Sans se substituer aux employeurs (élu de la collectivité territoriale, ministre, secrétaire général, chef de corps, directeurs d'établissements publics...), le centre de gestion gèrerait dans la durée le dossier RH de chaque haut fonctionnaire sur un plan administratif, depuis son recrutement jusqu'à sa cessation d'activité (ou démission de la fonction publique), en intégrant les différentes affectations (notamment dans le cadre de mobilités) et les périodes de formation (initiale et continue)<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Au tarbers d'un système de collèges assurant juste représentation des différentes parties prenantes

<sup>22</sup> Décret n°2007-704 du 4 mai 2007 relatif à l'organisation et au fonctionnement du CNG

<sup>23</sup> Droit d'option pour l'employé ou le haut fonctionnaire ne sougaitant pas être géré administrativement par ce centre national de gestion

L'employeur continuerait à être le décideur final en termes de recrutement, affectation, évaluation, proposition d'avancement du haut fonctionnaire.

A noter que les hauts fonctionnaires relevant de la FPT bénéficieraient d'un droit d'option pour être rattachés au CNG<sup>24</sup>. Ce droit d'option préserve le rôle d'employeur des exécutifs locaux et répond aux besoins des fonctionnaires territoriaux qui construisent une carrière en effectuant des mobilités inter-versants de la fonction publique.

Comme le fait déjà le CNG, le centre national de gestion sur chaque versant de la haute fonction publique serait en outre le garant de l'application des règles communes relatives à la définition des profils, à la recherche des candidats, à l'évaluation et à la rémunération des hauts fonctionnaires, ainsi qu'au suivi et à l'accompagnement de leur carrière.

Serait également mis en place un système d'information RH (SIRH) commun à toute la haute fonction publique.

**Proposition n°3 : Création, sur le modèle de ce qui existe pour la FPH (fonction publique hospitalière), et sans modification concernant les prérogatives des employeurs, d'un centre national de gestion (CNG) pour la gestion administrative des hauts fonctionnaires dans leur déroulement de carrière (niveau réglementaire).**

## 2.5. Freins à lever

- réflexes corporatistes,
- des pilotages RH différents suivant les employeurs,
- faible interconnexion avec les écoles et instituts de formation,
- la volonté politique de donner les moyens adaptés<sup>25</sup> dans un périmètre élargi aux 3 versants.

## 3. LE RECRUTEMENT DES HAUTS FONCTIONNAIRES

### 3.1 Objectif de la mission Thiriez<sup>26</sup>

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

---

<sup>24</sup> Le fonctionnaire territorial est rattaché à la collectivité dans laquelle il travaille. L'employeur est l'exécutif de la collectivité. L'intérêt du rattachement au CNG est particulièrement marqué pour les agents dont la carrière est tournée vers les mobilités (25% des administrateurs territoriaux), notamment sur les autres versants de la haute fonction publique, afin de bénéficier d'un suivi unique de son dossier administratif, de la possibilité d'avancement de grade, de la gestion des différentiels de cotisations entre versants de la fonction publique. Le droit d'option serait actionnable à tout moment dans la carrière mais irréversible.

<sup>25</sup> Cf la création du GIP France Compétences et du PIC programme d'investissement compétences

<sup>26</sup> Extraits de la lettre de mission du premier ministre en date du 14 mai 2018

## **3.2 Principe rappelé par nos associations**

Tribune du JDD du 21 avril : « *Il faut d'abord renouer avec la promesse républicaine de l'égalité des chances, celle qui rend possible l'ascension sociale, par les plus hautes responsabilités publiques, de citoyens de condition modeste, issus de quartiers difficiles mais également de tous les territoires la France ; et celle qui assure l'égalité entre les femmes et les hommes.* »

## **3.3 Leviers d'action**

Tout en conservant le recrutement via le concours, et les filières d'excellence, il s'agit d'élargir le recrutement à des profils issus d'horizons divers.

Plusieurs propositions illustrent ces évolutions souhaitables :

### **3.3.1 Du lycée aux concours de la haute fonction publique, le rôle des classes préparatoires**

Pour développer la détection et la promotion des talents sur tout le territoire, et organiser la diversité au sein de la haute fonction publique, il faut tout à la fois organiser, le plus en amont possible les filières de recrutement, avec une information, dès le lycée<sup>27</sup>, dans les classes et sur le site Parcoursup, créer un véritable statut pour les classes préparatoires aux carrières administratives (CPCA)<sup>28</sup> et au moins tripler sans délai le nombre d'étudiants dans ces classes préparatoires.

Pour donner la possibilité aux étudiants de toutes origines de mieux « décrypter certains codes », ces classes préparatoires feraient l'objet d'un système de conventionnement sous la responsabilité du préfet de région, prévoyant le mentorat de hauts fonctionnaires (en activité ou à la retraite) issus des trois versants de la fonction publique.

De même serait publié chaque année, sous la responsabilité du ministre chargé de la fonction publique, le classement des résultats, école par école, et filière par filière, des résultats de ces classes préparatoires.

Le tableau ci-après détaille les dispositions applicables aux futures CPCA, leurs étudiants et chargés de cours.

---

<sup>27</sup> Cf décision prise en juin 2019 par Sciences Po paris et les IEP de province de s'inscrire dans l'outil Parcoursup

<sup>28</sup> Sur le modèle des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE)



**1. Encadrement des classes préparatoires aux carrières administratives (CPCA), statut des étudiants et chargés de cours**

	<i>Classes préparatoires</i>	<i>Chargés de cours</i>	<i>Etudiants</i>
<b>Mode de sélection</b>	Sur la base d'un dossier d'appel à candidature, quel que soit le statut (Sciences Paris, IEP, IPAG-CPAG, universités...)	Recruter parmi les chargés de cours des hauts fonctionnaires en poste Favoriser les passerelles entre l'administration et l'Université en intégrant en détachement des fonctionnaires et de la même manière favoriser et valoriser le détachement des enseignants chercheurs dans la haute fonction publique.	Recrutement à partir de la licence (sur dossier avec un entretien de motivation)
<b>Critères particuliers</b>	Avantage donné aux organismes ayant développé une filière complète dans les sciences administratives (licence, master...) Donner plus de lisibilité avec classement annuel des classes préparatoires en fonction des résultats globaux et par domaine d'administration (Santé publique et sécurité sociale, sécurité publique, finances publiques, justice.....)		Indifféremment issus d'une licence d'administration publique (LAP) ou autre licence
<b>Objectif territorial</b>	Couverture territoriale maximale (rapprocher la haute fonction publique et ses concours des territoires les plus éloignés de la République)		
<b>Garantie de diplôme</b>			Garantir des équivalences d'unités de valeur (ECTS) pour l'obtention d'une licence ou d'un master OU un certificat de type DU (diplôme universitaire)
<b>Financement public</b>	Deux modes de financement à distinguer : la dotation de fonctionnement CPCA (pour un volume de cours minimum de 450 heures, un coût de 30 000 € en moyenne par an, pour 20 à 30 élèves) une dotation spécifique pour le programme d'accompagnement d'élèves méritants (1 500 € par an et par élève).		Pour les élèves méritants, remplacer l'allocation solidarité par une véritable bourse au mérite, voire la gratuité des études en contre-partie d'un engagement de service public Offrir à ces élèves des aides matérielles (places réservées pour le logement en partenariat avec le CROUS).

Condition de réussite du projet, il faut reprendre l'idée d'une bourse au mérite de 500 € mois par étudiant méritant. Il faut dans le même temps au moins tripler le nombre d'étudiants dans ces classes préparatoires et prévoir un accompagnement sous forme de mentorat (cf infra).

L'enjeu financier de cette nouvelle politique en faveur de la diversité, avec le volet à destination des élèves les plus méritants, est de l'ordre de 3 M€ par an en rythme de croisière<sup>29</sup> pour 50 classes soit 1 250 étudiants accompagnés pendant deux ans<sup>30</sup>. Un premier bilan sera réalisé au bout de trois ans.

Pour créer les conditions de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes dans l'accès à la haute-fonction publique, les obligations de mixité seraient présentes dans les classes préparatoires à tous les stades de la préparation. Concrètement, fixer dans la convention de chaque classe préparatoire qu'il n'y ait pas plus de 50% d'étudiants du même sexe.

**Proposition n°4 : Renforcer les moyens des classes préparatoires aux concours administratifs et concrétiser les engagements en termes de mixité H/F et de diversité sociale comme territoriale (niveau réglementaire).**

### **3.3.2 Mobiliser les associations d'anciens élèves pour la promotion des concours de la haute fonction publique**

Un autre enjeu de cette nouvelle politique est de garantir, comme aujourd'hui, un fort niveau de sélectivité au travers de l'attractivité des concours permettant d'accéder à la haute fonction publique.

Cela passe par une démarche de promotion de ces concours ainsi que des dispositifs d'accompagnement ou de préparation spécifiques, en appui du réseau des CPCA et du GIP.

Des conventions de partenariat pourraient être signées avec les organismes publics (Pole Emploi) ou parapublics (APEC) en charge de l'emploi des cadres. Dans le prolongement de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et ses textes d'application modifiant profondément le système de formation professionnelle, pourraient également être sollicités France Compétences<sup>31</sup>, les OPCO (opérateurs de compétences<sup>32</sup>) voire les fédérations professionnelles, compétentes notamment lors des transitions professionnelles des cadres.

Pour assurer le succès de cette démarche de promotion, pourraient être mobilisées nos associations d'anciens élèves, comme elles le font aujourd'hui, sans coordination entre elles. Dans le cadre d'un cahier des charges précis, et avec un coût limité, elles pourraient intervenir

---

<sup>29</sup> A imputer sur le budget du futur GIP

<sup>30</sup> A comparer à 1 022 candidats inscrits au concours externe de l'Ena en 2018

<sup>31</sup> Institution nationale publique quadripartite (Etat, Régions, partenaires sociaux) ayant remplacé FPSPP, Copanef et Cnefop au 1er janvier 2019.

<sup>32</sup> Les Opérateurs de compétences issus de la transformation des OPCA-OCTA dégagés de la fonction de collecte et réorganisés par filières économiques cohérentes, ont pour rôle d'apporter un appui technique aux branches (certifications, coût alternance, GPEC) et assurer ainsi un service de proximité auprès des employeurs comme des salariés.

sur tout le territoire pour informer, former, voire accompagner les candidats à ces concours permettant l'accès à la haute-fonction publique.

L'accompagnement des candidats dans la préparation des concours, essentiellement assuré aujourd'hui par Sciences Po Paris, les IEP<sup>33</sup> et par l'IGPDE<sup>34</sup>, pourrait ainsi être développé et densifié au niveau territorial.

**Proposition n°5 : Mobiliser l'expérience et le réseau des associations d'anciens élèves pour amplifier la promotion des concours de la haute fonction publique (niveau opérationnel).**

### **3.3.3 Créer une banque commune d'épreuves**

Afin de favoriser la diversité dans le recrutement, et d'éviter des arbitrages dans le choix des concours voire une autocensure de certains candidats pour les écoles les plus prestigieuses, il est proposé d'organiser, comme l'ont fait déjà depuis plus de 30 ans, les Grandes Ecoles de Commerce ou d'Ingénieurs, une banque commune d'épreuves (BCE).

Ainsi, sur les cinq épreuves écrites d'admissibilité, au moins trois (droit, économie, question contemporaine d'ordre général) pourraient être les mêmes quel que soit l'école ou l'institut de formation recrutant des hauts fonctionnaires. De même, le calendrier des épreuves serait harmonisé.

Les épreuves orales d'admission resteraient, elles, spécifiques pour chaque école.

Outre les économies réalisées<sup>35</sup>, la banque commune d'épreuves simplifierait le travail des classes préparatoires aux carrières administratives (CPCA), des préparatoires et de leurs professeurs, en même temps qu'elle permet de vérifier, de manière homogène les pré-requis nécessaires à l'entrée dans une école ou institut de formation permettant l'accès à la haute fonction publique.

**Proposition n°6 : Améliorer l'attractivité des concours de la haute fonction publique en mettant en place des banques communes d'épreuves (niveau réglementaire).**

### **3.3.4 Adapter le contenu des épreuves aux profils recherchés**

Sur la forme, les épreuves de sélection des candidats à la future école gagneraient à s'adapter aux différents types de profil. Les épreuves d'admissibilité ont, en effet, un fort caractère académique, habituel pour la étudiants, mais moins adapté aux candidats issus de la voie professionnelle. Ici aussi, cet élément peut être un obstacle à la diversité dans le recrutement, au travers de mécanismes d'auto-censure.

---

<sup>33</sup> Instituts d'Etudes Politiques

<sup>34</sup> Institut de gestion publique et de développement économique

<sup>35</sup> Un autre objectif de simplification pourrait être de limiter le nombre de concours complémentaires ENA, mis en place depuis quelques années dans certains corps (magistrats de chambres régionales des comptes, magistrats de tribunaux administratifs, sous-préfets...)

Sans renier sur le fond les pré-requis nécessaires à l'entrée d'une école ou institut de formation permettant l'accès à la haute fonction publique, la formule de QCM (question à choix multiples) pourrait être étudiée pour les trois matières fondamentales (droit public, économie, finances publiques). La dissertation sur la question contemporaine d'ordre général serait maintenue pour apprécier les qualités rédactionnelles des candidats. Sur le modèle des tests de langue requis au niveau international, le niveau de maîtrise de l'anglais pourrait aussi être vérifié, tant pour la étudiants que pour la voie professionnelle, au travers d'un QCM avec mise en situation.

**Proposition n°7 : Adapter le contenu et les modalités d'organisation des épreuves aux profils recherchés en matière de diversité (niveau réglementaire).**

### **3.3.5 Créer, à titre expérimental, un dispositif en faveur de la discrimination positive**

Ciblant les élèves issus de la diversité sociale comme territoriale, inscrits dans une classe préparatoire aux carrières administratives (CPCA) ayant pris des engagements sur le sujet, des aménagements seraient apportées aux concours de la étudiants (épreuves écrites ou orales, seuils d'admissibilité...).

De même, des places pourraient être réservées dans chaque école ou institut de formation au sein du Groupe.

Un bilan serait fait au terme de cinq ans sur la nécessité ou non de poursuivre l'expérimentation tant que les objectifs en termes de mixité sociale comme territoriale (ex part des étudiants originaires des outres-mer) ne sont pas atteints.

Un facteur-clé de succès de cette opération est que le dispositif soit également mis en place en même temps pour le concours menant aux Grandes Ecoles de Commerce ou d'Ingénieurs.

**Proposition n°8 : Afin de rétablir une forme de mixité sociale comme territoriale au sein de la haute-fonction publique, mettre en place, pendant quelques années, et de manière volontariste, un dispositif de discrimination positive (niveaux législatif et réglementaire).**

### **3.3.6 Repenser les concours réservés à la voie professionnelle**

La réforme du recrutement dans la haute fonction publique oblige à revenir au fonctionnement de 1945, en constituant deux voies d'accès privilégiées par concours : une « étudiants » et une « voie professionnelle », cette dernière regroupant les candidats aux actuels concours interne, troisième concours et autres concours complémentaires.

Concernant l'organisation du recrutement dans la haute-fonction publique via les concours de la voie professionnelle, un travail à part entière est à mener, dépassant largement le cadre de la mission Thiriez.

L'articulation est à trouver avec le recrutement de contractuels et celui via le Tour Extérieur.

Ce dernier mode de recrutement, qui redevient très moderne en permettant la sélection de profils différents, déjà formés, redevient très moderne. Comme pour les contractuels, un

accompagnement individuel et une formation spécifique d'adaptation à l'emploi sont à prévoir au sein de chaque centre national de gestion.

Tant les modalités que les dispositifs de financement mobilisés pour la voie professionnelle sont à revoir<sup>36</sup>.

**Proposition n°9 : Revoir les modalités de recrutement ainsi que le statut des préparatoires de la voie professionnelle, dans la complémentarité du recrutement via la voie étudiants (niveaux législatif et réglementaire).**

### **3.4. Freins à lever**

- Travail cloisonné entre le ministère chargé de la fonction publique et celui chargé de l'enseignement supérieur, voire le ministère du Travail,
- Mauvaise articulation avec les réformes engagées depuis quelques années en matière de formation initiale (Universités et Grandes Ecoles) comme de formation continue,
- Dispersion des moyens entre les écoles et instituts de formation,
- Manque de données statistiques consolidées et plus généralement d'un système d'information RH commun à toute la haute fonction publique.

## **4. LE CONTENU DES FORMATIONS INITIALE ET CONTINUE**

### **4.1 Objectif de la mission Thiriez<sup>37</sup>**

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

### **4.2 Principe rappelé par nos associations**

Tribune du JDD du 21 avril : *« Un parcours dans différentes administrations et l'expérience publique de terrain pourraient devenir la clef de voûte de l'accès aux plus hautes fonctions,*

---

<sup>36</sup> Cf philosophie générale et dispositions de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel

<sup>37</sup> Extraits de la lettre de mission du premier ministre en date du 14 mai 2018

*dans lesquelles l'affectation ne serait plus le fruit d'une rente de situation mais bien celui du mérite. »*

### **4.3 Leviers d'action**

La France peut s'honorer d'avoir pu mettre en place une haute fonction publique de qualité, reconnue à l'étranger (en Europe et au-delà). Elle consacre des moyens importants pour sélectionner, former et affecter chaque année près de 350 futurs hauts fonctionnaires<sup>38</sup>. En revanche, la formation continue des hauts fonctionnaires n'est pas à la hauteur des besoins tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

Pourtant, un système de formation de haut niveau et tout au long de la carrière peut être porteur d'une culture commune et reste adapté à la diversité des métiers au sein de la haute fonction publique.

Plusieurs des propositions ci-après ont déjà trouvé début d'application dans certaines écoles ou instituts de formation (exemple : collaborations ENA/INET sur le campus de Strasbourg).

Elles doivent être cependant généralisées, en même temps que régulièrement évaluées.

Parallèlement à ces actions de coopération, formation et gestion doivent s'orienter vers l'individualisation des parcours et un accompagnement de chaque haut fonctionnaire, avec des bilans professionnels selon une périodicité à définir.

## **4. Formation initiale**

Les propositions suivantes ne remettent pas en cause les périodes de stages, d'ampleur conséquente dans la formation initiale, dont l'effet utile et structurant est plébiscité.

- Organiser un tronc commun de formations théoriques (performance publique, trajectoire des finances publiques, déontologie, transition numérique, management stratégique et opérationnel, travail en mode collaboratif, gestion de crise, aspects RH, appréhension de l'expérience usager etc.) ou garantir la mise à disposition de blocs de compétences dans une démarche d'individualisation des parcours (en fonction du profil de chaque haut fonctionnaire),
- Proposer aux élèves dans chaque école ou institut de formation la possibilité de suivre une partie des enseignements d'une autre école du Groupe,
- Développer la possibilité de missions collectives d'ouverture, voire de stages coordonnés dans un même organisme ou un même territoire, pour créer les leviers de la coopération,
- Développer l'esprit de promotion au sein de chaque école ou institut de formation mais également au niveau du Groupe<sup>39</sup>,

---

<sup>38</sup> Hors magistrats de l'ordre judiciaire

<sup>39</sup> Suivant périmètre retenu pour le Groupe FHP, le format d'une promotion ne serait plus de 80 élèves comme aujourd'hui à l'Ena mais de 350 à 800 élèves ayant vocation à être affectés sur les trois versants de la haute-fonction publique

- Pour faciliter les comparaisons voire les transferts des élèves, organiser les enseignements sous forme d'ECTS<sup>40</sup>,
- Sanctionner la formation délivrée par l'école ou l'institut de formation par la délivrance d'un diplôme compatible avec la réforme LMD<sup>41</sup> (dans un premier temps, master d'affaires publiques<sup>42</sup>, dans un second temps, de niveau doctorat<sup>43</sup>, de type doctorat d'exercice<sup>44</sup> intégrant un minimum d'années d'expérience), dans une logique de reconnaissance et de lisibilité par rapport aux standards internationaux de formation. Ce doctorat d'exercice pourrait alors se combiner avec une expérience professionnelle et être réalisé dans une formule de cours, quelques jours par mois, puis un travail de recherche personnelle, sur une durée de 3 ou 4 années<sup>45</sup>.
- A l'inverse, supprimer le concours de sortie (cf infra)<sup>46</sup>.

La création d'un grand pôle « recherche et enseignement supérieur » au sein du Groupe des Ecoles de la Haute-Fonction Publique, ayant pour mission d'animer un écosystème avec les autres Grandes Ecoles et Universités, en France et à l'étranger, est également une condition de réussite de ce chantier de diplomation.

**Proposition n°10 : Restructurer la formation initiale des hauts fonctionnaires, dans le sens de la diplomation de niveau master dans un premier temps et à terme doctorat (niveau réglementaire).**

#### 4.5 Formation continue

En lien avec les écoles et institut de formation le composant, et en tenant compte d'un contexte très concurrentiel en matière de formation professionnelle, le scénario est de créer, au niveau du Groupe des Ecoles de la haute fonction publique, une école du management et de l'expertise publics offrant des sessions ouvertes et communes à tous les A+ des trois versants<sup>47</sup>.

Ces sessions doivent contribuer au fonctionnement décloisonné au sein de la sphère publique

<sup>40</sup> Système européen de transfert et d'accumulation de crédits ou ECTS (pour European Credit Transfer Scale)

<sup>41</sup> La réforme LMD - l'abréviation des 3 diplômes concernés : Licence Master Doctorat - a été mise en place en 2004, elle a pour but d'harmoniser les diplômes d'enseignement supérieurs en Europe.

<sup>42</sup> Avec des spécialisations selon les filières ou domaines d'administration de l'élève

<sup>43</sup> PhD en anglais. A noter, une majorité des Etats de l'Union Européenne recrutent leurs hauts fonctionnaires au niveau PhD, cf étude DGAFP sur les hauts fonctionnaires en Europe, décembre 2008, [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes\\_perspectives/hauts\\_fonctionnaires\\_en\\_europe2.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/hauts_fonctionnaires_en_europe2.pdf)

<sup>44</sup> Executive PhD en anglais. Cf l'expérience de l'Executive Doctorate in Public Affairs (EDPA) proposée par l'Université Paris Dauphine hauts fonctionnaires et cadres supérieurs actifs dans la sphère publique ayant déjà une formation de niveau bac +5 et au minimum 5 ans d'expérience.

<sup>45</sup> Objectif à horizon 2037 de 1/3 de la haute fonction publique en activité, soit l'équivalent de 8 000 personnes ; mise en place de la préparation de ce type de doctorat dans chaque école ou institut de formation au sein du Groupe des Ecoles de la Haute-Fonction Publique. Étude d'une solution transitoire pour les hauts fonctionnaires actuellement en exercice.

<sup>46</sup> Déjà le cas dans nombre d'écoles et d'instituts de formation

<sup>47</sup> Aujourd'hui déjà existe un catalogue très complet de sessions ou cycles de formation continue ciblant les hauts fonctionnaires (ex DIPLÔME D'ÉTABLISSEMENT (DE) HÔPITAL PLUS à l'EHESP..) mais l'offre est éclatée entre les différents écoles et instituts de formation, et souvent réservée à une catégorie d'emplois.

(entre hauts-fonctionnaires occupant des fonctions dans l'administration active et les autres, entre les profils managers et experts).

Dans ces sessions pourraient également être intégrés des professionnels du privé qui peuvent être intéressés par une carrière dans la sphère public ou tout simplement à partager une expérience commune. De manière générale, ces sessions pourraient être, pour une part, ouvertes sur la société civile (élus locaux, partenaires sociaux, journalistes...).

La formation tout au long de la vie doit comprendre à la fois des modules courts (quelques jours) et la possibilité d'un cycle long de type IHEDN.

Les expériences du type institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) ou cycle des hautes études européennes (CHEE)<sup>48</sup>, à raison de deux jours par semaine, sont en effet bien adaptés au rythme professionnel des hauts fonctionnaires, comme le sont, dans le secteur privé, les formations de type MBA (master of business administration) à temps partiel.

A côté de l'obligation de mobilité statutaire existant pour les hauts fonctionnaires devrait être instituée dans les textes une obligation de formation continue comme celle qui existe déjà pour les magistrats par exemple. Il serait précisé alors qu'au moins 50% de cette formation devrait relever de l'offre de formation commune à toute la haute fonction publique, sur ses trois versants.

**Proposition n°11 : Favoriser le développement des compétences des hauts fonctionnaires tout au long de la carrière, en même temps que les décisions de mobilité, en renforçant l'offre de formation continue au travers d'une obligation statutaire pour les hauts fonctionnaires issus des trois versants (niveau réglementaire).**

## 5. LA GESTION DES CARRIERES DES HAUTS FONCTIONNAIRES

### 1. Objectif de la mission Thiriez<sup>49</sup>

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

---

<sup>48</sup> Nombre de cycles se sont développés dans les dernières années au sein de chaque ministère, confirmant l'utilité de ce type de formations et validant le format retenu, bien adapté au rythme professionnel des hauts fonctionnaires. Cf également l'expérience du centre de formation au management du ministère des Armées ouvert aux agents du ministère aussi qu'à ceux issus d'autres administrations.

<sup>49</sup> Extrait de la lettre de mission



*Vous étudierez les modalités d'association à ces processus de sélection des cadres issus de la sphère privée. Ce nouveau dispositif devra conduire à la création de parcours d'excellence, intervenant plus tard dans la carrière.*

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

## **2. Principe rappelé par nos associations**

Tribune du JDD du 21 avril : « *Il est impératif de remédier au cloisonnement entre les trois versants de la fonction publique et entre ses hauts fonctionnaires.* »

## **3. Expériences probantes**

- La gestion des talents dans les grandes entreprises privées, et dans une certaine mesure, au sein des grands corps de la FPE.
- Le vivier des cadres dirigeants de la FPE.

## **4. Éléments de diagnostic**

Aujourd'hui la haute fonction publique se caractérise par la diversité de ses métiers, dont les spécificités génèrent des règles particulières.

La multiplication des corps dans la FPE (1500 à la fin des années 90, près de 700 aujourd'hui, contre une centaine prévue en 1946) et la FPH, et des cadres d'emploi dans la FPT conduit à une confusion, voire à une remise en cause de la distinction du grade et de l'emploi, pourtant au fondement du statut. Ceci a pour effet de rigidifier les carrières, de freiner les mobilités et d'accroître les coûts de gestion. Il s'agit d'une cause importante du retard pris dans la modernisation des administrations publiques.

Cette situation génère des effets négatifs désormais bien identifiés : méconnaissance réciproque par les hauts fonctionnaires des autres versants de la fonction publique, freins pour les mobilités, en même temps que la diffusion des pratiques innovantes, etc... De plus, la culture administrative dominante génère peu de marges de manœuvre pour individualiser les parcours comme les rémunérations ou autres éléments de motivation, ce qui laisse peu de leviers pour rendre attractives les fonctions d'encadrement supérieur.

Comme en témoignent les rapports de jury de concours, le primat donné à la logique de sélection à la sortie de l'École, déterminante pour toute la durée de la carrière, tend à uniformiser les profils et rigidifier les parcours professionnels. Les parcours alternés entre secteur privé et secteur public sont encore minoritaires, en raison notamment des règles d'avancement à l'ancienneté ou des schémas RH à l'œuvre dans les corps ou cadres d'emplois d'origine.

Seule une mobilité véritablement accrue permettra de tirer le meilleur parti des compétences, de créer les cohérences d'action et une meilleure prise en compte des réalités de terrain et des besoins des citoyens.

Alors même que l'exposition au risque pénal va en croissant pour les hauts fonctionnaires, l'écart entre leur rémunération et celle des cadres supérieurs du secteur privé de même niveau de responsabilité est important, ce qui a pour effet de dévaloriser l'attractivité des carrières du public : en 2014, l'écart de rémunération public-privé est de 1,63 en faveur du privé pour la médiane, 2,66 pour le 3ème quartile et 4,74 pour le dernier décile.

Il existe donc un risque important de décrochage concernant la capacité de la haute fonction publique à attirer les meilleurs talents, que ce soient pour les étudiants issus des Grandes Ecoles et Universités que pour des professionnels enclins à se mettre au service de l'intérêt général.

## **5. Les leviers d'action**

### **5.1. Définir les catégories d'emploi, élargir la question au-delà du devenir des grands corps**

La notion de « grands corps » n'est pas définie statutairement. Elle résulte d'un usage<sup>50</sup>.

Toute proposition concernant la future école nécessite donc de commencer par (re)définir les fonctions exercées sur les trois versants de la haute fonction publique<sup>51</sup>.

Trois situations se dégagent :

- Les fonctions d'administration active pour lesquelles les compétences techniques sont importantes. Mais, pour lesquelles également, les compétences managériales sont déterminantes à partir du moment où le haut-fonctionnaire encadre un nombre important d'agents, de catégories C jusqu'à ou A+, opérant dans des univers professionnels complexes, inscrits dans une dynamique de changement. A cet égard, l'accompagnement des projets de transformation est devenu également une mission prioritaire de ces postes d'encadrement dans l'administration active.
- Les fonctions d'inspection générale, nécessitant à la fois une connaissance approfondie de l'administration, une forme de recul, une capacité de remise en cause des missions et de l'organisation d'une administration.
- Les fonctions de magistrat au sein des juridictions administratives comme des juridictions financières, emportant un statut particulier, garanti par la Constitution,

Dans la lettre de mission confiée au Préfet Bernard Boucault en septembre 2015, la ministre chargée de la fonction publique, avait limité les travaux de la mission à la question du classement de sortie à l'ENA et de l'entrée dans cinq des corps de la haute fonction publique d'Etat.

---

<sup>50</sup> Cette notion de « grand corps » ne correspond pas non plus à des règles particulières de nomination. Elle est parfois confondue dans le grand public avec « les emplois supérieurs » ou « les emplois à la discrétion du Gouvernement » pour lesquels la nomination fait effectivement l'objet d'un régime dérogatoire au sein du statut de la fonction publique.

<sup>51</sup> Travail à faire sur le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) pour l'élargir aux trois versants de la haute-fonction publique

Une partie de l'analyse faite alors peut cependant s'appliquer à un ensemble plus large. La mission avait d'ailleurs attiré l'attention sur le fait qu'aucune réforme ne peut être conduite si elle n'est pas en cohérence avec une vision, un sens global pour la haute fonction publique. Toute réforme portant sur un aspect limité de la gestion de celle-ci peut avoir un impact et des effets de bord, par exemple sur l'attractivité des autres corps ou sur celle de la haute fonction publique en général.

Sous ces réserves, elle avait formulé trois propositions :

- Fluidifier et rendre équitables et transparentes les carrières, en imposant aux membres des grands corps d'effectuer une mobilité dans des emplois de niveau chef de bureau, ou secrétaire général de préfecture avant d'occuper des fonctions de direction au sein des administrations centrales, y compris pour les plus élevées qui sont à la décision du Gouvernement.
- Créer une seule inspection générale interministérielle par regroupement des trois corps d'inspection (IGF, IGA, IGAS),
- Fusionner les deux corps de la Cour des comptes et des chambres régionales d'une part, du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs d'autre part.

La mission Boucault n'avait pas été saisie sur la question du classement de sortie, mais elle avait indiqué que ces questions étaient très liées et qu'à son avis, sa suppression irait dans le sens d'une professionnalisation accrue.

Aujourd'hui, les esprits ayant évolué, ces propositions pourraient être mises en œuvre à brève échéance. Elles pourraient également être complétées dans le cadre de la mission Thiriez.

La suppression du classement de sortie dans les écoles et instituts de formation dédiés à la haute fonction publique pourrait s'accompagner de la mise en place d'un jury indépendant en fin de scolarité<sup>52</sup>.

Ce dernier proposerait, sur la base des bilans des compétences (à l'entrée et à la sortie de l'école), des formations théoriques ou pratiques suivies ainsi que d'entretiens avec les élèves d'une part, et les employeurs d'autre part, trois affectations par ordre préférentiel pour chaque futur haut fonctionnaire.

Les éventuels recours des élèves ou des employeurs pourraient faire l'objet d'un processus d'arbitrage au niveau des services du Premier ministre.

Si un recrutement en pied de corps doit être maintenu, la spécificité des compétences requises dans les corps de contrôle et d'inspection amène à privilégier le recrutement après sélection par l'Institut de type école de guerre, et ce dans un objectif de brassage assis sur une représentation minimale de 25% de fonctionnaires issus de la FPE et de la FPH.

**Proposition n°12 : Faire évoluer l'organisation RH des grands corps pour leur conserver leur fonction d'attractivité dans la haute fonction publique, en même temps que supprimer le classement de sortie. Associer un recrutement en pied de corps à un**

<sup>52</sup> La commission de suivi de la procédure d'affectation des élèves de l'Ecole nationale d'administration, présidée actuellement par Paul Peny, est une sorte de préfiguration

**recrutement en cours de carrière avec une représentation au moins proportionnelle (1/4) des autres versants de la fonction publique (niveaux législatif et réglementaire).**

## **5.2. Un nouveau modèle RH à développer pour la haute fonction publique**

L'ambition serait de passer, pour la haute fonction publique, d'un modèle d'une fonction publique de corps vers une fonction publique de missions et d'expertises métiers, croisant compétences individuelles et type d'emploi.

A l'instar ce qui existe déjà dans la fonction publique territoriale, le haut fonctionnaire serait recruté sur une famille de métiers, nécessitant une forme de spécialisation (justifiant le maintien d'écoles et instituts de formation spécifiques).

En lieu et place de celle de corps, la notion de cadre d'emplois tendrait à devenir la norme de référence pour la haute fonction publique sur ses trois versants, permettant de revenir à l'ambition initiale du statut prévoyant que le titulaire d'un grade dans un corps peut exercer plusieurs emplois selon les besoins de l'employeur.

Dans le cadre de l'ordonnance n°2017- 543 du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique<sup>53</sup>, et pour certains métiers ou domaines d'administration<sup>54</sup>, une expérimentation pourrait être menée sur des cadres d'emploi communs aux trois versants de la haute-fonction publique<sup>55</sup>.

Afin de garantir la diversité des profils dans la haute fonction publique, des quotas pourraient être institués pour les nominations sur les emplois de direction de l'État y compris dans les grands corps (1 poste sur 4 pourrait être réservé à un haut fonctionnaire issu d'un autre versant).

Ce serait un signal fort d'encouragement aux mobilités inter versants dans la haute fonction publique.

Cette disposition serait le pendant du développement des mobilités des hauts fonctionnaires d'État au sein des collectivités locales, en accompagnement de l'accroissement de la taille des métropoles, des départements ou des régions.

**Proposition n°13 : Passer d'un modèle de haute fonction publique de corps à une haute fonction publique de missions et d'expertises métiers (niveau réglementaire).**

<sup>53</sup> « des corps et cadres d'emplois de fonctionnaires relevant de la même catégorie et d'au moins deux des trois fonctions publiques puissent être régis par des dispositions statutaires communes, fixées par décret en Conseil d'État ». (extrait)

<sup>54</sup> Ex : fonctions techniques (ingénieurs...) ou fonctions supports (ressources humaines...)

<sup>55</sup> Avec des spécialisations par domaines d'administration

### **5.3. Un vivier de profils à haut potentiel mutualisé sur les trois versants de la haute fonction publique**

La mission « Cadres dirigeants de l'Etat » constitue indéniablement un premier pas vers la constitution d'un vivier de hauts fonctionnaires à haut potentiel<sup>56</sup> susceptible de s'engager dans une démarche de mobilité.

Il conviendrait néanmoins de développer le périmètre de cette mission innovante, d'une part dans le sens d'un accompagnement au retour suite à une démarche de mobilité, et d'autre part en l'élargissant aux trois versants<sup>57</sup>.

Sur le modèle existant dans les Armées, un accompagnement individualisé des transitions professionnelles des A+ des trois versants de la fonction publique qui aurait choisi un rattachement au CNG pourrait être mis en place(cf infra),

**Proposition n°14 : Favoriser la diversité des profils, en même temps que la mobilité, au travers d'un vivier de profils à haut potentiel, mutualisé et au moins proportionnel (1/4) entre les trois versants de la haute fonction publique (niveau réglementaire)**

### **5.4. Des orientations de gestion RH<sup>58</sup>, dans le sens d'une harmonisation des pratiques grâce à l'appui du centre national de gestion**

Sans priver les employeurs de leurs prérogatives, le centre national de gestion (CNG) sur chaque versant de la haute fonction publique pourrait intervenir en tant qu'entité administrative sur les points suivants, allant dans le sens de la convergence des règles de gestion sur les trois versants de la haute fonction publique

- Consacrer la catégorie A+, avec un niveau de recrutement (étudiants, voie professionnelle) et un déroulement de carrière (grilles indiciaires) homogènes. Différencier par l'intéressement individuel et collectif,
- Organiser un mode d'évaluation homogène des A+ au travers de règles de gestion, des outils et grilles d'évaluation comme de la sélection pour le vivier des hauts potentiels,
- Contribuer à la gestion au quotidien de ce vivier des hauts potentiels élargi (cf supra),
- Harmoniser les conditions de nomination. Notamment assurer les obligations de nominations équilibrées entre les hommes et les femmes devraient s'imposer à tous les échelons hiérarchiques, dans toutes les administrations (y compris dans les nominations de promotion au sein des juridictions administratives et financières, hors périmètre de la loi Sauvadet actuellement).

---

<sup>56</sup> Créé par la circulaire du Premier ministre du 10 février 2010. A début 2019, il compte 477 haut fonctionnaires pour 683 postes de cadres dirigeants de l'Etat ont

<sup>57</sup> Passer de 600 profils intégrés dans le vivier à 1 800 profils issus des trois versants de la haute fonction publique, soit un triplement allant dans le sens d'une plus sélectivité en même temps qu'une plus grande diversité de profils

<sup>58</sup> Au sens de la loi transformation publique

- Développer, sur les trois versants de la haute fonction publique, les postes de directeur de projet ou d'expert de haut niveau.
- Organiser le mécénat de compétences par des mises à disposition des hauts fonctionnaires volontaires en transition dans des fondations ou associations à but non lucratif pour des durées de six mois à un an.

**Proposition n°15 : Construire des règles de gestion communes aux trois versants de la fonction publique (niveaux réglementaire et opérationnel). Dans ce cadre, les fonctions de directeur de projet et expert de haut niveau doivent être rendus possibles dans la FPT.**

## **6. LE PROJET D'INSTITUT SUR LE MODELE DE L'ECOLE DE GUERRE**

### **1. Objectif de la mission Thiriez<sup>59</sup>**

*“On peut imaginer qu’après une dizaine d’années sur le terrain, il faille passer par une procédure de sélection suivie d’une formation pour accéder à des postes plus élevés – directeur d’administration centrale, président de tribunal administratif, conseiller d’État, conseiller maître de la Cour des comptes ou encore inspecteur général des finances”*

### **2. Principe rappelé par nos associations**

Tribune du JDD du 21 avril : « *Il est impératif de remédier au cloisonnement entre les trois versants de la fonction publique et entre ses hauts fonctionnaires.* »

### **3. Leviers d’action**

Au sein du Groupe des Ecoles de la haute fonction publique, sur le modèle existant dans les Armées, pourrait être également créé un Institut de type Ecole de guerre <sup>60</sup>, ouvert aux candidats du public et du privé à l’intégration à un emploi supérieur dans la haute fonction publique.

Les candidats devraient justifier d’un certain nombre d’années d’expérience professionnelle, par exemple dix ans, à des fonctions de niveau A+ ou équivalent .

---

<sup>59</sup> Extrait de l’interview donnée au Monde le 22 mai 2019

<sup>60</sup> L’École de guerre (EdG) a pour but de former des officiers à la planification et à la conduite des opérations militaires, et plus largement aux problématiques de la défense et des politiques publiques. Ces officiers ont pour vocation de servir dans les forces, puis en fonction de leur potentiel, d’occuper des emplois supérieurs. Un brevet d’études militaires supérieures (BEMS) est attribué à l’issue d’un cycle d’études dispensé dans le cadre de l’enseignement militaire supérieur interarmées du deuxième degré (EMS2).

En réalité, le schéma proposé est plutôt celui du Centre des hautes études militaires (CHEM)<sup>61</sup>, qui s'adresse à un niveau de responsabilités et d'expériences similaires à celui envisagé pour l'encadrement supérieur dans le civil<sup>62</sup>.

En même temps que l'Institut serait mis en place un dispositif de sélection à l'entrée comme à la sortie, permettant en pratique de limiter les fuites des meilleurs éléments du public vers le privé avant dix ans.

Il aurait un impact sur les règles de gestion actuelles au sein des corps et cadres d'emplois (avancement, listes d'aptitudes, mobilités, etc.) qui devront être revues en conséquence. Comme le centre national de gestion, il favoriserait l'harmonisation des pratiques RH au sein de la haute fonction publique.

Si la question se pose encore sur le périmètre du Groupe des Ecoles de la Haute Fonction Publique, et du système harmonisé de formation initiale et continue, il n'y pas de doute que l'Institut doit devenir le seul organisme de formation permettant de préparer tous les hauts fonctionnaires<sup>63</sup>, y compris magistrats de l'ordre judiciaire, pour l'accès au généralat, y compris pour les grands corps.

**Proposition n°16 : Conditionner l'accès au grade de généralat (y compris pour les grands corps) par le passage par l'équivalent d'une Ecole de guerre (niveaux législatif et réglementaire).**

## 2. L'IMPACT DE LA REFORME SUR LA FRANCE DE 2037

Dans un pays, la France, où la notion de service public recouvre aussi bien la crèche que l'école, l'hôpital, la caisse d'assurance maladie, le service des impôts, la mairie, la préfecture, où le service public est censé rendre possible la vie au quotidien des Françaises et des Français, les attentes sont fortes<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Fondé en 1911, le Centre des hautes études militaires (CHEM) prépare des officiers à l'exercice des plus hautes responsabilités dans les armées, en interarmées et en administration centrale. Il est chargé de dispenser une formation de niveau

politico-militaire et stratégique. Il accorde également une large place aux aspects interministériels et internationaux des questions de défense et à la réflexion personnelle. Le CHEM est dirigé par un officier général placé sous l'autorité du directeur

de l'Enseignement militaire supérieur.

<sup>62</sup> A noter que l'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires du 9 octobre 1945, prévoyait, en même temps que l'ENA, la création 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 futur président de la République, Georges Pompidou a été un des auditeurs), le Centre a cessé ses activités, reprises en partie par l'ENA, en même temps qu'a été revue à la baisse l'ambition de formation continue des hauts fonctionnaires.

<sup>63</sup> Titulaires comme contractuels

<sup>64</sup> Cf la tribune de Nous avons choisi l'Etat » d'Antoine Armand et Charles Murciano, Le Débat, Gallimard, n°2019/3

La fabrique des services publics du XXI<sup>e</sup> siècle appelle des profils et des compétences divers, et un engagement toujours aussi fort des agents publics, à commencer par l'encadrement supérieur.

Le rapport Cap 22, publié fin 2018, fait le pari que, pour nombre de politiques publiques, il n'est pas incompatible de rechercher en même temps l'augmentation de la qualité du service public et la diminution de la dépense publique. Notre association a pris ses distances avec ce rapport dont la méthode d'élaboration a exclu les territoriaux. Difficile pour nous d'y faire référence.

Ces deux objectifs sont cependant compatibles à condition d'opérer un changement de modèle, qui passe par un contrat de confiance passé par l'Etat avec les citoyens comme avec les agents publics, la responsabilisation des uns et des autres, l'utilisation de tout le potentiel offert par les nouveaux outils du numérique en relais de l'intelligence collective et de l'innovation.

En même temps que cette exigence de performance managériale se pose une seconde série d'exigences. En effet, depuis plusieurs années, des interrogations profondes se font jour, dans tous les pays occidentaux, sur les méthodes de sélection puis de formation des élites administratives et politiques, leur agilité, leur capacité à garder le lien avec la réalité en même temps que leurs qualités éthiques.

La France n'est pas tenue à l'écart de ce bouleversement démocratique. Le mouvement que notre pays a connu fin 2018/début 2019 a exprimé, à sa manière, une demande de transformation de l'action publique y compris sur la question de la décision administrative et politique.

Autant dire que les choix qui seront faits concernant la haute fonction publique à partir du rapport de la mission Thiriez, parce qu'ils s'inscrivent dans la durée, impacteront directement le fonctionnement de la France de 2037.

**Proposition n°17 : Sur le modèle de la loi pour un Etat au service d'une société de confiance (article 69), prévoir, dès le départ, un dispositif d'évaluation de la réforme, prolongeant dans le temps le travail de la mission Thiriez.**



## ANNEXES

1. Ordonnance telle que définie à l'article 59 LOI n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.....34
2. Exposé des motifs de l'ordonnance n° 45-2233 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. ...35
3. Lexique.....38

**1. Ordonnance telle que définie à l'article 59 LOI n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique**

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnances, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi visant à :

1° Organiser le rapprochement et modifier le financement des établissements publics et services qui concourent à la formation des agents publics pour améliorer la qualité du service rendu aux agents et aux employeurs publics ;

2° En garantissant le principe d'égal accès aux emplois publics, fondé notamment sur les capacités et le mérite, et dans le respect des spécificités des fonctions juridictionnelles, réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emplois de catégorie A afin de diversifier leurs profils, harmoniser leur formation initiale, créer un tronc commun d'enseignements et développer leur formation continue afin d'accroître leur culture commune de l'action publique, aménager leur parcours de carrière en adaptant les modes de sélection et en favorisant les mobilités au sein de la fonction publique et vers le secteur privé ;

3° Renforcer la formation des agents les moins qualifiés, des agents en situation de handicap ainsi que des agents les plus exposés aux risques d'usure professionnelle afin de favoriser leur évolution professionnelle.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

**2. Exposé des motifs de l'ordonnance n° 45-2233 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.**

Le procès de nos administrations publiques est ouvert depuis nombre d'années.

Certes les mérites personnels y sont communs et s'y rencontrent souvent à un haut degré. Mais, dans l'ensemble, elles n'ont point été mises au pas du temps. Il n'y a été tenu un compte suffisant ni de la révolution industrielle du siècle dernier et de ses conséquences économiques et sociales, ni de la démocratisation de l'État, qui eut dû impliquer celle de tous ses organes.

La refonte de la machine administrative française, qui s'imposait dès avant les événements de 1940, a tardé. Elle est devenue impérieuse. Souhaitée de toutes parts, elle doit être entreprise de toute urgence.

Elle met en cause l'ensemble des problèmes que la fonction publique recouvre et qui sont amples, ne serait-ce que par la diversité des personnels au service de l'État : magistrats, militaires, diplomates, administrateurs, techniciens, coloniaux, etc.

Il faudra traiter distinctement ces divers cas. Mais une priorité absolue est due au problème général de la formation et du recrutement des fonctionnaires qui sont au cœur même de nos services publics : conseil d'État, personnel civil des administrations centrales, corps diplomatique et préfectoral, corps d'inspection et de contrôle.

C'est une étape à franchir d'abord pour plusieurs raisons.

D'une part ces administrations organisent, chacune de leur côté, le recrutement et la carrière de leurs agents. Les conditions exigées pour des emplois cependant comparables varient d'une administration à l'autre. Le rythme des concours est laissé à l'appréciation de chaque service. Il en résulte une spécialisation et un cloisonnement excessifs.

D'autre part la formation des jeunes gens qui se destinent à ces cadres est incomplète : l'école libre des sciences politiques est présentement seule à offrir un ensemble systématique de cours et conférences préparant aux hautes fonctions publiques : elle n'est guère accessible qu'à des étudiants aisés résidant à Paris. Nos universités ne donnent pas une place-suffisante à l'enseignement des sciences politiques et sociales. Il n'existe non plus aucun apprentissage préalable du métier de fonctionnaire. Tout au plus, une préparation a-t-elle été ébauchée par certains grands corps pour leur propre recrutement ; mais les emplois offerts sont peu nombreux -et la nature des études nécessaires pour y accéder élimine trop souvent les jeunes gens sans fortune.

Enfin, à quelques rares exceptions près, notre organisation administrative ne différencie pas suffisamment les tâches. Depuis un demi-siècle, le développement du rôle de l'État a conduit à surcharger de besognes matérielles écrasantes les agents des cadres supérieurs. Il en résulte un mauvais emploi des forces. Faute de fonctionnaires chargés de l'exécution quotidienne des décisions et de la marche normale des affaires, la machine administrative est alourdie, le travail y est ralenti. Les jeunes rédacteurs sont réduits, pendant plusieurs années, à des tâches subalternes auxquelles ni leurs aptitudes ni leur culture ne les destinaient. Leur formation professionnelle en souffre et ils risquent d'y perdre leur esprit d'initiative.

Les lignes essentielles de la présente ordonnance ont été soumises à l'Assemblée consultative qui a donné un avis favorable au principe de la réforme.

Le texte qui est aujourd'hui présenté édicte un certain nombre de règles fondamentales ; il sera complété par des décrets et règlements d'application.

L'ordonnance transforme complètement le mode de recrutement des catégories de fonctionnaires qu'elle concerne. Elle organise aussi leur formation, elle crée à cette fin des

instituts universitaires d'études politiques situés à Paris et en province, une école nationale d'administration et un centre de hautes études administratives.

Les instituts ont pour mission de donner à des étudiants, qu'ils se destinent ou non à la fonction publique, une culture politique ou administrative générale. Ils le feront avec l'esprit d'indépendance et de désintéressement qui sont le propre de l'université. Pour assurer le caractère démocratique du recrutement, les étudiants inscrits à un institut qui n'auraient pas les ressources suffisantes pour poursuivre leurs études, pourront obtenir de l'État les moyens nécessaires.

L'école nationale d'administration a une tâche très différente ; c'est elle qui doit pourvoir aux emplois de début des corps -de hauts fonctionnaires visés par la réforme. Elle est un établissement d'application qui rassemble sous une même discipline des élèves déjà formés, soit par l'enseignement supérieur et notamment par les instituts, soit par les fonctions administratives qu'ils auront exercées auparavant. Ces deux catégories d'élèves seront (recrutées par des concours distincts quoique apparentés. Cette dualité de concours n'a nullement pour objet de créer au sein de l'école deux catégories, mais de garantir un certain nombre de places aux candidats qui, issus de l'administration, risquent d'être moins bien entraînés que d'autres aux épreuves scolaires d'admission. Une fois le seuil franchi plus rien ne distinguera les élèves, quelle que soit leur origine. L'école leur enseignera les techniques de la vie administrative et politique ; elle s'efforcera aussi de développer en eux le sentiment des hauts devoirs que la fonction publique entraîne et les moyens de les bien remplir. Des stages effectués en province, dans les territoires d'outre-mer, à l'étranger ou à Paris même, associeront étroitement des expériences pratiques aux enseignements théoriques.

Le centre de hautes études a pour mission de donner une formation complémentaire à des fonctionnaires déjà mûris par l'expérience et même, exceptionnellement, à des hommes ayant fait leurs preuves dans des activités privées et que l'État jugera bon d'appeler à son service. Les études poursuivies dans ce centre n'auront point un caractère scolaire. La confrontation des idées et des expériences formera la base de son enseignement.

Le diplôme délivré par le centre de hautes études ne confèrera aucun droit ; il testera seulement une vocation et une aptitude.

Améliorer la formation et les conditions de recrutement des jeunes fonctionnaires demeurerait inefficace si les nouveaux serviteurs de l'État étaient placés dans les cadres administratifs actuels. Aussi, la présente ordonnance vise-t-elle à réorganiser ceux-ci.

Elle crée un corps de secrétaires d'administration et un corps d'administrateurs civils.

Les secrétaires d'administration, techniciens des services administratifs, sont spécialement recrutés et formés pour accomplir les tâches ^exécution et les travaux courants.

Les administrateurs civils ont pour mission d'adapter la conduite des affaires administratives à la politique générale du Gouvernement, de préparer les projets règlement de loi bu de et les décisions ministérielles, de tracer les directives nécessaires à leur exécution, de coordonner et d'améliorer la marche des services publics.

L'ordonnance introduit une nouveauté importante dans le statut de ces administrateurs ; elle prévoit pour eux la séparation du grade et de l'emploi; s'il est naturel en effet d'assurer à un agent dont le travail-donne satisfaction, un traitement qui croit avec l'âge et l'expérience, il est préjudiciable à l'intérêt général que cette augmentation de traitement soit subordonnée à l'exercice effectif d'un commandement ou d'une responsabilité. Le choix des hommes placés aux postes de commande risque de s'en trouver vicié. L'affectation des administrateurs civils pourra, grâce à cette innovation, tenir compte de leurs seules capacités.

L'ordonnance institue enfin, à la présidence du Gouvernement les organes d'une politique d'ensemble: une direction de la fonction publique, un conseil permanent de l'administration civile.

La direction sera le service central chargé de coordonner les méthodes de recrutement et d'étudier tous les problèmes intéressant les agents de l'État et l'organisation des services publics, en liaison avec la direction du budget au ministère des finances, qui demeure seul compétent pour apprécier les conséquences financières des réformes envisagées.

Le conseil permanent de l'administration civile sera- composé d'un petit nombre de membres présentant les garanties nécessaires de compétence, de dévouement au bien de l'État et aussi d'indépendance. Ce conseil sera chargé de veiller sur la fonction publique et, le cas échéant de faire respecter la discipline de leur corps par les fonctionnaires issus de l'école nationale d'administration.

Les mesures réalisées ou amorcées par la présente ordonnance ne sont, comme il a été dit, qu'une première étape sur la longue route qui mènera à une réforme administrative complète. Elles la conditionnent. Elles sont à la base d'une rénovation des méthodes administratives de la France et d'une conception saine du service de l'État.

**Encadrement supérieur dans la haute fonction publique** : l'encadrement supérieur dans les ministères peut être appréhendé à travers les corps et emplois relevant de la catégorie A+.

La catégorie A+ n'existe pas au sens du statut général des fonctionnaires de l'État puisqu'elle n'est pas prévue à l'article 29 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 qui définit les catégories hiérarchiques A, B et C. La notion de A+ a récemment fait l'objet de travaux d'harmonisation et de définition au sein de la DGAFP.

La catégorie A+ regroupant des emplois fonctionnels et des corps aux vocations variées et aux caractéristiques démographiques nettement distinctes, trois populations ont été constituées : les corps d'encadrement et de direction (12 % de l'ensemble des A+ dont 1 % qui relèvent des emplois à la décision du gouvernement et assimilés) ; les corps de juridiction, d'inspection, de contrôle et d'expertise (16,5 %) ; les corps de l'enseignement supérieur et de la recherche (71,5 %). Les corps de juridiction, d'inspection, de contrôle et d'expertise sont les plus féminisés ; les corps de l'enseignement supérieur et de la recherche sont les plus jeunes. À l'inverse, les corps et emplois d'encadrement et de direction accueillent une écrasante majorité d'hommes et d'agents âgés de 50 et plus, notamment parmi les emplois à la décision du gouvernement et assimilés (source DGAFP).

**Classes préparatoires aux carrières administratives (CPCA)** : Les classes préparatoires aux carrières administratives ont pour fonction d'accroître le niveau des connaissances des candidats dans différents champs disciplinaires de manière à les rendre aptes à suivre une formation dans une école ou institut de formation permettant d'accéder à la haute-fonction publique. Chaque filière est subdivisée en voies. Pour chaque voie d'étude, un programme national d'études est fixé par arrêté, après élaboration en co-partenariat avec les écoles ou institut de formation. Ces connaissances sont évaluées par les concours qu'organisent les écoles ou instituts de formation. Des conventions peuvent être signées avec l'université pour accorder une équivalence en termes de crédits ECTS aux candidats ayant échoué aux concours. La liste des CPCA est publiée chaque année par le ministère chargé de la fonction publique.

**Concours** : Les futurs hauts fonctionnaires suivent un cycle de formation théorique et pratique (appuyée sur des stages dans des fonctions opérationnelles) d'une durée de dix-huit mois maximum, organisé par l'Ecole. Ils sont admis à suivre ce cycle de formation lorsqu'ils ont satisfait aux épreuves d'un concours par une des voies offertes (voie étudiants, voie professionnels). Le concours est national. Il comporte des épreuves écrites (en partie dans le cadre d'une banque commune d'épreuves) et d'épreuves orales. Nul ne peut concourir plus de trois fois à un même concours permettant d'accéder à la haute fonction publique. Au moment de leur titularisation, les futurs hauts fonctionnaires sont classés au 1er échelon de la classe normale dans leur corps de rattachement ou en tenant compte de leur situation antérieure s'il s'agit de candidats issus de la voie professionnelle. La titularisation intervient, après une période probatoire de six mois lors de la première affectation. Cette notion de période de probation avant titularisation au sein d'un corps nous paraît importante au regard des enjeux de gestion des ressources humaine auxquels la haute fonction publique doit faire face.

**Troisième concours.** Toutes les écoles ou instituts de formation permettant d'accéder à la haute fonction publique prévoient, au sein de la voie professionnelle, un concours réservé aux

candidats issus de la société civile. Le troisième concours s'adresse aux actifs du secteur privé, salariés d'entreprises, d'associations ou professions libérales, aux personnes exerçant un mandat électif (politique ou syndical) au niveau national, local voire européen, ainsi qu'aux personnes justifiant d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable, y compris bénévole, d'une association ou fondation.

Dans tous les cas, ils devront justifier de 5 années d'activité professionnelle effective.

Les périodes au cours desquelles l'exercice d'une activité professionnelle et celui d'un mandat électif/associatif auront été simultanées ne sont prises en compte qu'à un seul titre.

Pour les candidats titulaires d'un doctorat, est prise en compte, pour la détermination de cette durée, dans la limite de trois ans, la période de préparation du doctorat dans les conditions fixées au sixième alinéa de l'article L. 412-1 du code de la recherche (art. 12 du décret n°2015-1449 du 9 novembre 2015).

**Ecole :** le terme désigne de manière générique les écoles et instituts de formation, spécialisés dans la formation initiale et continue, des hauts fonctionnaires et dont le regroupement constituerait une entité au périmètre encore à préciser. Il s'agit de structures de formation propres à l'administration : aussi parle-t-on parfois d'écoles administratives. Certaines écoles ou instituts de formation peuvent avoir une vocation interministérielle. Ils font tous partie du réseau des écoles de service public (RESP). Par simplicité, ce terme renvoie au futur établissement / regroupement d'établissements résultant des travaux de la mission Thiriez et de ceux du Gouvernement.

**Vivier de hauts potentiels :** comme initié par la circulaire du Premier ministre du 10 février 2010 sur les cadres dirigeants de l'Etat, le vivier hauts potentiels vise à promouvoir une gestion pluriannuelle des besoins en cadres dirigeants sur les trois versants de la haute fonction publique, en même temps qu'une diversification des profils. Tout en respectant les prérogatives des employeurs, il permet d'harmoniser les procédures de sélection, au sein de la sphère publique, les procédures de sélection puis de formation des hauts fonctionnaires susceptibles de devenir cadres dirigeants à plus ou moins brève échéance.