

---

# Sommaire

Introduction	5
<b>Chapitre 1</b>	
<b>La diversification du profil des membres de la haute fonction publique de l'État</b>	<b>9</b>
Le vivier de la haute fonction publique administrative	9
Des pistes envisagées pour corriger cette situation	11
<b>Chapitre 2</b>	
<b>L'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur</b>	<b>29</b>
Les nominations aux emplois d'encadrement supérieur de l'État	29
L'ouverture du vivier	32
<b>Annexe</b>	
<b>Lettre de mission du Premier ministre</b>	<b>41</b>



---

# Introduction

Vous m'avez demandé « *de vous présenter des propositions précises sur la mise en œuvre opérationnelle* » des objectifs formulés par le Président de la République en janvier 2006 et tendant à « *la diversification des modes d'accès à la haute fonction publique, tout en renforçant sa professionnalisation* ».

Vous avez en particulier souhaité que soient expertisés deux axes de réforme : l'un ayant pour objet de diversifier le profil des membres du vivier de la haute fonction publique et l'autre consistant à ouvrir plus largement à des cadres extérieurs à la sphère publique, l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur des administrations et établissements publics de l'État.

Avant de présenter les propositions susceptibles d'être apportées en réponse à la demande exprimée, il est apparu utile, pour permettre d'en apprécier la portée, de rappeler les caractéristiques du système français de haute fonction publique généraliste, et d'explicitier les lignes de force qui ont guidé la réflexion.

## Le système français de haute fonction publique généraliste

Le système français de haute fonction publique généraliste a été conçu pour l'essentiel en 1945, dans un triple objectif :

- de démocratisation, en rupture avec l'esprit de cooptation qui prévalait jusqu'alors dans le recrutement dans les grands corps administratifs (le recrutement dans les grands corps techniques respectait cette exigence d'accès très ouvert depuis plus de cent cinquante ans, par le biais du concours d'entrée à l'École polytechnique) ;
- de professionnalisme ;
- et enfin de renouvellement et de rajeunissement.

Une des grandes novations de la réforme, qui est restée l'une des caractéristiques de notre système, a été de permettre l'accès direct à la haute fonction publique, et dans la foulée aux postes d'encadrement, à de jeunes diplômés à peine sortis de l'Université ou à de jeunes fonctionnaires prometteurs en début de carrière administrative.

Pour que ces objectifs soient atteints, les trois piliers suivants ont été donnés à notre système de haute fonction publique :

- un recrutement commun, par concours largement ouvert et très sélectif, pour tous les corps de la haute fonction publique, suivi d'une formation commune dans une école d'application, l'ENA. Pour garantir tant l'attractivité du concours que le professionnalisme, un décret du 19 septembre 1955 est venu réserver, aux membres des corps ainsi recrutés et formés, l'accès aux emplois de sous-directeurs, chefs de service et directeurs adjoints d'administration centrale ;
- un pilotage interministériel assuré par le Premier ministre (celui-ci régule les flux de recrutement, nomme les lauréats du concours à l'entrée dans leur corps, contrôle les promotions et choisit les titulaires des emplois d'encadrement) ;
- l'organisation d'un minimum de transparence et de garanties d'objectivité dans les nominations à ces emplois d'encadrement, au travers d'un dispositif de publicité des vacances de postes et de recherche d'une adéquation entre profils des postes et profils des candidats à ces postes.

Ces principes n'ont rien perdu de leur actualité (voir en ce sens notre rapport au ministre chargé de la Fonction publique du 6 mai 2003, *Le management de l'encadrement supérieur*). Nos voisins européens s'en sont largement inspirés, en particulier la Grande-Bretagne, qui a mis en place, dans les années quatre-vingt-dix, le « Fast Stream », dont l'objet est de permettre à de jeunes diplômés de l'Université d'accéder immédiatement à des emplois de la haute administration, et qui a créé une structure permanente de suivi de cette haute fonction publique, placée auprès du Premier ministre, le « Senior civil service ». Les Pays-Bas ont de leur côté fortement renforcé la coordination interministérielle et les vecteurs de cohésion de l'encadrement supérieur.

Simplement, en France, différents facteurs ont conduit à ce que la rigueur des principes posés en 1945 s'estompe au fil des temps : la démocratisation marque le pas (par suite, on va le voir, d'une certaine ossification des recrutements), le pilotage interministériel se réduit trop souvent aux apparences (ne serait-ce qu'en raison de la très mauvaise connaissance que l'on a, à l'échelon interministériel, des caractéristiques du vivier des hauts fonctionnaires) et l'adéquation profil/poste est biaisée par les facilités que s'offrent les décideurs de faire prévaloir, le cas échéant, une certaine faveur.

## Les lignes de force qui ont guidé la réflexion

La première résulte directement de ce qui vient d'être dit : elle repose sur la conviction qu'il s'agit aujourd'hui moins de revenir sur les principes fondateurs de notre haute fonction publique, que de leur redonner vigueur et effectivité ou de les compléter. Le présent rapport traitera pour l'essentiel du recrutement et marginalement de certaines conditions de nomination aux emplois supérieurs, mais les deux autres volets du dispositif méritent d'être très sérieusement « revus », comme la mission en est au demeurant donnée au secrétariat général pour l'administration qui vient d'être créé auprès du Premier ministre, dans la ligne des propositions préconisées en ce sens par Christine Le Bihan-Graf, dans son rapport au Premier ministre de janvier 2006 :

- le pilotage interministériel déjà, trop déficient, et qu'il est urgent de renforcer dans ses moyens et ses méthodes, en particulier s'agissant de la connaissance du vivier et du suivi personnalisé des agents ;

– les conditions de nomination aux emplois d’encadrement supérieur ensuite, en décalage de plus en plus marqué par rapport aux exigences minimales de bonne gestion d’une ressource d’importance majeure.

La deuxième ligne de force réside dans la constatation que toute amélioration dans la gestion de la haute fonction publique, comme de la fonction publique dans son ensemble, nécessite, ainsi que le souligne le Conseil d’État dans son rapport annuel de 2003 consacré aux perspectives pour la fonction publique, de renforcer l’approche fonctionnelle et la gestion qualitative des emplois et des compétences, par rapport à une approche statutaire et à une gestion administrative, en particulier en donnant pleine effectivité à la séparation du grade et de l’emploi.

Bien gérer, que ce soit lors du recrutement, de l’avancement ou de la nomination aux postes supérieurs, suppose de raisonner en termes d’emplois à pourvoir, de compétences à valoriser, d’adéquation entre profils de postes et profils des agents. Il est de ce point de vue paradoxal que dans notre pays, il y ait si peu de travaux sur ces divers éléments, ne serait-ce que par exemple sur les compétences à privilégier parmi les candidats à la haute fonction publique et qui sont pourtant un élément clef de la politique de celle-ci dans les pays voisins.

Les orientations proposées s’efforcent, dès lors, de donner toute sa place à cette approche fonctionnelle et par les compétences, et de conforter les bases d’une gestion des ressources humaines dans la haute fonction publique.

La troisième ligne de force touche à la conception d’ensemble des relations entre l’administration et le monde de l’emploi qui lui est extérieur. Même si l’administration et la fonction publique comptent en leur sein un réservoir inépuisable de ressources humaines très diversifiées, il serait erroné de gérer ces ressources en vase clos, sans communication avec le monde environnant. L’administration a beaucoup à apprendre de ce qui se passe à l’extérieur et réciproquement. Ce qui revient à dire que la fonction publique ne doit pas se comporter en forteresse coupée du reste du monde du travail, comme c’est trop souvent le cas. Il est indispensable de savoir favoriser les échanges et les enrichissements mutuels. Cette affirmation paraît évidente ; la réalité montre que ce n’est que limitativement le cas. Il paraît temps, dès lors, de chercher à y remédier, dans la ligne de ce que prévoyait, dès 1947, lors de la naissance du premier statut législatif de la fonction publique, le Professeur Jean Rivero, qui imaginait une véritable articulation entre la fonction publique et le droit commun du travail. Il ne s’agit certes pas de porter atteinte à ce qui fait l’essence du statut de la fonction publique, c’est-à-dire la garantie, pour les agents publics, de pouvoir exercer leurs missions en dehors de tout arbitraire et de tout favoritisme, dans la stricte poursuite de l’intérêt public. Mais le respect de ce principe ne saurait faire obstacle à ce que soient recherchés les moyens de dépasser le cloisonnement étanche, qui sépare le monde de la fonction publique et celui du droit commun du travail, source d’incompréhensions réciproques et d’inefficacité. Cette meilleure articulation paraît s’imposer prioritairement dans la gestion de la haute fonction publique.

Il est précisé que, dans sa première partie, le présent rapport traite de la seule haute fonction publique généraliste (quelques fois appelée aussi, de façon moins pertinente, administrative) et des conditions d’accès à celle-ci,

c'est-à-dire essentiellement aux corps dits « issus de l'ENA » : tel est le sens de la mission souhaitée par le Premier ministre. Il ne saurait évidemment être fait abstraction qu'il existe une autre voie d'accès direct à la haute fonction publique (cette fois technique), toute aussi importante en flux, qui est l'École polytechnique, pour les corps dits « issus » de cette école. La problématique d'accès à ces corps n'est pas la même et ne suscite pas les mêmes interrogations. La deuxième partie du rapport, relative à la nomination aux fonctions d'encadrement supérieur, est de portée plus générale.

# **La diversification du profil des membres de la haute fonction publique de l'État**

---

## **Le vivier de la haute fonction publique administrative**

Cet axe de réforme est inspiré par l'idée que le vivier de la haute fonction publique administrative dans notre pays s'est, au fil des années, depuis la création de l'ENA en 1945 et la démocratisation qui en est résultée dans le recrutement de la haute fonction publique, progressivement homogénéisé et figé dans sa composition, privilégiant un certain type de profil, à la fois quant à l'origine universitaire (quelques établissements généralistes, notamment Sciences-Po Paris), quant aux caractéristiques intellectuelles (qualités académiques, plutôt que de management), sinon même quant à la provenance sociale. Cette idée gagnerait au demeurant à être davantage étayée et circonscrite, de façon à ce que le diagnostic soit précis.

Ce n'est pas faute que de nombreuses mesures ou réformes aient été mises en œuvre pour corriger cette pesanteur, notamment :  
– par la diversification des voies d'accès à l'ENA par concours : en particulier par l'accroissement significatif de la part du concours interne par rapport au concours externe (1/3 des postes en 1946, 40% aujourd'hui), par la création du troisième concours ouvert à des candidats n'appartenant pas à la fonction publique et ayant exercé une activité professionnelle ou un mandat électif ou une

responsabilité associative pendant au moins huit ans (environ 10 % des places), et par les aménagements successifs du concours externe, pour donner leur chance à de nouveaux profils ;

– par l’augmentation massive de la part des membres susceptibles d’être nommés dans les corps de la haute fonction publique par la voie de ce que l’on appelle le tour extérieur, c’est-à-dire par accès direct, sans concours, au vu de leurs parcours professionnels et de leurs qualités personnelles, le choix de l’autorité administrative étant simplement le plus souvent encadré par une présélection ou sélection opérée par un jury. À titre d’exemple, s’agissant du corps des administrateurs civils, le plus important en nombre des corps issus de l’ENA, le tour extérieur est passé de 1 pour 10 membres recrutés par la voie de l’ENA en 1946, à 4 pour 9 en 1962 et à 6 pour 9 aujourd’hui.

Pour avoir une idée précise des entrées dans la haute fonction publique administrative hors concours de l’ENA, il faut d’ailleurs ajouter à ce recrutement au tour extérieur :

– les entrées au titre de l’article 62 de la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, qui reprend les termes de l’article 70-2 de la loi de 1972 et permet à de jeunes officiers d’entrer directement à ce niveau dans la fonction publique civile ;

– les entrées par voie de détachement suivi d’intégration (par exemple d’administrateurs issus de la fonction publique territoriale) ;

– ainsi que la pratique, constamment renouvelée, des recrutements spécifiques (en particulier dans le corps préfectoral et dans le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel).

Au total, en 2005, pour 112 entrées dans la haute fonction publique administrative à l’issue de l’ENA, il y a eu 135 entrées par d’autres voies. Les chiffres étaient respectivement, en 2004, de 128 et de 140.

Ceci montre que le modèle de recrutement de la haute fonction publique administrative n’est pas resté figé et qu’il n’y a pas de monopole de l’ENA, dans ce recrutement, loin de là.

Pour autant, cela ne doit pas conduire à minimiser quelques constats mis en avant, s’agissant du recrutement phare, celui de l’ENA, dans le rapport dit « de Silguy » de juin 2003. Ce rapport, après avoir souligné la bonne qualité intellectuelle des administrateurs, insiste sur « l’absence de diversité dans les profils », l’académisme des épreuves, le rapprochement des profils entre les lauréats des différents concours, le « formatage » des préparations...

Et il est notable que les recrutements hors ENA ne parviennent que modérément à corriger ce constat. Ces recrutements n’interviennent qu’à un stade relativement avancé de la carrière et de l’âge. L’âge moyen des administrateurs civils recrutés par la voie du tour extérieur est supérieur à 40 ans et ces lauréats, à l’expérience administrative fortement ancrée, sans pouvoir être qualifiés pour autant de « vieilliss sous le harnais », ne peuvent apporter à la haute fonction publique toute la richesse qui a pu faire défaut lors du recrutement par la voie de l’ENA.

Il convient au demeurant de relever, comme il a déjà été indiqué, que l’État n’a pas de connaissance qualitative de son vivier de hauts fonctionnaires, et qu’il est impossible d’en faire un bilan correctement démontré des forces et

des faiblesses, y compris bien sûr en termes de profils de ses membres. Cela doit conduire à une certaine prudence dans les affirmations avancées pour caractériser ces profils. Il n'existe pas d'observatoire de la haute fonction publique, ni de données fiables et suffisamment détaillées s'y rapportant. Cette seule constatation laisse au demeurant très perplexe sur le pilotage de la haute fonction publique en France, car un bon pilotage, comme un suivi personnalisé, suppose une bonne connaissance des personnes intéressées.

---

## **Des pistes envisagées pour corriger cette situation**

Pour corriger cette situation, deux pistes sont envisagées dans la lettre de mission, qu'il est demandé d'expertiser.

Une première consiste à *« organiser un processus de sélection, pour l'accès aux corps issus de l'ENA, de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur qui, pour des raisons diverses, tenant soit à la conception académique du concours externe, soit à leur propre profil universitaire, se trouvent en pratique écartés des dispositifs actuels de sélection. Il conviendrait d'examiner si cette voie d'accès doit être limitée à des jeunes justifiant d'une durée d'expérience professionnelle (trois ans par exemple) ou ouverte plus largement. Il vous appartiendra de préciser les modalités de sélection de ces futurs hauts fonctionnaires, l'organisation de leur formation qui aura lieu à l'ENA, le nombre de candidats qu'il serait envisageable de recruter par cette voie ainsi que les modalités de leur classement et de leur recrutement dans les corps auxquels l'ENA donne accès »*.

Une seconde vise à *« aménager un accès en cours de carrière pour des candidats ayant déjà dix années d'expérience professionnelle, issus des horizons les plus divers (entreprises, secteur parapublic, associations, organismes internationaux), choisis en raison de leur profil et de la réponse qu'ils peuvent apporter à des besoins avérés du service public. Je vous demande de faire des propositions cohérentes avec l'actuel troisième concours de l'ENA dont la cible de recrutement correspond déjà à cet objectif, et qui pourrait être le vecteur de cette mesure. Vous examinerez la manière dont le processus de recrutement pourrait mieux mettre en valeur l'expérience professionnelle passée des candidats, les modalités d'une formation spécifique à l'ENA, ainsi que la mise en place de possibilités de débouchés attractives dans les corps de la haute fonction publique »*.

### **Première piste**

Première piste : l'organisation d'un processus nouveau de sélection, pour l'accès aux corps issus de l'ENA, de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur qui pour des raisons diverses, tenant soit à la conception académique du concours externe, soit à leur propre profil universitaire, se trouvent en pratique écartés des dispositifs actuels de sélection.

## Un dispositif de sélection tourné vers de jeunes professionnels

Pour répondre à l'objectif ainsi déterminé, il est demandé prioritairement d'expertiser un dispositif de sélection tourné vers de jeunes professionnels engagés depuis peu dans la vie professionnelle (le chiffre de trois ans est avancé), dans le secteur privé. Il s'agirait en quelque sorte de déterminer, pour l'accès aux corps ENA, un nouveau vivier spécifique de sélection, constitué de ces jeunes professionnels, comme il en existe déjà un pour le concours interne (celui des agents publics en poste depuis au moins quatre ans) et un pour le troisième concours ouvert aux personnes ayant une expérience d'au moins huit ans dans une activité professionnelle, élective ou associative. Cette option soulève de réelles difficultés.

### Un premier problème d'ordre juridique

Le premier problème que pose la détermination préalable du vivier envisagé de candidats est d'ordre juridique. Si, comme l'a estimé le Conseil constitutionnel, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui impose que dans les nominations de fonctionnaires, il ne soit tenu compte que de la capacité, des vertus et des talents, *« ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à l'entrée dans une école de formation ou dans un corps de fonctionnaires soient différenciées »*, encore cette différenciation doit-elle être justifiée par la nécessité de *« tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que de celle des besoins du service public »* (décision n° 82-153 DC du 14 janvier 1983, rendue à propos de la création de la troisième voie d'entrée à l'ENA). Sur la base de ce principe, le Conseil constitutionnel a admis un concours spécifique destiné à un « vivier » constitué d'élus politiques, d'élus syndicaux et d'élus associatifs, en relevant que le législateur avait pu estimer, sans erreur manifeste, que ces personnes *« présentaient des qualités de compétence, d'expérience et de désintéressement faisant présumer leur aptitude à se présenter à un concours de recrutement ayant pour objet de vérifier leur capacité et de choisir les meilleures d'entre elles »*.

En l'espèce, l'hypothèse d'un vivier constitué de jeunes justifiant d'une expérience professionnelle essentiellement dans le secteur privé de l'ordre de trois ans (en fait, quoi qu'il en soit, il conviendrait de monter à quatre ans pour rester homogène avec le concours interne de l'ENA) pose un problème de justification. Les jeunes professionnels de courte durée d'expérience se distinguent encore peu des jeunes sortant de l'université ; l'expérience professionnelle, à ce stade, peut être encore faible et hétéroclite. Il n'est pas sûr que l'on puisse démontrer l'intérêt pour la puissance publique de circonscrire un tel vivier. Et par ailleurs, il faudra expliquer, si le troisième concours d'entrée à l'ENA était maintenu, les raisons du maintien de deux concours aux finalités assez proches et aux champs en partie identiques (les « professionnels » hors secteur public), mais soumis à des règles distinctes, l'un ouvert aux « jeunes » et l'autre aux plus expérimentés. Ce qui revient à dire que la voie envisagée ne se conçoit pas en toutes hypothèses sans refonte du troisième concours.

La difficulté juridique est encore accrue si, outre la mise en place d'un nouveau processus de sélection ouvert à un nouveau vivier de candidats,

il était envisagé de déconnecter ce dispositif de celui de l'ENA, s'agissant de l'accès aux différents corps ; en d'autres termes, s'il était envisagé de réserver spécifiquement à ces lauréats un certain nombre d'emplois dans les corps ENA, sans qu'ils entrent en compétition avec les lauréats des concours d'entrée à l'ENA. Certes, le Conseil constitutionnel l'a admis dans la décision précitée du 14 janvier 1983, à propos de la création de la troisième voie d'accès à l'ENA, réalisée par la loi du 14 janvier 1983. Cette troisième voie réservait une entrée directe, par classement spécifique après une scolarité distincte à l'ENA, aux différents corps ENA, dans une proportion maximum de 1 pour 6, aux lauréats du concours spécifique mis en place. Le Conseil constitutionnel avait jugé qu'il était loisible au législateur de prévoir pour les lauréats à la fois une « *formation ne se confondant pas avec celle dispensée par l'école à ses élèves provenant des concours dits externe et interne* » (cette différenciation étant « *justifiée par le fait que les besoins en formation des intéressés ne sont pas les mêmes dans ces divers cas* »), et que « *les lauréats admis au concours de sélection sur épreuve feraient, à l'issue de leur formation dispensée par l'ENA, l'objet d'un classement particulier* ». Mais il s'agissait d'une population très distincte de celle issue des concours externe et interne. En l'espèce, il s'agirait d'une population globalement assez proche, quoique sélectionnée différemment.

### **Les chances de réussite du dispositif envisagé**

S'ajoute à cette difficulté juridique, **une interrogation sur les chances de réussite du dispositif envisagé**. Cette interrogation est double :

– quant aux conséquences, en termes d'attractivité des concours d'accès à la haute fonction publique, de cette segmentation du recrutement et de ce cloisonnement supplémentaire, inévitablement en partie artificiel, introduit entre les candidats. La création de voies parallèles risque ainsi de « parasiter » le concours externe et de nuire à la lisibilité de la stratégie de recrutement de la haute fonction publique. En toutes hypothèses, il convient de ne pas perdre de vue que la multiplication des voies d'accès « réservé » se heurte au caractère fini du nombre de postes ouverts chaque année dans les corps ENA. La faisabilité pratique, voire la crédibilité, de pareille réforme requiert un arbitrage entre les voies, sauf à pratiquer dans chaque cas un saupoudrage de quelques lauréats, lequel n'aura guère d'effet sur la diversité, donc sur le fonctionnement, de la haute fonction publique, et à renouer avec une « sédimentation à la française » désastreuse pour l'efficacité de la politique de recrutement ;

– quant à la pertinence du vivier visé. Au bout de quatre ans et *a fortiori* de trois ans de carrière, les jeunes engagés dans le privé sont en plein investissement et en pleine construction de leur parcours professionnel ; les meilleurs de ces jeunes n'auront aucune envie d'aller voir si vite et si tôt dans le secteur public, surtout si cela passe par un concours lourd à préparer. Le risque est de n'attirer que des candidats en situation incertaine. Certes, les modalités de sélection peuvent, sur le papier au moins, permettre d'écarter les candidats douteux, mais cela ne garantit pas l'attractivité du dispositif pour les bons candidats.

### **La finalité du recrutement**

On peut au surplus s'interroger sur la finalité même de ce recrutement de jeunes diplômés ayant démontré des aptitudes hors de l'administration et sur la pertinence, pour répondre au problème posé, de procéder à des recrute-

ments durables, au lieu de se borner à faire appel temporairement aux ressources dont on a besoin, à l'image de ce qui se pratique dans les armées depuis de nombreuses années. Doit-il s'agir en effet de doter l'administration, de façon structurelle et durablement, de profils jugés moins académiques et lui faisant défaut ? Ou peut-il simplement s'agir, plus pragmatiquement, de confronter à des problèmes concrets bien identifiés de l'administration (du type, par exemple, de la mise en place de la gestion par la performance ou d'un contrôle de gestion), les méthodes acquises par des juniors du privé, en en profitant pour faire acquérir à ces jeunes talents une expérience du public, dont ils pourraient faire usage, soit pour continuer dans le privé, soit pour se reconverter. Cela militerait pour des recrutements temporaires, par une sorte de mobilité à l'envers, après quelques années d'expérience dans le privé, mais pour une durée qui ne pourrait dépasser trois ans, éventuellement renouvelable une fois, et non dans une perspective de carrière. Une telle possibilité existe déjà sur le papier, puisque l'administration peut recruter des agents contractuels pour occuper des emplois permanents, aux lieux et places de titulaires, « *lorsque les besoins du service ou la nature des fonctions le justifient* », mais cette opportunité n'est utilisée que de façon occasionnelle, sans être intégrée comme une façon normale de recours aux ressources humaines extérieures à l'administration, contrairement à ce qui se pratique depuis de nombreuses années, comme il a été dit, pour faire face à des besoins dans le corps des officiers des diverses armées.

Il paraît, dès lors, pouvoir être suggéré d'acclimater à la haute fonction publique ce système de recours à des agents contractuels recrutés à l'extérieur de l'administration, pour répondre à des besoins avérés de caractère spécifique et temporaire. Ces recrutements devraient intervenir dans le respect du principe de l'égalité d'accès aux emplois publics, c'est-à-dire sur la base de procédures d'appels publics à candidature et de sélection par des comités de sélection impartiaux.

Il y aurait lieu bien sûr de regarder ensuite dans quelles conditions permettre le cas échéant à ces contractuels de rejoindre durablement l'administration. Cette articulation entre recours à des contractuels et recrutement durable sous statut de titulaire est toujours délicate dans la fonction publique, mais elle est très envisageable en l'espèce, ne serait-ce qu'au travers du dispositif de recrutement en cours de carrière qui va être analysé plus loin.

Quoi qu'il en soit, si le recrutement envisagé devait être organisé, il conviendrait d'apporter des réponses aux quelques questions redoutables suivantes.

### ***Le nombre de postes mis au concours***

Si le nombre de postes est trop réduit, il dissuadera inévitablement les candidats. Mais il n'est pas possible de proposer un nombre de postes significatif (même de l'ordre de 15 à 20), sans revoir les flux actuels de recrutement dans les corps de la haute fonction publique et leur équilibre. Actuellement, les flux de recrutement par concours ouverts aux jeunes diplômés sont très faibles par rapport aux entrées de candidats dotés d'une expérience professionnelle. Ainsi, le concours externe représente-t-il à peine le cinquième de ces flux, soit 45 à 50, sur un total d'entrées annuelles dans les corps ENA de l'ordre de 250 à 260. Cette réalité est rarement perçue. Si donc une nouvelle voie d'accès est créée, elle ne peut se faire au détriment du concours externe de l'ENA, dont il

conviendrait certainement au contraire d'accroître les effectifs. Il faudrait plutôt revoir les proportions des autres voies d'accès, qui s'avèrent très pratiquées.

Ces dernières considérations méritent que l'on y insiste, car la problématique se pose dans les mêmes termes à propos du recrutement en cours de carrière traité plus loin. Il apparaît en effet que la régulation des flux d'entrée dans la haute fonction publique est mise en œuvre essentiellement par une pression sur les postes ouverts chaque année au concours d'entrée à l'ENA, en dépit des graves difficultés rencontrées ensuite à la sortie de l'école dans l'affectation de ces lauréats, entre les différents services et administrations intéressés qui proposent beaucoup plus de postes à pourvoir qu'il n'y a de lauréats sortant de l'ENA. Il ne peut être correctement fait face aux besoins avérés de ceux-ci pour ce type de recrutement. Dans le même temps, les autres flux d'entrée sont beaucoup moins strictement contrôlés, au détriment de l'équilibre souhaitable dans le recrutement, entre jeunes à haut potentiel dont aucune administration ne peut se passer et autres candidats. Il est éminemment souhaitable que cette question des flux d'entrée dans la haute fonction publique soit traitée à l'avenir dans toute sa globalité et sans idées préconçues.

### ***Le type de sélection***

Comme il a été dit, une sélection fondée sur des critères académiques et impliquant une préparation lourde est de nature à décourager purement et simplement les candidats que l'on cible. Il y aurait donc lieu d'innover et de prévoir un processus de sélection plus centré sur le repérage des compétences attendues, sans passage par des épreuves académiques, selon des modalités proches de celles qui vont être présentées au point 2) à propos d'une solution alternative pour aboutir à la diversification recherchée, reposant essentiellement sur un nouveau type de concours et dont la problématique sera examinée alors.

### ***Le type de postes accessibles pour ce type de sélection***

Cette question ne se pose que s'il est établi qu'il y a le choix d'intégrer ou non les lauréats du concours au cycle classique de l'ENA. S'il n'y a pas le choix, ces lauréats sont mis en concurrence avec les autres lauréats de l'ENA ; ils doivent faire leurs preuves pour accéder aux postes les plus recherchés. S'il y a le choix, tout pousse à leur prévoir, à l'ENA, un régime *ad hoc* de formation, surtout si le mode de sélection est novateur (ce qui suppose de mettre l'ENA en mesure d'assurer ce nouveau cursus de formation), et un accès *ad hoc* aux différents corps de la haute fonction publique. On peut en attendre un regain de motivation des candidats potentiels et une plus grande souplesse dans l'organisation de la formation. Encore faudra-t-il prendre, pour assurer ce régime *ad hoc*, un certain nombre de dispositions qui constituent autant de choix complémentaires délicats.

Quant à la répartition des postes réservés à ces candidats, corps par corps, ce qui n'est pas simple, si l'on songe qu'il y a onze corps intéressés, accessibles donc à un effectif de quinze à vingt candidats.

Quant aux conditions de l'affectation dans ces différents corps. La solution traditionnelle appliquée en France est le classement. Elle n'est pas impraticable, soit que l'on se base sur le classement établi par le jury du concours de recrutement, soit qu'un classement intervienne après le temps de

formation à l'ENA. Mais il serait bien préférable, surtout pour un si petit nombre de lauréats, de procéder autrement, au moins à titre d'expérimentation. D'une part, parce que si l'on envisage un procédé de concours plus novateur, il ne paraît pas souhaitable d'imposer au jury de procéder formellement à un classement. D'autre part, il serait regrettable que la formation dispensée à l'ENA soit obérée par une exigence de classement final, comme elle l'est déjà pour les autres lauréats. On pourrait envisager que le jury établisse une simple liste d'aptitude, le cas échéant en distinguant deux ou trois sous-ensembles en fonction de la qualité des lauréats retenus. Les administrations gestionnaires de corps indiqueraient leurs besoins en termes de profil de poste et feraient connaître le nom des candidats qu'elles privilégient pour pourvoir aux postes proposés. Les lauréats feraient eux-mêmes part de leurs desiderata et la décision finale appartiendrait au Premier ministre, sur proposition motivée du jury de sélection. Ce dispositif devrait faire l'objet d'aménagements spécifiques pour ce qui est des corps à vocation juridictionnelle.

Quant aux modalités de classement dans les corps. Il conviendra d'éviter le classement en pied de corps et de tenir compte de l'expérience.

La marge de manœuvre est malheureusement étroite. Le Conseil constitutionnel a en effet censuré, en 1983, la prise en compte partielle, pour les lauréats de la troisième voie créée par la loi du 14 janvier 1983, d'une fraction de la durée d'exercice de leurs fonctions pour le classement dans le corps, alors que rien n'existait d'équivalent pour les lauréats des concours externe et interne. La situation est certes aujourd'hui différente, puisque des dispositions ont été prises pour mettre fin au traitement purement égalitariste des lauréats des concours ENA à leur entrée dans les corps. Il y a une certaine prise en compte, il est vrai très modeste, de leur passé professionnel. Mais, bien sûr, les lauréats du nouveau concours devront être alignés sur ce qui est fait pour les autres lauréats.

On ne peut cacher que toutes ces dispositions ne pourront être arrêtées sans beaucoup de débats, de contentieux et de demandes reconventionnelles.

Ces différentes considérations et interrogations conduisent à penser que l'enrichissement durable de la haute fonction publique, par des professionnels ayant une expérience du privé, peut être recherché plus sûrement, de façon différente et à un autre moment de la carrière, dans la ligne de la deuxième piste suggérée dans la lettre de mission, à savoir l'accès en cours de carrière de candidats ayant huit à dix ans d'expérience professionnelle (voir *infra* p. 19).

## Un nouveau type de concours de sélection

Une solution alternative partielle à la solution préconisée paraît pourtant pouvoir être suggérée pour répondre à l'objectif d'une meilleure ouverture de la haute fonction publique à un ensemble plus large de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur qui, pour des raisons diverses, se trouvent peu ou prou écartés des dispositifs actuels de sélection. Il s'agit d'expérimenter un nouveau type de concours de sélection.

Une des raisons du résultat déploré plus haut tient certainement, en effet, en partie à la nature même du concours externe d'accès à la haute fonction publique. Il s'agit d'un concours essentiellement académique, à caractère généraliste et qui implique, inévitablement, un certain type de formation, qui n'est

pas à la portée de nombreux jeunes diplômés, sauf à devoir se livrer à une préparation lourde éloignée de leur orientation initiale. Il peut se révéler dissuasif pour de nombreux candidats potentiels.

D'où la préconisation, pour y remédier, d'organiser un concours d'un autre type, accessible sans une préparation particulière excessive à tous les diplômés, à l'exemple du « Fast Stream » britannique développé à partir des années quatre-vingt-dix. Ce dispositif, destiné à revenir sur une haute fonction publique essentiellement issue de Cambridge et Oxford, répond, comme il a été dit plus haut, au même objectif que le dispositif de l'ENA en France : sélectionner de jeunes fonctionnaires de qualité pour les positionner d'emblée dans la haute fonction publique et leur donner vocation à occuper rapidement les postes d'encadrement supérieur. Il s'adresse à des jeunes issus de l'université, mais aussi en interne à des cadres à haut potentiel, dont la carrière est accélérée et à des candidats souhaitant faire valoir leur expérience du secteur privé.

La différence avec le système français, sans chercher ici à explorer à nouveau les voies d'une refonte du concours externe, c'est tout d'abord qu'il n'y a pas ensuite passage par une grande école commune (ce que les responsables britanniques regrettent à l'occasion) et c'est ensuite, et surtout, que le concours est conçu de façon bien différente, le même type de concours étant au surplus retenu pour l'accès aux fonctions généralistes et aux fonctions techniques. En Grande-Bretagne, le concours du Fast Stream (il faudrait dire les Fast Stream, car le dispositif comporte plusieurs filières : un Fast Stream général, un Fast Stream spécifique au Foreign office, un European Fast Stream, particulièrement prestigieux... en fonction des débouchés recherchés (administration générale, économie, statistique)) ne comporte pas d'épreuves académiques. Il se passe en trois étapes :

– Première étape, une épreuve dite « tests de sélection », pour procéder à un premier tri de candidats. Les tests sont des tests de raisonnement verbal et numérique, conçus sous forme de QCM et qui n'appellent pas de préparation d'un programme déterminé. Mais ils sont fortement sélectifs.

– Deuxième étape qui s'adresse aux candidats ayant obtenu un score satisfaisant aux tests : une sélection par un jury de composition restreinte, en général un fonctionnaire de rang élevé et de grande expérience, un jeune lauréat des années précédentes et un psychologue. Cette deuxième étape se déroule sur deux jours. Elle comporte une combinaison de tests, d'exercices individuels, d'exercices à 4 et à 6 et d'entretiens avec le psychologue d'une part et les deux autres fonctionnaires d'autre part. L'objectif est de vérifier les réactions du candidat dans une situation pratique, de cerner sa capacité à travailler en équipe et à gérer des réunions, ainsi que d'apprécier d'autres compétences classiques (flexibilité d'esprit, capacité de prendre des décisions, contact relationnel et humain, sens de la communication, potentialité à se développer tout au long de la carrière...). Le jury apprécie l'aptitude des candidats à entrer dans le « *Civil service* » au regard de ces grandes compétences clefs ; il détermine une note pour chaque compétence et il classe ensuite les candidats qu'il estime susceptibles d'affronter la troisième étape, par grands sous-ensembles.

– Troisième étape : un entretien approfondi avec un jury de trois personnes, d'une durée de 30 à 45 minutes, de type assez traditionnel. C'est ce jury

qui établit la liste définitive des candidats jugés aptes au recrutement au terme de cette procédure ; un rapport est établi sur chaque candidat comportant tous les résultats des trois étapes de recrutement. Ce rapport est à la disposition des administrations et des candidats. Les administrations viennent ensuite puiser dans ce vivier, certaines soumettant elles-mêmes les candidats à une procédure de sélection complémentaire. Les besoins de recrutement font que tous les lauréats sont recrutés.

Il y a deux processus de recrutement par an.

Il est intéressant de relever que ce concours attire chaque année environ 10 000 candidats pour 500 postes offerts ; le Fast Stream généraliste (service diplomatique, administrations des ministères, Europe, assistants des Lords judiciaires) a plus spécifiquement drainé, en 2004, environ 6 000 candidats pour 300 postes.

La répartition globale hommes/femmes des lauréats a été, en 2005, de 56 % – 44 %. Les candidats inscrits provenaient de 105 universités et les lauréats retenus de 54 universités (45 pour le Fast Stream généraliste). Cambridge et Oxford s’y taillent encore la part du lion (50 lauréats pour Cambridge et 74 pour Oxford), mais 15 lauréats sont diplômés de Durham, 13 de Édimbourg, 10 de Birmingham et de Bristol, 9 de Leeds, 8 de Nottingham et de Warwick, 7 de Sheffield, de Southampton et York... Les disciplines représentées sont très diversifiées. Ainsi, le Fast Stream généraliste a recruté 92 lauréats issus des filières « Humanities » (histoire, droit, lettres, philosophie...) et 87 de celle des sciences sociales, mais également 29 étudiants en sciences physiques, 83 biologistes, 31 linguistes, ainsi que 5 candidats ayant accompli leur cursus universitaire dans le domaine artistique et 1 candidat ayant terminé des études de médecine.

Ces résultats peuvent conduire à tenter d’expérimenter un tel type de concours en France, même si l’on mesure les obstacles culturels qui peuvent s’y opposer et qui sont lourds : la France est attachée au mode académique du concours et au rôle prédominant donné aux épreuves écrites sous forme de dissertation ; cela constitue pour nos compatriotes une garantie d’impartialité, toute place trop grande donnée à l’appréciation subjective du jury étant perçue comme une menace. Cette considération ne peut être ignorée et rien ne serait plus grave pour la légitimité de la haute fonction publique que le sentiment que le recrutement puisse obéir à d’autres critères que le mérite et le talent. Des exemples dans d’autres secteurs (agrégation de médecine ou accès aux corps de l’enseignement supérieur) montrent que le risque ne doit pas être pris à la légère.

Pour autant, on doit noter que les tests d’évaluation sont eux-mêmes décisifs pour la première étape de sélection et que la liste des lauréats sera arrêtée par un jury autonome, comme tous les jurys. Et on peut faire valoir l’ouverture renouvelée qui pourra en résulter pour la haute fonction publique, d’autant que le dispositif pourra être avantageusement accompagné d’une aide à la préparation des candidats. Une des conditions pour que le déclic se produise et pour que, au sein des centres universitaires aujourd’hui non vraiment intéressés, quelle que soit la discipline enseignée, un nombre significatif de candidats se montre motivé par ce type de concours, est en effet qu’une aide vigoureuse à la formation soit organisée, s’agissant en particulier des tests de sélection. Il ne manque pas en France d’expériences de telles formations (concours d’admissions sur

épreuves à l'École de l'air, concours d'accès à diverses écoles de commerce, préparation aux concours communautaires...). Probablement même serait-il intéressant de mettre en place, pour ce type de concours comme d'ailleurs pour le concours externe actuel, des cycles préparatoires, à l'image de ceux prévus pour le concours interne et le troisième concours. Ce concours devrait évidemment être très ouvert, comme en Grande-Bretagne : jeunes diplômés à peine issus de l'Université, mais aussi déjà engagés dans la vie active, dans les secteurs public comme para-public et privé.

En termes de faisabilité, ce type de concours pose pour partie les mêmes problèmes que ceux soulevés à propos de la voie précédemment explorée, à l'exception de la question, il est vraie cruciale, de la possibilité juridique de déterminer un nouveau vivier de candidats. En l'espèce, tous les diplômés auraient accès au processus de sélection et il ne dépendrait que d'eux de choisir le concours externe traditionnel ou le nouveau dispositif de sélection.

Mais hors cette considération, les autres questions à trancher sont du même ordre, en particulier pour ce qui est des types de postes accessibles par ce mode de sélection et des modalités de classement dans les corps. Il y a lieu toutefois d'insister sur deux points :

– L'importance à réserver à cette voie de sélection. Cette place ne saurait être marginale, pour des raisons de lisibilité et d'attractivité, ce nouveau mode de sélection ne pouvant réussir que s'il offre un nombre de postes en rapport avec le champ des vocations qu'il est supposé atteindre, de l'ordre d'au moins une vingtaine. Cela pose la question des conditions de l'articulation avec le concours externe actuel, qui est un peu le « navire amiral » de l'ENA, d'aucuns craignant que le nouveau concours ne tue l'ancien, ne serait-ce qu'en raison des exigences particulières de préparation de ce dernier. Si l'on veut éviter tout risque pour le concours externe existant, il conviendrait de s'assurer que le nouveau ne se fasse pas en termes de postes mis au concours à son détriment et ne dépasse pas le tiers des places qui sont ouvertes à sa sélection.

– Les conditions de la formation. Celle-ci prendrait en effet une importance accrue. Il appartiendrait bien sûr à l'ENA de l'assurer. Encore ne faut-il pas sous-estimer la charge que cela représente pour l'école, car cela signifie pour elle l'organisation de tout un cycle nouveau de formation, particulièrement difficile à monter, alors que l'implantation à Strasbourg rend d'autant plus difficile de mettre en place un cycle d'excellence avec des effectifs trop faibles.

## **Seconde piste**

Seconde piste de diversification, l'aménagement d'un accès en cours de carrière pour des candidats ayant déjà dix années d'expérience professionnelle, issus des horizons les plus divers. Cette seconde piste appelle elle aussi une assez profonde évolution du modèle traditionnel de recrutement dans la fonction publique.

L'idée de permettre l'enrichissement de la haute fonction publique par le recrutement de personnes ayant déjà une expérience professionnelle n'est pas neuve. Elle est à l'origine du troisième concours de l'ENA, déjà évoqué, pour

environ 10 lauréats par an et du tour extérieur, également déjà évoqué, d'ampleur beaucoup plus grande. Ces deux mécanismes ont toutefois leurs limites :

– Le troisième concours est un concours relativement classique, de caractère académique, avec épreuve de dissertation. Une fois sélectionnés, les lauréats se trouvent mêlés à l'ensemble des lauréats de l'ENA et sont appelés à recommencer un cursus professionnel, dans des conditions qui ne sont pas très éloignées de celles applicables aux élèves issus de l'université. Il est rarement recherché de tirer profit de l'expérience professionnelle des hauts fonctionnaires ainsi recrutés.

– Le tour extérieur, sauf pour les grades supérieurs de quelques corps, n'est ouvert, comme il résulte de l'article 24 de loi du 11 janvier 1984, qui reprend purement et simplement les termes du premier statut de la fonction publique de 1946, qu'à des fonctionnaires de catégorie A, c'est-à-dire à des agents appartenant déjà à la fonction publique. C'est une voie de promotion et quelquefois de reconversion, plus que d'ouverture de la haute fonction publique à des profils nouveaux. Il repose sur une appréciation de l'aptitude générale des candidats à rejoindre la haute fonction publique, sans grande analyse des besoins de celle-ci et sans préoccupation approfondie d'une adéquation profil/poste. Les hauts fonctionnaires ainsi sélectionnés peuvent rencontrer des difficultés pour s'affirmer et jouer les premiers rôles.

Ces dispositifs ne répondent qu'insuffisamment à l'objectif, que l'on peut se proposer, d'ouvrir la haute fonction publique en cours de carrière pour y attirer des profils professionnels, notamment issus du secteur privé, qui lui manquent et dont elle peut espérer un complément efficace, sinon même un certain renouvellement.

Au surplus, ce dispositif ne permet pas de régler un problème qui se pose à la fonction publique française, de façon de plus en plus urgente, à savoir celui de l'accueil des ressortissants communautaires en cours de carrière, lesquels peuvent se prévaloir de la libre circulation prévue par le traité de Rome. Aujourd'hui, ces agents, même s'ils ont un passé professionnel substantiel dans un service public de leur pays (par exemple comme directeur d'hôpital ou responsable des ressources humaines), n'ont d'autre solution que le concours externe ou la voie pour l'instant jamais pratiquée du « détachement européen » prévu par le décret n° 2002-759 du 2 mai 2002, sans possibilité d'intégration. Tant la Commission européenne que la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) ont signifié à la France que ces solutions ne correspondaient pas aux exigences du traité de Rome. Les autorités publiques ont convenu de la nécessité d'offrir une nouvelle voie d'accès à notre fonction publique pour régler ce problème, mais, pour l'instant, aucun mécanisme adéquat n'a pu être mis en place.

C'est pourquoi, le temps paraît venu d'envisager une voie nouvelle d'entrée, en cours de carrière, dans les corps de la fonction publique et tout particulièrement de la haute fonction publique. Cette voie aurait la particularité de partir non pas de la détermination abstraite de conditions de candidature pour accéder à tel corps ou emploi, mais des besoins avérés de l'administration, appréciés à partir d'une analyse enfin qualitative du vivier actuel de la haute fonction publique. On peut penser qu'une telle analyse, menée administration

par administration et corps par corps, et sans qu'il soit besoin de procéder à de longues études, est de nature à faire ressortir les compétences et qualifications qui font le plus défaut à l'administration, et de permettre de déterminer, par conséquent, les profils des candidats qu'il serait intéressant de recruter. Sur cette base, chaque année, une liste d'emplois relevant des différents services et corps intéressés serait établie, à partir de laquelle des recrutements seraient organisés, ouverts à tous les candidats ayant le profil attendu, qu'ils soient français ou européens, et quels que soient leur passé professionnel et leur statut, ce qui permettrait, *a priori*, de répondre enfin correctement à l'exigence européenne de libre circulation en cours de carrière, comme au souhait fortement exprimé dans le rapport remis en mars 2006 par Ralph Dassa aux ministres chargés de la Fonction publique et des Affaires européennes, sur la formation des fonctionnaires et agents publics aux enjeux européens. M. Dassa y propose de créer une voie de recrutement pour accueillir dans la fonction publique des professionnels hautement qualifiés dans le domaine européen.

Dans son étude de 2003 sur les « perspectives pour la fonction publique », le Conseil d'État a très explicitement exprimé son intérêt pour une telle formule de recrutement, d'autant plus justifiée qu'avec les évolutions démographiques, la fonction publique sera de plus en plus astreinte à recruter en cours de carrière, et qu'un tel recrutement n'a vraiment de sens que s'il intervient en fonction de la réponse précise qu'il est susceptible d'apporter à un besoin. L'étude du Conseil d'État dispose : *« Doit être de plus en plus pris en compte le fait que la fonction publique peut être une deuxième ou une troisième carrière professionnelle, après une expérience professionnelle dans un autre secteur d'activité... Pour donner toute leur place à ces troisièmes voies, il ne paraît plus possible de s'en tenir aux seuls troisièmes concours... Il paraît nécessaire de prévoir la possibilité d'accéder à la fonction publique en cours de carrière par le biais d'une sélection sur dossier, sans concours sur épreuves au sens strict du terme. Pour assurer l'égal accès de tous aux emplois en cause et éviter tout retour au favoritisme ou à l'arbitraire, il conviendrait d'encadrer cette procédure de recrutement par des conditions très strictes : justifications précises des raisons du recours à cette procédure, en particulier par référence aux conclusions des études menées sur les besoins en métiers, à moyen et long terme, menées dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ; appel public à candidature ; choix par un comité de sélection composé de façon impartiale ; définition très précise des critères de sélection pour permettre un contrôle par le juge ».*

Cette approche de la gestion des recrutements dans la haute fonction publique, à partir d'une analyse fine des emplois et des fonctions, s'inscrit bien dans l'évolution souhaitée de la gestion des ressources humaines de l'État, évoquée en introduction, même si elle n'est pas dans les habitudes. On notera au demeurant qu'elle est déjà amorcée dans les corps techniques. Le décret statutaire du corps des ingénieurs des ponts et chaussées a été ainsi modifié en 2002, pour permettre des recrutements sur titres de cadres dont la spécialité fait défaut.

Il est à peine besoin de relever à ce stade que cette meilleure prise en compte des besoins et des fonctions serait d'autant plus facilitée que serait mise en place, comme le suggérait le Conseil d'État dans son rapport susmentionné

de 2003, et sous réserve de la situation particulière des corps à vocation juridictionnelle, une réforme de la structure statutaire de notre fonction publique pour remédier aux inconvénients souvent sous-estimés du cloisonnement en corps jaloux de leurs spécificités, en premier lieu dans la haute fonction publique. Une gestion prévisionnelle des emplois, des fonctions et des compétences n'est concevable que si elle ne se heurte pas au carcan des rigidités d'une structure éparpillée en corps, qui empêche une analyse claire des besoins, laquelle doit se faire à l'échelle du service.

De ce point de vue, l'expérimentation d'un système de recrutement à partir d'une approche fonctionnelle peut avoir valeur d'entraînement et préfigurer l'acclimatation de la gestion fonctionnelle dans la fonction publique. Et il est bon que pareille expérimentation soit initiée dans la haute fonction publique, qui a un rôle moteur dans la modernisation de l'État.

Deux enjeux principaux pèsent sur ce nouveau type de recrutement, en cours de carrière : celui de son attractivité et celui de sa « légitimité » ou de la « reconnaissance de sa qualité ».

Le premier enjeu, celui de l'attractivité, apparaît le plus lourd. L'objectif consiste en effet, comme il a été dit, à attirer vers l'administration des profils que l'on estime lui faire défaut, essentiellement des cadres qui ont une solide expérience professionnelle dans les secteurs privé et parapublic et y réussissent, et susceptibles d'acclimater dans le secteur public d'autres méthodes et d'autres approches. Encore faut-il bien sûr que la fonction publique soit suffisamment attractive pour drainer les candidatures correspondantes. Or, les profils les plus intéressants risquent d'être dissuadés, pour des raisons tenant tant au niveau de rémunération qu'aux conditions d'exercice des responsabilités. Inversement, on peut craindre que cette nouvelle opportunité de rejoindre la haute fonction publique motive principalement des cadres en difficultés ou en perte de perspectives. C'est assez dire que la mise en place de ce nouveau dispositif de recrutement n'est vraiment crédible que dans un contexte global de profonde modernisation de l'État (voir en ce sens la réflexion développée plus loin à propos de l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement, pour laquelle la problématique est de même nature).

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, il sera d'ailleurs dans certains cas plus aisé de répondre au besoin exprimé (par exemple au ministère chargé de l'Équipement et des Transports, le besoin de juristes de droit privé ou d'analystes financiers) par le recours à des recrutements temporaires de contractuels. Et il y a tout lieu de penser que dans beaucoup de cas, le passage par le « sas » préalable du contrat précèdera ce nouveau mode de recrutement. Le cadre du privé pourra y vérifier son intérêt pour une carrière dans la haute fonction publique et l'administration pourra tester l'aptitude du candidat.

Le deuxième enjeu est très lié au précédent, mais plus global : il est dans la reconnaissance de la légitimité des lauréats de cette voie de recrutement à occuper les postes les plus élevés de l'État, au même titre que ceux qui peuvent se prévaloir du label ENA.

L'enjeu est évidemment de taille, lorsque l'on sait l'impact de ce label, en France, comme à l'étranger. Gagner cet enjeu est une affaire à la fois :

– d’attractivité, dans la ligne de ce qui vient d’être dit, et donc de sélectivité. Si le nombre de candidats aux postes offerts s’avère trop restreint, un doute se fera inévitablement sur la réalité de la sélection, d’où l’importance qui devra être réservée à la publicité des postes offerts et à la recherche de candidatures ;

– de qualité de sélection. Celle-ci devra être particulièrement rigoureuse et professionnelle, et en particulier veiller à l’adaptabilité des candidats aux exigences de l’action administrative. Il y a en effet, dans l’administration, comme dans les secteurs privé et public, une culture qui lui est propre, liée aux finalités et conditions de conduite de l’action administrative ; et l’on ne passe pas aisément d’une culture à une autre. Quelques éléments sur les modalités de cette sélection sont indiqués plus loin ;

– de conditions de la préparation directe à l’exercice des fonctions et d’insertion dans l’administration. L’attention portée aux lauréats de cette nouvelle voie de recrutement lors de leur entrée dans l’administration sera déterminante de son succès à terme, d’où la nécessité de prévoir, pour chaque personne recrutée, un véritable programme d’accompagnement, comportant formations (notamment à l’ENA, comme indiqué plus loin), stages, évaluations régulières...

Juridiquement, ce recrutement en cours de carrière, véritable tour extérieur tourné non vers les ressources internes de l’administration, mais vers les potentiels externes de ressources humaines, implique d’être expressément autorisé par une disposition législative, au même titre que le tour extérieur au bénéfice des fonctionnaires de catégorie A prévu, comme il a été dit, par l’article 24 de la loi du 11 janvier 1984. Il pourrait s’agir d’un article 24-1 rédigé en des termes proches de ceux de l’article 24 et renvoyant, corps par corps, à des décrets en Conseil d’État pour l’organisation de ce mode de recrutement. Un décret transversal ne paraît malheureusement pas possible, en raison même des particularités des corps et des équilibres subtils prévus pour chacun d’eux entre les différentes formes de recrutement.

Cet article 24-1 devrait, par rapport à l’article 24, préciser que ces recrutements sont ouverts à toute personne ayant une expérience professionnelle d’une certaine durée et d’un certain niveau, qu’ils ont pour objet de répondre à des besoins clairement identifiés en termes de compétences à pourvoir et, enfin, qu’ils interviennent après une procédure de sélection garantissant l’égalité d’accès et l’adéquation entre le profil de poste offert et celui de l’agent recruté. Un plafond de recrutement par cette voie devrait également être déterminé par rapport aux autres voies.

Les décrets prévus corps par corps devraient, quant à eux, déterminer très précisément les points suivants.

– **Le nombre d’emplois à pourvoir chaque année.** Ce nombre devrait être en relation avec les flux de recrutements opérés selon les modalités plus classiques, dans une proportion qui pourrait varier d’un corps à un autre, en fonction des besoins du corps, tels que résultant des études évoquées plus haut. Il devrait être suffisamment significatif pour assurer une réelle ouverture de la fonction publique aux recrutements en cours de carrière, en particulier au bénéfice des ressortissants communautaires. On peut penser qu’il pourrait être de l’ordre de 15 à 20 par an, soit un nombre modeste au regard des flux annuels d’entrée dans les corps en cause, de l’ordre de 250 à 260, comme il a été indiqué plus haut, dont 150 à 160 sous forme de recrutement de candidats déjà engagés

dans la vie professionnelle, hors concours d'entrée à l'ENA. Le secrétariat général pour l'administration récemment créé devrait être associé aux travaux engagés pour assurer cette ouverture et garantir son effectivité.

– **La sélection** ne se ferait évidemment pas par concours classique sur épreuves, mais par recherche de la meilleure adéquation entre profil attendu du titulaire du poste et profil du candidat. Comme indiqué plus haut, elle devrait être particulièrement soignée et ne pas se borner à un entretien, fût-il d'une heure. Elle devrait faire appel à la panoplie des techniques modernes de recrutement et comporter notamment une appréciation des compétences et aptitudes des candidats, en particulier de leur adaptabilité à l'action administrative, réalisée par des organismes dont c'est la mission.

Elle serait confiée à un jury composé et formé en vue de cet objectif. Ce pourrait être le jury d'ores et déjà prévu, dans de nombreux corps, pour le tour extérieur, complété le cas échéant par un représentant du secrétariat général pour l'administration et une personnalité extérieure à l'administration. Pour ce qui est du corps des administrateurs civils, il conviendrait, compte tenu de la variété des ministères en cause, de prévoir un jury *ad hoc*, qui donne sa place aux représentants des administrations intéressées.

– Les **conditions de reclassement** dans la fonction publique. Il y aurait lieu de prendre en compte l'ancienneté et l'expérience des personnes recrutées, dans le respect de l'idée d'un recrutement en cours de carrière. On peut penser que les obstacles constitutionnels soulevés à l'occasion de la création de la troisième voie d'entrée à l'ENA ne réapparaîtraient pas, dès lors que précisément la perspective est celle, non d'une voie de recrutement par l'ENA, mais d'un recrutement distinct, à finalité distincte. Par ailleurs, le droit communautaire exige, pour les ressortissants européens qui seraient recrutés par cette voie, un reclassement avec prise en compte, le plus souvent, de l'intégralité des services accomplis dans leur pays d'origine. Si les candidats français ne bénéficiaient pas d'un traitement harmonisé, il y aurait discrimination à rebours.

Les personnes recrutées bénéficieraient d'un dispositif adapté de formation, qui se ferait dans le cadre et sous la responsabilité de l'ENA. Cette formation aurait pour objet de préparer les lauréats à l'action administrative et de faciliter leur insertion dans la haute fonction publique, ainsi que d'assurer la cohésion de celle-ci. Elle devrait comporter aussi bien des stages, nécessairement courts, d'ouverture sur l'action administrative, que des périodes de réflexion et de travail en commun, le plus possible en liaison avec les lauréats du cycle normal de l'ENA.

Enfin, il conviendrait de prévoir, pour les hauts fonctionnaires ainsi recrutés, des conditions spécifiques d'accès aux emplois de sous-directeur, chef de service et directeur adjoint, aussi bien pour ce qui est de l'exigence de mobilité que de l'ancienneté dans leur corps de reclassement.

Comme il a été indiqué, la création de cette voie d'accès à la haute fonction publique en cours de carrière ne peut que rendre caduc **le troisième concours** actuel.

Comment en effet maintenir, pour répondre au même objectif de diversification, deux voies de recrutement distinctes, pour des viviers théori-

quement assez proches et avec des perspectives d'entrée dans la haute fonction publique très différentes. Il y aurait là une source inépuisable de comparaisons et de revendications reconventionnelles.

Mais on ne peut ignorer qu'une telle disparition pourrait donner le sentiment que des chances sont retirées à des candidats qui se sentent une appétence pour la haute fonction publique, sans pour autant présenter le profil recherché avec la nouvelle voie de recrutement en cours de carrière, tout en étant prêts à fournir l'effort nécessaire pour préparer le concours d'accès à l'ENA.

Il paraît possible d'envisager de maintenir pour ces candidats cet accès à l'ENA en les réorientant vers le concours interne, qui serait ainsi ouvert, dans des conditions à déterminer, outre aux fonctionnaires expérimentés, aux candidats ayant une expérience du privé ou de l'action publique. Il ne s'agit pas là d'une vue chimérique, dès lors que l'on sait que les règles de la libre circulation en cours de carrière des agents publics en Europe, telles qu'interprétées par la CJCE, impliquent à terme que l'accès en cours de carrière à notre fonction publique soit ouvert à des agents, qui ont dans leur pays d'origine le statut d'agent de droit privé (par exemple les enseignants britanniques), et exigent pratiquement inévitablement qu'à terme les concours internes soient ouverts à des ressortissants communautaires n'ayant jamais eu le statut d'agent public. Cela revient à dire qu'ouvrir le concours interne de l'ENA aux candidats actuels au troisième concours s'inscrit dans une certaine logique, et ne porte pas atteinte à des principes essentiels. Ce regroupement de deux concours serait au demeurant favorable à la lisibilité de la politique de recrutement, telle qu'évoquée précédemment. Il serait évidemment indispensable d'éviter de déstabiliser le concours interne et la promotion interne qu'il permet, et qui constitue un attrait majeur de la haute fonction publique. Cela signifie, en particulier, que la limite d'âge de ce concours interne ne devrait pas être modifiée pour les agents auxquels il est actuellement ouvert, tandis qu'une limite d'âge supérieure pourrait être retenue pour les candidats relevant actuellement du troisième concours.

## Autres pistes complémentaires de diversification et d'ouverture de la haute fonction publique

Les voies qui viennent d'être explorées pour assurer une diversification et une ouverture accrues de la haute fonction publique s'efforcent de répondre à la demande formulée dans la lettre de mission. On se permettra de suggérer brièvement en complément d'autres pistes : les unes touchant au recrutement, les autres relevant de la gestion de carrières.

### Le recrutement

Pour ce qui est du recrutement, deux compléments simples pourraient être utilement envisagés.

Il y a déjà **l'amélioration de la préparation du concours externe**, concours qui doit rester majeur (d'où la nécessité de ne pas descendre en dessous d'un chiffre de l'ordre de 50 élèves par an, sauf à amorcer une déflation périlleuse), car correspondant le plus fondamentalement à la philosophie de 1945 de rajeunissement de la haute fonction publique et destiné à attirer vers celle-ci les plus brillants des lauréats de l'université ou des grandes écoles, en

leur ouvrant une voie royale en direction de l'encadrement supérieur de l'État. Il ne paraît pas acquis que tout ce qui pouvait être fait pour attirer vers le concours externe actuel tous les candidats susceptibles de s'y présenter ait été fait, même si, semble-t-il, le profil social moyen des élèves est en train de se modifier. L'organisation de la préparation à ce concours n'est pas encore celle qu'elle pourrait être ; il suffit de regarder les résultats obtenus par la préparation organisée à Paris I pour mesurer ce qui pourrait être obtenu d'un effort majeur en la matière. Il paraîtrait utile de renforcer la préparation dans le cadre de véritables cycles préparatoires. Une clef, nous semble-t-il, pour assurer le succès de ces cycles, consiste, comme il a déjà été dit plus haut, à prévoir un régime de bourses pour les candidats qui fréquentent ces cycles, comme cela existe pour le concours interne et pour le troisième concours. La contrepartie en serait un engagement de passer le concours administratif.

\* Il y a ensuite la vigilance accrue à apporter à la **qualité des nominations intervenant au titre du tour extérieur actuel**. Un progrès considérable est intervenu en la matière au cours des dernières années, par la généralisation (à l'image de ce qui a été fait très tôt pour le tour extérieur des administrateurs civils) de comités de sélection chargés d'apprécier la pertinence des candidatures. Il reste à veiller pour l'avenir à ce que les comités de sélection soient mieux à même d'assumer leurs missions, par la détermination des besoins qualitatifs des administrations intéressées (en l'état, les besoins sont présentés de façon très globale et mériteraient d'être affinés), et par une évaluation plus poussée du profil des candidats (actuellement, il n'est guère d'autres éléments au dossier que des notations administratives bien légères), ce qui leur facilitera la définition de leurs critères de sélection et, finalement, leur choix. Et il est bien sûr souhaitable que lorsque le choix du gouvernement est libre, ce dernier sache se montrer pleinement rigoureux.

### **La gestion de carrière**

L'autre type de piste complémentaire d'ouverture qu'il serait intéressant d'explorer et de pratiquer touche davantage à la gestion de carrière. Le recrutement n'est en effet qu'un des leviers à la disposition du gouvernement, pour disposer d'un vivier de hauts fonctionnaires présentant un profil plus diversifié, plus en prise avec le monde professionnel qui lui est extérieur, et plus en phase avec les méthodes de gestion qui y ont fait leur preuve.

D'autres leviers sont à utiliser. Certains ont fait l'objet de nombreux développements, et il ne paraît pas utile d'y revenir dans le cadre de la présente mission, tels le contenu de la formation à l'ENA (qui est au demeurant en cours de profond renouvellement) ou la formation continue en cours de carrière.

Il paraît en revanche intéressant d'évoquer une piste qui a été très peu explorée en France et qui pourtant est devenue une réalité dans quelques pays, dont notamment la Grande-Bretagne : l'organisation par l'administration employeur elle-même, pour ses cadres, d'expériences dans le secteur privé et parapublic. Nul doute que pour familiariser l'administration avec certaines méthodes de gestion qui sont mises en œuvre dans ces secteurs, le meilleur moyen est encore que les agents les plus directement intéressés aillent les pratiquer directement sur place, pendant des périodes de temps significatives, de un à deux ans. Ce temps d'expérience hors administration serait organisé par les services admi-

nistratifs eux-mêmes dans le cadre de la politique de gestion prévisionnelle, au vu de leurs besoins ; il constituerait un élément de la préparation des agents à l'exercice de fonctions supérieures. Cela suppose, en amont, une amélioration considérable de la connaissance qualitative du vivier de la haute fonction publique, comme cela a déjà été dit, ainsi qu'un renforcement du suivi personnalisé de carrière des agents et un vrai pilotage des carrières, à l'image de ce qui se pratique dans les armées, et que l'on a longtemps qualifié de système « École de guerre ». Ces objectifs sont heureusement au cœur des missions confiées au secrétariat général de l'administration, créé auprès du Premier ministre par le décret n° 2006-458 du 21 avril 2006, comme ils étaient au cœur de la communication au Conseil des ministres du 22 octobre 2003 sur la réforme de la gestion de l'encadrement supérieur.



# **L'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur**

Le deuxième axe de réforme qu'il est demandé d'expertiser est relatif, en complément du premier qui touche à l'accès durable à la haute fonction publique pour y faire carrière, à l'ouverture de l'accès, cette fois nécessairement temporaire, à l'exercice de fonctions d'encadrement supérieur. L'idée est de mettre fin aux chasses gardées, de droit ou de fait, pour les hauts fonctionnaires déjà en place, dans la nomination aux emplois supérieurs de l'administration, et de permettre l'appel à des candidats issus d'autres univers, en particulier des candidats issus des secteurs privé ou parapublic.

---

## **Les nominations aux emplois d'encadrement supérieur de l'État**

En droit, les nominations aux emplois d'encadrement supérieur de l'État interviennent selon deux régimes juridiques distincts, en fonction du niveau des emplois à pourvoir :

– pour les emplois les plus élevés, dits à la discrétion ou à la décision du gouvernement, la nomination relève du seul choix de l'autorité de nomination, c'est-à-dire le Président de la République, sans que cette nomination soit enserrée dans des règles de forme ou de fond. Ainsi en est-il en particulier pour les ambassadeurs, les préfets, les directeurs d'administration centrale (dont les secrétaires généraux de ministère), ou encore les directeurs généraux ou directeurs des grands établissements publics et des entreprises publiques ;

– pour les emplois d’encadrement intermédiaire (directeurs adjoints, chefs de service, directeurs de projet et sous-directeurs d’administration centrale), le gouvernement est tenu par des règles très strictes de fond et de forme définies par le décret n° 55-1226 du 19 septembre 1955 déjà évoqué. Sur le fond, le gouvernement est tenu quant au vivier de recrutement : pour l’essentiel celui des administrateurs civils, dont le corps a été conçu à l’origine, en 1945, comme l’ossature de l’encadrement des administrations centrales de l’État, et secondairement celui des anciens élèves de l’ENA, des dérogations très subtiles étant prévues au bénéfice d’autres viviers, le plus souvent les corps techniques dits « issus de Polytechnique », pour l’encadrement des ministères techniques, mais aussi certains responsables de services déconcentrés. Sur la forme, le gouvernement est tenu par l’obligation de publier la vacance de l’emploi au *Journal officiel* et de procéder à un appel à candidatures. Le choix appartient ensuite au Premier ministre, sur proposition du ministre intéressé.

Dans la réalité, toutes ces nominations interviennent dans des conditions très proches : les règles de procédure qui enserment les nominations à l’encadrement supérieur intermédiaire se révèlent de pure forme. Avis de vacance et appels à candidature ne sont, hors certaines exceptions rares, que factices : il n’en résulte pas de véritable processus objectif de recherche de l’adéquation la meilleure entre profil de l’agent et poste à pourvoir. Et surtout, dans les deux cas, le vivier principal au sein duquel les choix interviennent est le même : celui des hauts fonctionnaires appartenant aux corps ENA et Polytechnique... Il est rare que pour les emplois à la discrétion du gouvernement, l’autorité de nomination aille rechercher au-delà du vivier traditionnel ; on citera toutefois en sens inverse le cas de quelques ambassadeurs et de quelques préfets.

Ce dispositif a globalement permis des nominations de valeur et un niveau élevé de la qualité de l’encadrement de l’État en France, en raison même de la valeur du vivier et, plus généralement, de la pertinence du système de recrutement et de gestion de la haute fonction publique mis en place à partir de 1945.

Ce satisfecit ne saurait toutefois occulter les insuffisances et **la fragilité d’une situation, qui peut toujours se retourner si l’on y prend garde** (et on peut se demander si certains indices, tel le flux élevé des départs vers le privé en début de carrière, ne sont pas annonciateurs de changements), c’est-à-dire si l’on n’évolue pas et, notamment, si aux côtés des valeurs traditionnelles d’impartialité ou de sens du service public reconnues à la haute fonction publique, ne viennent pas s’ajouter des valeurs de plus en plus indispensables, comme le sens de la performance et du résultat ou l’aptitude à la conduite du changement, et si les cadres dirigeants ne se voient pas pleinement reconnus dans l’exercice de leurs responsabilités.

Ce qui, dans notre schéma, pose particulièrement problème, ce sont les deux éléments suivants.

– Premièrement, l’insuffisance de méthodologie et de rigueur dans la sélection des hauts dirigeants. Le choix est effectué en fonction d’une appréciation très subjective des aptitudes du candidat, sans que soit véritablement examinée l’adéquation entre le profil du poste à pourvoir (cette définition du profil est rarement faite) et le profil de l’agent (il n’y a pas véritablement d’appréciation qualitative des aptitudes réelles des candidats et de leur parcours profes-

sionnel). Il est souvent procédé comme s'il suffisait aux cadres dirigeants, pour être efficaces, d'inscrire leur action dans une logique administrative et d'autorité, sans avoir besoin de faire preuve personnellement de certaines compétences bien identifiées. La hiérarchie se détermine en fonction d'une appréciation très intuitive, qui peut se révéler fondée. Mais souvent aussi, ce sont des critères trop étrangers à la bonne sélection qui prévalent : appartenance à l'équipe du décideur, faveur politique, souci de « recaser » un collaborateur qui n'a pas démerité... Et on constate des erreurs de « profil » plus nombreuses que l'on pourrait le croire (tel responsable pivot d'un grand ministère se révèle incapable de diriger une équipe ; tel administrateur d'un grand établissement industriel et commercial se révèle dépourvu d'esprit d'entreprise ; tel directeur d'administration centrale révèle un comportement caractériel ; tel poste reste vacant pendant plusieurs mois, faute d'organisation d'un processus de recrutement clairement admis par les autorités de nomination...) et une efficacité d'ensemble de l'administration inférieure à ce qu'elle devrait être ; on peut se demander si l'acceptation de pareilles insuffisances n'est pas la marque d'une certaine démission collective.

– Deuxièmement, la faible marge de renouvellement du profil des titulaires des hauts postes, du fait que le vivier est limité et qu'il n'y a pas d'appel à l'extérieur. Dès lors, il y a toutes les chances pour ce que soit à peu près toujours le même type de profil qui soit reconduit, reflétant le profil moyen du vivier, avec donc les mêmes forces, mais aussi les mêmes faiblesses. Il en résulte un double inconvénient : une tendance à reprendre toujours la même approche des dossiers et le sentiment d'une sorte d'appropriation des hauts emplois par une caste.

Ces considérations conduisent à s'interroger sur la possibilité de faire appel à un vivier beaucoup plus large, étendu en fait à tous les candidats intéressés, **par compétition ouverte et sélection objective**, à l'instar de ce qui se pratique de plus en plus dans les pays voisins, comme la Grande-Bretagne (dans un important discours consacré à la fonction publique le 24 février 2004 à l'occasion du 150<sup>ème</sup> anniversaire du rapport Northcote-Trevelyan, le Premier ministre indiquait que le cinquième des postes d'encadrement supérieur sont pourvus après procédure totalement ouverte) ou dans la fonction publique territoriale, s'agissant des emplois fonctionnels d'un certain niveau énumérés à l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 (comme ceux de directeurs généraux de services de régions, de départements et de communes de plus de 80 000 habitants ou de directeur général des services techniques des communes de même importance...).

Il ne manque certainement pas de cadres extérieurs à l'administration intéressés par un engagement temporaire au service de l'État, pour peu que l'on sache les convaincre qu'ils pourront y agir efficacement et que certaines conditions soient remplies qui seront examinées ultérieurement ; ne serait-ce que les anciens cadres du public qui, pour une raison ou pour une autre, ont fait le choix un jour d'une expérience hors administration et sont prêts à y reprendre du service, ce qui est actuellement quasi impossible.

---

## L'ouverture du vivier

L'ouverture du vivier au sein duquel le pouvoir de nomination est susceptible de puiser pour désigner les responsables des postes d'encadrement **à la suite d'une compétition ouverte et d'une sélection objective** soulève la double question de sa faisabilité juridique et de sa faisabilité pratique.

### Juridiquement

Juridiquement, aucune mesure ne s'impose pour ce qui est des emplois à la discrétion du gouvernement. Il appartient à l'autorité politique de décider d'y procéder ou non.

Pour ce qui est des emplois d'encadrement intermédiaire, le seul texte à modifier nous paraît être le décret de 1955. Il n'y a pas lieu, selon nous, de toucher à la loi du 11 janvier 1984 sur la fonction publique de l'État. Cette loi impose certes que les emplois permanents de l'État et des établissements publics soient occupés par des fonctionnaires appartenant aux cadres de la hiérarchie administrative. Mais elle prévoit, comme il a déjà été dit, en son article 4, une dérogation à ce principe *« lorsque la nature des fonctions et les besoins des services l'exigent »*... C'est précisément sur ce besoin des services qu'est fondée l'idée d'ouverture du recrutement pour certains emplois extérieurs au vivier des fonctionnaires. En cas de doute sur cette analyse, il y aurait lieu de prévoir une dérogation plus expresse et de renvoyer à un décret au Conseil d'État le soin d'en fixer les conditions.

Il n'y aurait pas lieu non plus de toucher aux textes relatifs à l'ENA, même s'il existe un lien étroit entre l'ENA, pourvoyeur du vivier de la haute fonction publique, et le décret de 1955. Celui-ci a été conçu comme le complément indispensable de l'instauration de l'ENA : en réservant l'essentiel des emplois d'encadrement aux élèves issus de l'ENA, le décret de 1955 consolide les bases de l'école, en renforçant son attractivité et sa portée. Toucher au décret de 1955 n'est pas sans incidence sur l'édifice construit en 1945, encore que ce qui pouvait être indispensable en 1955 pour assurer les bases de la modernisation de l'État ne le soit plus de la même façon en 2007. Quoiqu'il en soit, le décret de 1955 a une existence autonome et peut donc être modifié de façon distincte. Il ne s'agit pas d'ailleurs d'abroger le décret de 1955 qui garde une certaine logique (il va de soi que si l'on recrute des hauts fonctionnaires, c'est pour leur confier des postes de responsabilité), mais de prévoir expressément la possibilité d'y déroger selon des conditions et des modalités à déterminer : pour quels postes, selon quelles règles à respecter, avec quelles conséquences...

### Pratiquement

Pratiquement, la question est plus délicate et appelle des réponses aux deux sous-questions suivantes :

- quelle doit être l'ampleur de l'ouverture à laquelle il est concrètement procédé ?
- qu'implique cette ouverture en termes d'organisation du recrutement : quel appel à candidatures, quelle appréciation et éventuellement quel classement de

ces candidatures, quelles modalités de choix définitif, quelle rémunération, quel devenir des candidats retenus ?

## L'ampleur de l'ouverture

Pour ce qui est de l'ampleur de l'ouverture, il s'agit de déterminer quels postes vont être déclarés ouverts, lorsque leur vacance apparaîtra.

Il ne paraît ni possible, ni souhaitable, de retenir la procédure de compétition ouverte pour tous les emplois d'encadrement vacants pour trois raisons qui vont de soi :

– la première résulte du fait que l'autorité politique de nomination doit toujours pouvoir rester libre, par principe, de choisir, lorsqu'elle y tient, en fonction du seul *intuitae personae*, ce que les Anglo-saxons appellent « *le signe sur l'épaule* » ;

– la deuxième tient aux incidences, en termes de gestion, du recours à la procédure ouverte. Comme il va être indiqué, celle-ci implique le respect de quelques règles strictes et suppose dès lors un certain délai. Elle ne peut donc être retenue qu'en cas d'intérêt avéré. Le meilleur moyen de condamner la réforme serait de la généraliser ;

– la troisième a trait à l'absence de justification d'une telle procédure dans de nombreux cas, lorsqu'il s'avère que le vivier existant actuel est le seul vraiment crédible. Le plus souvent, les plus aptes à occuper les emplois d'encadrement supérieur de l'État sont encore ceux qui ont occupé les emplois d'encadrement intermédiaire et y ont été préparés. On ne s'improvise pas préfets, ambassadeurs, directeurs d'administration centrale ou sous-directeurs de centrale. On ne voit pas l'intérêt d'une compétition ouverte pour le choix du directeur général de la police nationale. Il n'est pas utile, dès lors, de recourir systématiquement à la procédure ouverte : celle-ci doit être suffisamment ciblée pour qu'elle se révèle pertinente et fructueuse, tout en étant également suffisamment substantielle pour ne pas être marginalisée. Encore doit-on noter qu'en Grande-Bretagne, même dans le cas de postes a priori accessibles aux seuls membres appartenant à la haute hiérarchie administrative, comme les secrétaires permanents (c'est-à-dire les numéros 1 de l'administration de chaque ministère), il est possible de recourir à une procédure ouverte (dite « en pointillé ») pour rendre le choix plus objectif.

Il n'est pas aisé de déterminer ce que pourrait être le nombre et surtout le type d'emplois ainsi ouverts chaque année. L'important est en fait de procéder à une expérimentation, à partir de ministères volontaires, en s'efforçant d'éviter de s'en tenir à un nombre purement marginal d'hypothèses. Pour ce qui est du type d'emplois, il s'agit de viser plutôt ceux pour lesquels une expérience extra-administrative puisse se révéler utile.

Les hypothèses suivantes peuvent être envisagées :

– le besoin d'une expérience extra-administrative peut résulter des missions mêmes du service à diriger : ainsi d'un établissement à caractère industriel et commercial. Dès lors que l'organisme intéressé agit dans le domaine concurrentiel, il paraît d'emblée intéressant d'ouvrir très largement le vivier des candidatures ;

– il peut résulter de l'intérêt de faire bénéficier de l'éclairage d'une expérience privée un domaine de gestion, de nature certes administrative, mais où cette expérience privée peut aider à une évolution souhaitée, comme la gestion des

ressources humaines, le contrôle de gestion ou la réglementation d'une activité d'ordre économique ou financier (la Grande-Bretagne vient de confier à une femme, issue du milieu de la banque, une direction prestigieuse du ministère du Trésor en charge de la réglementation), ou encore la communication ou l'animation d'une politique économique ou professionnelle.

Il appartiendra en fait à chaque ministre, en liaison avec le Premier ministre, d'arrêter les cas dans lesquels il estime la nouvelle procédure la plus utile. Il serait souhaitable qu'à intervalles réguliers, une réunion interministérielle ait pour objet de faire le point du recours à cette procédure et, le cas échéant, persuade d'y recourir. Ce pourrait être le rôle de la mission interministérielle pour l'encadrement supérieur, sur le rapport du secrétaire général pour l'administration.

## Les modalités de l'ouverture

Pour ce qui est des modalités de l'ouverture, elles sont essentielles. L'ouverture ne sera crédible que si elle comporte de réelles garanties d'objectivité de la sélection. Il n'y aura pas de candidats extérieurs, si la sélection ressemble à une boîte noire. Aucun candidat sérieux ne se présentera pour tomber dans une telle boîte noire d'où les deux questions suivantes :

- comment évaluer le profil des candidats, et notamment faut-il prévoir une appréciation des candidats par un centre d'évaluation ?
- comment choisir le candidat retenu et notamment faut-il prévoir un comité de sélection des candidatures ?

### **Comment définir le poste à pourvoir et évaluer le profil des agents, ainsi que l'adéquation de ce profil au poste à pourvoir ?**

Il s'agit là d'opérations délicates, qui supposent d'analyser le profil exigé pour l'occupation du poste à pourvoir, d'évaluer les compétences de chaque candidat, ses qualités professionnelles et humaines, son parcours professionnel, ainsi que son potentiel, puis de comparer les différents candidats, sinon même de les classer, en fonction de ce qui est attendu d'eux au regard du poste à pourvoir.

Dans divers pays ont été expérimentées, à l'instar de ce qui se passe souvent dans le secteur privé, des formules dites de « centre d'évaluation des candidats » (*Assessment Center*). Il semble que ces centres aient acquis une réelle fiabilité et crédibilité. Ils combinent généralement un ensemble de méthodes : entretiens de recrutement, questionnaires de raisonnement, analyses psychométriques, travaux et discussions de groupe, analyse de cas, auto-évaluation...

De tels centres supposent des professionnels formés et une méthodologie.

Il semble difficile de se passer d'un dispositif de ce type, si l'on veut « objectiver » davantage les conditions de nomination aux emplois d'encadrement supérieur.

Encore doit-on en relever à la fois le risque de lourdeur et le coût. La Belgique, qui avait prévu un tel dispositif pour le choix de ses *Top managers*, dans le cadre de la réforme Copernic, y a finalement renoncé pour des raisons de coût.

La Grande-Bretagne recourt systématiquement à un cabinet de recrutement en cas de recrutement ouvert. Le processus de sélection est très précisément organisé, avec répartition claire des rôles de l'administration employeur et du cabinet de recrutement, dans un objectif de transparence, de maîtrise des délais (un recrutement ouvert ne doit pas prendre plus de trois mois) et de minimisation des coûts.

En pratique, quatre étapes interviennent dans le processus de sélection :

- définitions du poste et des compétences requises ;
- consultation de cabinets de recrutement accrédités par la Cabinet office ;
- établissement d'une première liste de 10 à 12 candidats par l'administration, après audition par le cabinet de recrutement ;
- établissement d'une liste de 4 à 5 noms de candidats, qui sont interviewés par le groupe de sélection après examen de leur *curriculum vitae* et du rapport du chasseur de tête.

Pour expérimenter le dispositif de recrutement ouvert en France, il paraît souhaitable de s'inspirer de ces précédents, ce qui signifierait un processus de recrutement du type suivant :

#### ***Définition du poste à pourvoir et des compétences requises***

Ce travail serait réalisé par l'administration demandeur (secrétaire général et directeur intéressé, ainsi que, lorsqu'il s'agit d'un emploi discrétionnaire, directeur de cabinet du ministre). Cette définition devrait conduire les pouvoirs publics (secrétaire général pour l'administration auprès du Premier ministre) à déterminer les principales valeurs à privilégier parmi les hauts fonctionnaires appelés à détenir des postes de responsabilité (voir en ce sens les valeurs mises en avant par le patron du *Civil Service* britannique comme la flexibilité, la créativité, la passion, auxquelles sont ajoutés des facteurs clefs de la productivité tels que le *leadership*, les compétences, l'adaptabilité, la gouvernance...).

#### ***Publicité du poste dans la presse nationale***

Cette publicité devrait s'accompagner d'une politique active pour stimuler les candidatures, en particulier dans le cas du recrutement de titulaires d'emplois discrétionnaires. Le recours à des chasseurs de tête serait en ce cas certainement souhaitable, ainsi que la pratique s'en développe pour les emplois fonctionnels de la fonction publique territoriale.

#### ***Analyse des candidatures par un organisme d'évaluation spécialisé ou un centre d'appréciation chargé d'auditionner l'ensemble des candidats***

Ce devrait être autant que possible des organismes extérieurs à l'administration, agréés pour ce faire, mais on peut songer aussi à des formules internes.

### *Détermination de la liste des candidats*

La liste des candidats présentant une adéquation profil/poste satisfaisante (pouvant aller jusqu'à 5 à 6 ou plus) devrait être déterminée par un comité composé du secrétaire général du ministère, d'un directeur du ministère et d'une personnalité qualifiée extérieure au ministère, après rapport par le cabinet de recrutement ou le centre d'appréciation. Pour les emplois discrétionnaires, ce comité devrait comporter un représentant du Premier ministre. Le cas échéant, ce comité chargé d'établir la liste des candidats en quelque sorte admissibles pourrait être directement le comité de sélection décrit plus loin.

### **Comment choisir le candidat retenu ?**

Il va de soi que le choix définitif relève de la seule autorité de nomination.

Toute la question est de savoir si les conditions de ce choix doivent être enserrées dans des règles. Ce peut être la limitation à deux ou trois du nombre des candidats soumis à ce choix définitif de l'autorité politique; cela suppose qu'un jury de sélection procède à cette présélection. Telle est la formule retenue en Belgique, pour les *Top managers*.

En Grande-Bretagne, le choix est confié à un groupe dit de sélection. Celui-ci, au vu du rapport du cabinet de recrutement et du *curriculum vitae* des candidats présélectionnés, arrête une liste de 4 à 5 candidats qu'il auditionne, et parmi lesquels va se faire son choix. Il peut décider collectivement d'un nom sur la base du consensus. Le nom est soumis au Premier ministre, ou au ministre, selon le niveau du poste à pourvoir, pour validation. En cas de désaccord du Premier ministre ou du ministre, le poste n'est pas pourvu et la procédure doit être reprise à son début.

En France, une procédure aussi contraignante pour l'autorité de nomination n'est pas concevable. On doit d'ailleurs rappeler que si la Grande-Bretagne a pu adopter le dispositif qui vient d'être décrit, sans opposition des autorités politiques de nomination, c'est que ce système va plutôt dans le sens des attentes de celles-ci, par rapport au dispositif ancien qui donnait en réalité tout pouvoir de nomination aux directeurs des ministères, dans une tradition de cooptation. En France, le pouvoir discrétionnaire des autorités de nomination est la règle, et s'il est concevable «d'objectiver» l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, il serait vain de prétendre l'encadrer excessivement.

C'est pourquoi, après le travail de tri opéré par l'administration en cause avec le cabinet de recrutement, le comité de sélection devrait se borner, après avoir entendu les candidats présélectionnés, **et au vu de lettres de motivation qui pourraient être exigées de chacun d'eux**, à transmettre, le cas échéant en les classant, le nom des 2 ou 3 candidats qu'il estime le mieux à même d'occuper le poste vacant. L'autorité de nomination serait libre de retenir le candidat de son choix.

S'agissant de ce comité de sélection, il devrait être constitué de façon à s'assurer de «l'acceptation» par l'autorité de nomination du système mis en place. Il devrait dès lors, s'agissant des emplois discrétionnaires, comporter le secrétaire général pour l'administration placé auprès du Premier

ministre, le directeur de cabinet du ministre intéressé (ou à défaut une personne de confiance du ministre), le secrétaire général du ministère en cause s'il existe, une personnalité qualifiée choisie par le Premier ministre, sur proposition du ministre intéressé. Pour ce qui est des emplois dits du décret de 1955, la sélection paraît pouvoir davantage reposer sur des propositions du directeur d'administration centrale intéressé. La présence du secrétaire général pour l'administration placé auprès du Premier ministre et du directeur du cabinet s'imposerait moins. La transparence du choix exigerait pour autant la participation au comité de sélection, outre le secrétaire général du ministère, d'un autre directeur et d'une personnalité extérieure.

On ne peut cacher que la mise en œuvre de l'objectif recherché conduit à mettre en place un dispositif totalement nouveau et qui risque de se heurter à un mur de scepticisme ; on ne manquera pas, malgré les précautions prises et les souplesses prévues, de le qualifier « d'usine à gaz ».

On peut répondre :

- que c'est le prix à payer pour que le dispositif soit crédible car, comme il a été dit, il n'y aura pas de candidat pour une sélection en forme de boîte noire ;
- que l'impression de mise en place d'un édifice contraignant est d'autant plus forte que l'on part d'une situation de vide, où aucune règle n'existe et où peu de gestionnaires s'astreignent eux-mêmes au respect de procédures objectives. En toutes hypothèses, un tel vide ne peut rester la règle pour la nomination aux emplois les plus déterminants de l'administration ;
- que d'autres pays ont su se doter de pareils dispositifs, sans contre-indications majeures ;
- qu'en l'état, le dispositif suggéré ne l'est que pour les recrutements par sélection ouverte et compétitive. Ce n'est que lorsqu'il se sera avéré pleinement probant, qu'il pourra être envisagé d'y recourir plus largement.

En toute hypothèse, il y aura lieu de veiller à ce que la procédure prévue n'allonge pas inutilement les délais de nomination, ce qui suppose un déroulement qui ne dépasse pas trois mois.

### **Conditions complémentaires de réussite de la réforme**

Surtout, il doit être insisté sur le fait que pareille réforme ne se conçoit pas seule et qu'elle ne prend son sens et n'a de chances de réussite, que si l'on est clair et ferme sur les objectifs et ce qu'ils impliquent complémentirement.

La réforme proposée ne saurait en effet se ramener à mettre un peu d'ordre dans un processus de sélection, qui serait de toutes façons tourné vers le même vivier un peu élargi de hauts fonctionnaires rompus à la culture administrative traditionnelle, louvoyant entre cabinets et administration centrale, ce qui ne ferait que perpétuer le système actuel, sous des dehors certes plus rationnels, mais trompeurs. Elle ne se conçoit que dans l'optique de sélectionner des responsables capables de poursuivre des objectifs identifiés, de mettre en œuvre des stratégies de changement, d'affronter des crises ou encore de résoudre des problèmes concrets.

C'est assez dire que pareille réforme est plus « engageante » que l'on ne peut le supposer de prime abord en termes de changement, en amont et en aval, de la procédure de recrutement.

### *En amont*

Il s'agit en particulier de déterminer de façon précise et opérationnelle les objectifs fixés au titulaire de l'emploi que l'on cherche à recruter et les conditions d'exercice de la mission. Pour que la fonction publique soit vraiment attractive à des cadres dirigeants d'entreprises, ce ne peut être pour des objectifs incertains, sans réelle liberté de gestion, sous le contrôle de jeunes recrues tout juste promues en cabinet ministériel, et en dehors de toute possibilité de travail sérieux et direct avec le ministre. Ces cadres, en principe promis à accéder aux postes clefs majeurs de leur entreprise, n'accepteront de venir dans le secteur public que s'ils y retrouvent la possibilité d'exprimer leur créativité et de manifester leur capacité d'agir et de faire avancer un projet, quelles que soient les contraintes normales existant par ailleurs.

En la matière, et s'agissant de l'administration publique, notre pays a beaucoup à faire et il part de loin, car la gestion par l'objectif et avec responsabilisation des dirigeants n'est pas dans sa tradition. Ce qui est attendu des cadres dirigeants est rarement formalisé. Tout est dans l'implicite, l'oral, le non-dit même. On ne commence pour autant pas de zéro. Il y a déjà les règles posées par la loi organique sur les lois de finances de 2001, dont l'objet est précisément de permettre de responsabiliser les ministres et, sous leur autorité, les responsables de programme, sur des objectifs à atteindre. Il y a ensuite les lettres d'objectifs, qui ont été testées dans un grand nombre d'administrations et qui, dans certaines, sont véritablement devenues une pratique. Le système doit pouvoir être amélioré sur la base d'un bilan, qui ne doit pas être compliqué à établir. Pour donner son plein impact au dispositif, probablement faudra-t-il prévoir la publication des lettres d'objectifs, ce qui permettra au moins de pointer les administrations dont la confiance dans pareille réforme est telle qu'elle se perd dans les sables.

Le corollaire de cette approche, c'est la détermination d'une durée prévisionnelle minimale d'exercice de fonctions, de façon à ce que les cadres dirigeants aient une « visibilité » dans le temps pour leur action. C'est déjà le cas pour les fonctions de sous-directeur, de chef de service et de directeur adjoint. Il y aurait lieu de le prévoir comme règle de base, quoique non écrite, pour les emplois discrétionnaires. Il pourrait être progressivement acquis que les directeurs sont nommés pour une durée minimum normale pratiquement incompressible de trois ans, cette période étant en général prolongée de deux ans, si l'évaluation montre que le directeur a donné pleine satisfaction dans l'accomplissement de sa mission. Ces durées ne devraient certainement pas faire l'objet de dispositions normatives, qui se heurteraient au principe du caractère discrétionnaire des nominations aux emplois en cause et à une nécessaire souplesse de gestion. Elles devraient en revanche figurer dans les contrats d'objectifs et devenir progressivement une règle de bonne gestion. Tout directeur évincé en dehors du respect de cette règle devrait, sauf si l'éviction est justifiée par l'insuffisance de la qualité du service rendu, bénéficier du maintien de sa rémunération globale jusqu'au terme du contrat moral passé avec lui.

Cette gestion par l'objectif devrait permettre d'aborder dans de meilleures conditions un deuxième dossier à régler pour réussir la réforme proposée, celui de la **rémunération**. Si l'on veut attirer des cadres performants issus d'autres secteurs, vers l'administration, il faut en effet que la rémunération soit elle-même attractive. Certes, il convient d'éviter de faire de ce point un

obstacle infranchissable, dès lors que premièrement la rémunération actuelle, du moins des plus hauts responsables administratifs, s'est améliorée, au moins en termes de primes, au cours des dernières années, et que l'objectif n'est pas de faire venir dans l'administration les hauts cadres les mieux payés des grandes entreprises du CAC 40, mais d'attirer des cadres, qui quoique brillants, n'ont pas atteint le sommet de leur carrière. Et que deuxièmement, précisément, il est dorénavant possible, en application du décret du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administrations centrales, de lier une part importante de la rémunération aux objectifs réalisés. Cela donne une base objective à des rémunérations qui pourront, de ce fait, être complétées avec davantage de souplesse, dans la ligne des préconisations faites en ce sens dans le rapport consacré à ce sujet, remis en 2004 au Premier ministre par Jean-Ludovic Silicani. Il reste que la question reste centrale et que le différentiel de rémunération entre cadres supérieurs du public et cadres supérieurs du privé qu'il conviendrait au demeurant de préciser, mais dont on sait qu'il est substantiel, peut être dissuasif et contrecarrer l'ouverture recherchée. Ce qui revient à dire que l'employeur-État doit continuer à rechercher un dispositif de rémunération de ses hauts cadres, qui se situe dans un rapport plus raisonnable avec le niveau moyen de rémunération pratiqué par ailleurs.

### *En aval*

Il conviendra de régler le devenir de ces cadres issus de l'administration après leur temps de service. Il est souhaitable qu'ils puissent repartir dans le monde de l'entreprise, en pouvant valoriser leur passage dans le secteur public, et sans se heurter à des règles exorbitantes en matière de déontologie.

La valorisation du passage dans le secteur public est importante, car le cadre du secteur privé ne peut être tenté par une expérience dans le secteur public, si cela pèse sur ses perspectives de carrière. Il en résulte que ce passage devra se faire non seulement sans que l'entreprise privée n'ait le sentiment d'un débauchage, mais en liaison avec elle, les conditions du retour étant prises en compte au moment du départ.

Pour ce qui est des règles déontologiques, l'objectif ne saurait être de les relativiser. Les échanges entre le secteur public et le secteur privé ne sont susceptibles d'être développés et ne pourront porter leurs fruits, que s'ils interviennent dans la clarté et en dehors de toute suspicion de confusion des genres. Mais dans le même temps, il y a lieu d'éviter les rigidités excessives ou les préventions de principe. Telle est au demeurant l'orientation suivie par les commissions de déontologie constituées dans chaque fonction publique. Mais les règles actuelles ne facilitent pas la tâche de celles-ci, en raison de la durée même des interdictions qu'elles prévoient. La réforme du régime, telle que prévue dans le projet de loi en cours de discussion devant le Parlement, devrait aider à régler le problème : la rigueur des principes est maintenue, mais la durée de l'interdit est ramenée à un temps plus conforme avec l'objectif poursuivi, et la portée de l'avis des commissions est renforcée. Comme en tant d'autres domaines, la sagesse est dans la mesure, et on peut avoir le sentiment que notre pays est en train de trouver la voie de la sagesse. Par ailleurs, on peut imaginer un recrutement définitif des cadres intéressés dans l'administration, en application des propositions présentées plus haut, d'accès à la haute fonction publique en cours de carrière.

\*  
\* \*

Il apparaît au total qu'il existe une variété de pistes pour répondre aux attentes formulées dans la lettre de mission, même si certaines s'avèrent d'emblée plus prometteuses que d'autres.

Mais il ressort tout aussi clairement des réflexions conduites, que chacune de ces pistes suppose, pour produire des résultats, une combinaison d'actions allant au-delà de la seule mesure envisagée.

C'est assez dire le caractère déterminant, pour réussir, d'un pilotage d'ensemble vigoureux de la haute fonction publique, à la hauteur des missions qui sont confiées à celle-ci dans l'État.

---

**Annexe**

---

# **Lettre de mission**

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Dans son discours de vœux aux fonctionnaires et agents de l'Etat du 6 janvier 2006, le Président de la République a demandé au Gouvernement d'œuvrer pour une diversification des modes d'accès à la haute fonction publique de l'Etat, tout en renforçant sa professionnalisation.

Le Président de la République a en particulier souhaité que, dans le respect du principe du concours, une place plus grande soit faite à des profils différents et actuellement peu représentés, notamment des personnes issues du monde universitaire ou du secteur privé. Cela doit conduire à la création, à côté des filières classiques de recrutement par la voie de l'Ecole nationale d'administration (concours interne et externe), qui seront maintenues, de voies d'accès aux postes de responsabilité en début et en cours de carrière, fondées sur l'expérience professionnelle des intéressés. Le Président de la République a également demandé de réformer les conditions de nomination aux plus hauts postes de l'administration. Les nominations à ces fonctions pourraient être ainsi précédées, chaque fois que c'est possible, d'appels publics à candidature, ouverts à des candidats issus de l'ensemble de l'administration et du secteur privé.

Je souhaiterais que vous puissiez me présenter des propositions précises sur la mise en œuvre opérationnelle de ces objectifs pour le 30 juin prochain au plus tard.

La première réforme vise, d'une part, à organiser un processus de sélection pour l'accès aux corps issus de l'ENA, de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur qui pour des raisons diverses, tenant soit à la conception académique du concours externe, soit à leur propre profil universitaire, se trouvent en pratique écartés des dispositifs actuels de sélection. Il conviendrait d'examiner si cette voie d'accès doit être limitée à des jeunes justifiant d'une durée d'expérience professionnelle (trois ans par exemple) ou ouverts plus largement. Il vous appartiendra de préciser les modalités de sélection de ces futurs hauts fonctionnaires, l'organisation de leur formation qui aura lieu à l'ENA, le nombre de candidats qu'il serait envisageable de recruter par cette voie ainsi que les modalités de leur classement et de leur recrutement dans les corps auxquels l'ENA donne accès.

Monsieur Marcel POUCHARD  
Conseiller d'Etat  
Conseil d'Etat  
1, Place du Palais-Royal  
75001 PARIS

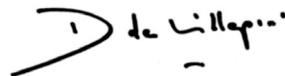
Il s'agit, d'autre part, d'aménager un accès en cours de carrière pour des candidats ayant déjà 10 années d'expérience professionnelle, issus des horizons les plus divers (entreprises, secteur parapublic, associations, organismes internationaux), choisis en raison de leur profil et de la réponse qu'ils peuvent apporter à des besoins avérés du service public. Je vous demande de faire des propositions cohérentes avec l'actuel troisième concours de l'ENA dont la cible de recrutement correspond déjà à cet objectif, et qui pourrait être le vecteur de cette mesure. Vous examinerez la manière dont le processus de recrutement pourrait mieux mettre en valeur l'expérience professionnelle passée des candidats, les modalités d'une formation spécifique à l'ENA, ainsi que la mise en place de possibilités de débouchés attractives dans les corps de la haute fonction publique.

Ce travail pourrait être également l'occasion de favoriser l'accès des citoyens d'autres pays de l'Union européenne à la fonction publique française, afin de renforcer la diversité des recrutements et d'assurer la pleine conformité de notre système de recrutement aux obligations communautaires qui s'imposent dorénavant à nos administrations.

En second lieu, il vous appartiendra d'examiner dans quelles conditions un certain nombre de cadres supérieurs de l'Etat pourraient être nommés à l'issue d'appels à candidature. Vous vous attacherez à placer vos réflexions et propositions dans le cadre du travail sur la gestion des carrières des hauts fonctionnaires et sur la promotion de la mobilité, qui sera engagé par le secrétaire général pour l'administration dès sa nomination.

Je souhaite que vous prépariez ces propositions en étroite liaison avec le ministre de la fonction publique. Vous vous appuyerez notamment sur la direction générale de l'administration et de la fonction publique et consulterez les responsables des principaux corps de débouchés, l'ENA et son conseil d'administration ainsi que les principaux organismes de formation préparant actuellement aux concours de l'ENA. Les services de la direction générale de l'administration et de la fonction publique sont à votre disposition pour vous apporter, en tant que de besoin, toute l'assistance nécessaire dans cette mission.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Dominique de VILLEPIN