

Commentaire

Numéro 181/Printemps 2023

Edouard Balladur Sur la V^e République
Frédéric Micheau La dissolution de
l'Assemblée nationale **François de Combret**
Giscard d'Estaing : entre les rêves et
le possible **Agnieszka Tombinska/Alain**
Lamassoure/Thierry Chopin/Benoît
d'Aboville L'Europe et la guerre d'Ukraine
Jeremy Ghez Chine et États-Unis : le grand
divorce **Jean-Éric Schoettl/Céline Dazzan/**
Daniel Soulez Larivière/Laurent Cohen-
Tanugi Le pouvoir judiciaire (V) **Marcel**
Pochard La fin de l'ENA et la réforme de la
haute fonction publique **Louis-Charles Viossat**
Les mutations du travail **Brice Couturier**
Le passé est un pays étranger **Yves Bréchet/**
Dominique Finon Politique et nucléaire
Luc Fraisse Contracter les chefs-d'œuvre ?
Donatien Grau Le musée Baudelaire

La fin de l'ENA et la réforme de la haute fonction publique

MARCEL POCHARD

À l'ultime fin de son précédent mandat, le président de la République a engagé une profonde réforme de la haute fonction publique. Qualifiée aujourd'hui de «réforme de l'encadrement supérieur de l'État», elle a entraîné de la part d'une grande majorité des hauts fonctionnaires une réaction d'incompréhension, de rejet, voire d'alarmisme, comme si elle ouvrait à tous les dangers. En témoignent les termes employés : déprofessionnalisation de la haute fonction publique, esprit de système poussé jusqu'à l'absurde, formidable affaiblissement des grandes fonctions de l'État, retour à une cooptation d'un autre âge, perte inéluctable d'attractivité, hauts fonctionnaires sacrifiés à l'opinion... Cette levée de boucliers n'a toutefois trouvé que peu d'échos hors des sphères de la haute fonction publique, si ce n'est ceux, habituels, dictés par les clivages politiques. Dans les cercles les plus éclairés des médias et de l'opinion publique, on s'est montré plus circonspect. Dans l'ensemble a prévalu le doute, lié en large partie à la difficulté de percevoir exactement ce qu'était cette réforme. Il n'a néanmoins pas manqué de voix, il est vrai traditionnellement peu amènes à l'égard de ce qui fleure peu ou prou l'énarchie, pour saluer son intérêt et y voir «une étape vers un renouveau de l'État» (éditorial du Monde, 10 avril 2021).

Les développements qui suivent ont pour objet d'essayer d'aider à y voir plus clair, en répondant à cinq grandes questions. Quel est le contenu de la réforme ? Quelle en est la motivation ? Pourquoi les alarmes exacerbées qu'elle a suscitées ? Quels sont les enjeux de gestion résultant du basculement du système de corps à l'ancienne à celui d'emplois fonctionnels ? Quelles pierres d'achoppement à la réussite de la réforme ?

M. P.

Quels changements ?

QUELS changements la réforme apporte-t-elle au régime existant de haute fonction publique ?

Sur le papier, la réforme est simple. Elle comporte deux principales mesures : d'une part, la suppression de l'ENA et son remplacement

par un sosie partiel, l'Institut national de service public (INSP), et, d'autre part, la suppression des corps de l'encadrement supérieur de l'État et leur remplacement par un système dit «de fonctionnalisation» ou «d'emplois fonctionnels». La difficulté tient à ce que la portée réelle de ces mesures ne s'appréhende pas aisément. On verra qu'elle peut être source de méprises.

Ce qui est sûr est que ces mesures affectent profondément le régime actuel de haute fonction publique tel qu'issu de l'ordonnance fondatrice du 9 octobre 1945, qui a notamment créé l'ENA et le corps des administrateurs civils (dont l'ordonnance entendait faire un corps pivot pour les hauts fonctionnaires, tout en laissant subsister les « grands corps »), et qui est à l'origine du modèle français de haute fonction publique. Un modèle fait, rappelons-le, de quatre piliers :

- un recrutement unique et une formation commune de tous les futurs hauts fonctionnaires de l'État quels que soient le corps ou la carrière auxquels ils se prédisposent, mesure voulue alors pour mettre fin aux recrutements propres à chacun des grands corps et à la cooptation dont il leur était fait grief. C'était là la première mission confiée à l'ENA;

- un accès direct des lauréats de l'ENA, au sortir de l'école, « aux emplois de début des différents corps de hauts fonctionnaires », charge à l'ENA, dont c'était la seconde mission, de « pourvoir auxdits emplois », sans interférence possible des corps d'affectation. Elle assumait cette charge au travers d'un classement de sortie établi sur la base des notes obtenues par les élèves tout au long de leur scolarité⁽¹⁾. L'ENA était ainsi érigée en garante des objectifs, que se proposait l'ordonnance, de démocratisation, de rajeunissement, de professionnalisation et de renforcement de la cohésion de l'État;

- une priorité d'accès aux emplois d'encadrement supérieur des administrations centrales (directeurs adjoints, chefs de service et sous-directeurs) aux administrateurs civils – disposition introduite par un décret de 1955, mais d'effet structurel majeur, pour valoriser le corps des administrateurs civils;

- un pilotage interministériel confié à Matignon, avec comme support la Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

La mesure qui a suscité le plus de réactions n'est pas la suppression de l'ENA, qui a pourtant connu le plus grand écho médiatique. Elle a certes été mal vécue par les hauts fonctionnaires, mais sa disparition s'est trouvée plus aisément admise, en partie certainement parce que perçue comme inéluctable, compte tenu de la stigmatisation dont elle faisait l'objet, et plus

(1) Ce classement n'a jamais obtenu bonne presse. Il n'en eut longtemps pour seule vertu que d'être regardé comme la moins bonne solution, à l'exclusion de toutes les autres. Ce qui est tenté actuellement pour y mettre fin, non sans difficultés, mais non sans chances, montre que c'était surtout faute d'oser d'autres solutions.

sûrement parce que plus symbolique que réelle, du fait de son remplacement par un sosie partiel, l'INSP. Celui-ci garde en effet la mission principale de l'ENA de recrutement et de formation des futurs hauts fonctionnaires, et il le fait dans un cadre général peu changé, même si sa vocation de formation est élargie avec la création d'un tronc commun à quatorze écoles de service public. Et, s'il n'a plus la responsabilité exclusive de pourvoir lui-même, par le classement, aux emplois accessibles à sa sortie, l'essentiel reposant dorénavant sur un mécanisme d'« appariement » entre emplois et élèves réalisé sous l'égide d'une « commission de suivi » (décret du 25 janvier 2023), il reste la cheville ouvrière administrative de ce dispositif. Au demeurant, si ce dernier disparaît, c'est tout autant en raison de son obsolescence que de la réforme⁽²⁾.

C'est la seconde mesure, la suppression des corps d'encadrement supérieur de l'État et leur remplacement par un dispositif dit « de fonctionnalisation » ou « d'emplois fonctionnels », qui a soulevé les réactions les plus négatives, et se trouve à l'origine de l'alarmisme sus-rappelé. Elle est sans conteste autrement importante. C'est, plus qu'un bouleversement, un séisme dans le système de gestion de la haute fonction publique.

Disparaissent en effet tous les corps qui structurent depuis des décennies l'organisation de cette gestion et constituent l'armature (et la force) de l'État : corps préfectoral (du moins les corps des sous-préfets et des préfets), corps diplomatique (du moins les corps des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires), corps d'inspection générale interministérielle (des finances, des affaires sociales, de l'administration), corps du contrôle général économique et financier, corps ministériels d'inspection générale. Ne subsiste, hors corps de nature juridictionnelle, qui justifient de ce fait un traitement à part, et sont donc sauvés par le principe d'indépendance de la justice (Conseil d'État et Cour des comptes notamment), qu'un corps de base, celui des administrateurs de l'État,

(2) Regrettons au passage que l'INSP n'offre guère de perspectives nouvelles de diversification des recrutements, en dépit de l'ouverture d'une voie nouvelle destinée à des candidats de la filière « talents » en application de l'ordonnance du 3 mars 2021, enfermée qu'il est dans une conception des recrutements et des flux qui interdit la diversification souhaitée. Il est vain de penser, avec un concours externe ouvert à quarante ou cinquante lauréats, pouvoir accueillir toute la diversité universitaire et sociologique française, ou aboutir au mirage surréaliste du rapport Bassères de 2021 d'« une représentation de tous les visages de la France ». C'est toujours une très étroite « superélite » qui peut être sélectionnée, et on peut penser qu'un changement de nom n'y fera rien.

dans lequel seront nommés, sans exception, tous les lauréats de l'INSP.

Quant au remplacement de ces corps par un régime d'emplois fonctionnels, c'est pour la haute fonction publique un véritable changement de logiciel. Il faut bécotuler l'organisation de la gestion de la haute fonction publique d'une logique de corps, celle de toute la fonction publique, et qui est inhérente à notre conception d'une fonction publique de carrière, à une logique d'emploi. Ce changement de logiciel est d'autant plus difficile à assimiler que peu préparé et mené à la hâte. On rappellera que, dans la logique de corps, c'est l'appartenance à tel ou tel corps qui conditionne l'accès à un emploi donné (par exemple de diplomate), et ce sont les règles définies dans les statuts du corps qui déterminent la carrière que le haut fonctionnaire peut dérouler (d'où l'expression de «gestion administrative» pour la caractériser), et partant le régime de rémunération qui en découle. Et, une fois nommé dans le corps, il y a un droit à y rester durant toute sa vie professionnelle. Dans la logique de l'emploi, les rapports sont inversés. C'est sur la base des caractéristiques et des besoins liés à l'emploi et à la fonction à exercer (d'où l'appellation d'«emplois fonctionnels» pour les emplois en cause), et de l'adéquation entre profils de l'emploi et du postulant qu'il est pourvu à l'emploi, abstraction faite, en principe, du corps et du grade de ce postulant et c'est de l'emploi occupé que dépend le niveau global de rémunération. La carrière professionnelle se fait par l'occupation successive d'emplois fonctionnels, sans garantie formelle de pérennisation, sous l'égide des gestionnaires. «Système» d'emploi ne signifie toutefois pas «myriade» d'emplois soumis à l'encan. Pour chaque grande fonction à assumer dans l'État (diplomatie, administration préfectorale, inspection générale), un «statut d'emploi» détermine les emplois fonctionnels à pourvoir (par exemple de conseiller des affaires étrangères, de ministre plénipotentiaire, de sous-préfet ou de préfet, d'inspecteur général...), classe ces emplois par niveau de responsabilité et fixe les profils pour y accéder ainsi que les conditions de leur occupation. Les statuts d'emploi se substituent en quelque sorte aux statuts de corps comme ossature de la haute fonction publique. Il ne s'agit pas, pour ce qui est de la notion, d'une innovation, car elle existe depuis 1955 avec l'institution par le gouvernement Edgar Faure du statut d'emploi des sous-directeurs et chefs de service d'administration centrale. La nouveauté,

c'est la généralisation du système à toute la haute fonction publique.

Autre élément à prendre en compte pour mesurer l'importance de la réforme : l'ouverture concomitante des emplois en cause à des agents contractuels, en application d'une disposition qui lui est antérieure, issue de la loi du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique qui rend accessibles à des contractuels tous les emplois de direction de la fonction publique de l'État – notion entendue très largement puis qu'elle englobe plusieurs milliers d'emplois, dont tous les emplois fonctionnels. Les membres des corps supprimés ne peuvent qu'y voir une menace sur leur pré carré antérieur.

À noter enfin que, nonobstant ce qui a été dit, le nouveau logiciel de gestion de la haute fonction publique ne tourne pas totalement le dos à la notion de corps puisque, comme nous l'avons déjà indiqué, subsistera le corps de base des administrateurs de l'État au sein duquel seront nommés les hauts fonctionnaires à la sortie de l'INSP. Ils dérouleront dès lors une carrière administrative à l'ancienne, d'ailleurs exceptionnellement généreuse, au sein de ce corps. C'est par voie de détachement de celui-ci qu'ils occuperont les emplois fonctionnels, et ils pourront toujours revenir au sein du corps entre deux emplois. Ce n'est donc pas la précarité installée. Loin de là.

Quelles sont les raisons de la réforme ?

La réforme étant devenue effective, il paraît paraître vain de revenir sur sa motivation. Il nous paraît toutefois indispensable de le faire. Il n'est pas sans incidence sur l'appréciation qui peut être portée sur la réforme de savoir la part de nécessité qui pouvait l'imposer, et la part de subjectivité, d'arbitraire ou de hasard qui a pu jouer. En l'espèce, il se dit volontiers, notamment du fait que la réforme a été largement imposée d'en haut sous la seule dictée du chef de l'État, de surcroît en fin de mandat, qu'elle ne serait au fond que le fruit d'une obsession gratuite de sa part, inspirée par le souci de prouver, en agitant le calp des grands corps de l'État, un réformisme par ailleurs à la peine. Il y a certainement du vrai dans ces assertions, et on ne peut que s'offusquer de l'opacité et du manque d'écoute dans lesquels une réforme de cette envergure a été conçue, malgré les réserves de plusieurs ministres directement

concernés. Mais se contenter de ces explications serait, selon nous, oublier que pareille réforme vient de loin. Il y a longtemps que les corps de la haute fonction publique sont mis en cause, tous les prétextes ou insinuations : leur poids dans l'État (hier il incarnaient la technocratie aujourd'hui un État profond, «confisquant le pouvoir à bas bruit»); le statut de leurs membres – mélange, pour reprendre les termes mêmes d'Emmanuel Macron, de «déterminisme», au sens de «destin scellé à 25 ans», et de «corporatisme», au sens de «refuges d'excellence» qui en feraient chez beaucoup de nos compatriotes «des inamovibles» et une aristocratie d'État; l'élitisme, l'endogamie, l'entresoi, la coupure avec le peuple qu'ils consacraient. Luc Rouban, directeur de recherche au CNRS, connaisseur et pourfendeur des grands corps, ajouterait le vice constitué par «le modèle du pantouflage de haut niveau à la française» qui mettrait ce grands corps «au cœur de la pyramide sociale⁽³⁾», qui détient tous les leviers de commande. Inutile d'en rajouter sur un procès bien connu, indéfiniment réitéré, devenu lancinant et face auquel les gouvernants ne pouvaient indéfiniment se borner à faire le dos rond. De quoi expliquer, voire comprendre que le chef de l'État en soit venu à la conviction que le temps était venu d'en finir avec les tergiversations, et qu'il se soit résolu à trancher en quelque sorte le nœud gordien en supprimant les corps en cause. Le fait que cette mesure ait été annoncée à la fin du mouvement des «Gilet jaunes» n'est pas neutre. Avec l'impact médiatique que l'on sait, mais également cette conséquence que, la suppression des corps étant présentée comme la mesure phare et la justification de la réforme, l'alternative mise en place passe au second plan. D'où l'impression chez beaucoup de hauts fonctionnaires que l'objectif, c'est «la casse».

La suppression des corps : catastrophe annoncée ou méprise ?

Il est frappant de constater en continuité de ce qui vient d'être dit, qu'une large part des réactions des membres des corps les plus concernés, en particulier du corps préfectoral et du corps diplomatique, à l'égard de la réforme se concentrent sur cette seule suppression des

corps et ne vont pas au-delà. Comme si celle-ci constituait intrinsèquement un mal irrémédiable et qu'il était impossible d'en franchir l'obstacle, pour regarder plus avant. La tonalité de bien des critiques, plus affective que rationnelle et plus affirmative que démonstrative, renforce cette impression. L'illustre de façon éclatante l'assimilation de la disparition du corps à celle de la fonction dont il a la charge, toute autre forme d'exercice de celle-ci étant de l'ordre de l'inconcevable. Voir en ce sens le propos d'un ancien ambassadeur, habituellement plus inspiré, qui, en titre d'une tribune libre de la revue des anciens élèves de l'ENA, fait de la disparition du corps diplomatique une «mise en extinction de la diplomatie française⁽⁴⁾». De son côté d'ailleurs le syndicat CFDT-MAE, majoritaire au sein du personnel diplomatique parle sur ce point de «disparition programmée du ministère des Affaires étrangères⁽⁵⁾». On ne peut mieux exprimer une véritable myopie sur le changement entrepri

On pourrait être tenté de ne voir là qu'un nouvel avatar de ces nostalgies à la française, «de la douceur des lampes à huile, de la splendeur de la marine à voile et du charme désuet du temps des équipages», sur lesquelles ironisait le général de Gaulle lors de sa conférence de presse du 14 juin 1960. Précisons qu'il ajoutait : «Mais quoi ? Il n'est rien qui vaille en dehors des réalités.» Il y a du vrai dans pareille interprétation (il est frappant de constater combien ce sont les anciens diplomates et les anciens préfets qui se sont le plus émus d'une éventuelle perte d'aura de ce qui a fait leur glorieuse carrière), mais il nous semble qu'une explication plus rationnelle peut être apportée, d'autant plus intéressante que de nature au surplus à permettre de mieux expliciter la portée réelle de la réforme.

Cette explication tient dans la méprise qu'il nous paraît y avoir chez beaucoup de membres des corps supprimés, en particulier du corps diplomatique et du corps préfectoral, entre ce qui est réellement supprimé et ce qu'ils ressentent comme supprimé et déplorent. Ce qui est supprimé ce sont les corps, dans leur acception statutaire et juridique, c'est-à-dire en tant que mode d'organisation de la gestion administrative de la haute fonction publique, et

(4) P. Gautrat, «La mise en extinction de la diplomatie», *Servir*, n° 515, juin-juillet 2022, p. 112.

(5) On a pu constater, à entendre d'anciens ministres, d'anciens ambassadeurs et autres talons rouges reprendre le même leitmotiv, combien celui-ci était intériorisé.

(3) Cité in Benoît Floc'h, «Après l'ENA, Emmanuel Macron s'attaque aux grands corps», *Le Monde*, 22 avril 2021.

rien que cela⁽⁶⁾. Ce qui est déploré, ce semble être bien davantage les corps dans leur dimension extrajuridique, d'une tout autre nature, qui fait d'eux les porteurs, voire les garants, d'une identité professionnelle et d'un savoir-faire acquis dans le temps, par compagnonnage, sorte de référence collective pour ceux qui œuvrent dans la filière professionnelle concernée. Autant d'éléments bien dans la ligne, soit dit en passant, des corporations d'Ancien Régime, dont les corps sont une prolongation dans l'organisation administrative. Le corps se trouve ainsi érigé, non sans une certaine légitimité, en une institution, voire en pilier de la République⁽⁷⁾.

On sait que c'est à partir de cette acception que beaucoup d'observateurs extérieurs se sont fait une opinion sur la réforme, et ont pu exprimer leurs doutes. Reste, et c'est là où est la méprise, que ce sont les seuls corps juridiques qui sont supprimés, et qu'il n'y a aucune raison que les corps et ce dont ils sont porteurs en tant que référence identitaire et expression d'une compétence professionnelle en soient affectés. Il y aura toujours une administration préfectorale ou une administration diplomatique (la Carrière!) il y aura toujours une Inspection générale des finances, et la marque employeur qui s'y rattache. On pourra toujours faire carrière dans la fonction considérée, y multiplier les expériences et affectations, s'y former dans les pas des aînés⁽⁸⁾, et on pourra bien sûr revendiquer de ce fait d'appartenir à la longue lignée prestigieuse de tous ceux qui ont assumé les mêmes fonctions dans l'histoire. On se retrouvera au demeurant exactement dans la situation qui a prévalu avant l'instauration en 1946 d'une fonction publique de carrière, et la création des corps au sens juridique du terme. Les hauts fonctionnaires nommés à cette époque sur les emplois en question (donc de sous-préfet, de ministre plénipotentiaire ou d'inspecteur des finances) étaient soumis non à un régime de corps, mais à un simple régime d'emploi, d'ailleurs moins protecteur que les statuts d'emploi de la réforme en cours. Ce qui n'empêchait pas de parler de corps préfectoral ou

de corps diplomatique, et ce qui n'empêchait pas ces corps d'avoir à l'époque une aura au moins équivalente à celle d'aujourd'hui. Dans tous les pays, au demeurant on parle de corps diplomatique à propos des emplois de diplomates, bien qu'il n'existe pas de corps au sens juridique du terme. Et Thomas Pesquet se revendique, sans que cela étonne, de l'appartenance au « corps des astronautes européens⁽⁹⁾ ».

Il ne résulte pas de ce qui précède que la disparition des corps parce que limitée à l'acception juridique, serait sans incidence en tant que telle. Mais il s'agit d'un autre problème, distinct de ce qui précède. C'est l'objet de ce qui suit.

Les enjeux de gestion : affaire de principe ou de pratique ?

Ces ambiguïtés levées, on peut en venir à l'interrogation de fond qui est celle de savoir ce que l'on peut attendre ou redouter *in fine* du changement de modèle voulu par les gouvernants dans la gestion de la haute fonction publique. Il est sûr qu'il est bon de changer de logique de gestion, encore faut-il que cela se fasse sans que l'on y perde, en termes de professionnalisme, d'attractivité et d'efficacité, sans risque donc d'affaiblir l'État, et en étant à la hauteur des ambitions gestionnaires affichées (pour mémoire, selon l'ancienne ministre chargée de la fonction publique : « la diversification des parcours professionnels et des expériences », « le bras armé des parents », la possibilité de « placer en permanence les bonnes compétences aux bons endroits, sans que ni l'État employeur ni le haut fonctionnaire ne soient entravés par des rigidités statutaires ou des pesanteurs sociologiques »). Lourds défis, qui restent à relever. Si au moins on en avait évalué sérieusement les risques et les chances !

La crainte la plus récurrente est celle de la perte de professionnalisme, par suite d'une moindre garantie de continuité dans les fonctions, en particulier du fait d'obligations de mobilité qui seraient accrues⁽¹⁰⁾ et d'une moindre visibilité sur la façon de construire des carrières dans la durée (la carrière sera fonction des nominations

(6) Un décret portant statut d'un corps comporte essentiellement trois grands types de dispositions : les emplois auxquels le corps a vocation à pourvoir, les modalités de recrutement dans le corps et le déroulement administratif de la carrière.

(7) Voir l'appel lancé par un « collectif de près de 50 préfets honoraires » dans l'édition du *Monde* du 21 mai 2021 : « Monsieur le Président, préservez le corps préfectoral, pilier de la République. »

(8) La différence est que la carrière ne se fera plus sur des rails. Elle sera à construire, sous l'égide des gestionnaires des départements ministériels concernés. Mais quelle est l'organisation qui, aujourd'hui, peut garantir aux cadres qu'elle recrute une carrière sur la durée d'une vie professionnelle, sans rendez-vous intermédiaires ?

(9) P. Barthélémy, « Thomas Pesquet paré pour un nouveau décollage vers l'espace : "On sait quand ça va faire mal, quand ce sera long, quand ce sera difficile" » *Le Monde*, 21 avril 2021.

(10) Une obligation imposée pour les changements de grade au sein du corps des administrateurs de l'État, dont la portée ne saurait être surestimée. Comme il y a deux grades dans ce corps, il s'ensuit l'obligation pour les hauts fonctionnaires d'exercer des fonctions différentes à deux reprises dans leur carrière. Pas de quoi s'alarmer outre mesure d'une distension du cordon ombilical !

successives, d'où l'appréhension d'une course d'obstacles incessante et déstabilisante). Vient s'y ajouter la crainte d'une plus grande porosité à l'arbitraire et à une gestion à la faveur, accrue du fait déjà évoqué de l'ouverture à des contractuels de tous les emplois en cause. Il y a encore la crainte de la perte d'attractivité de la haute fonction publique, issue tant de la disparition de l'accès direct en sortie de l'INSP aux emplois jugés les plus prestigieux que du sentiment de plus d'aléas et de délais pour rejoindre la filière conforme à sa vocation, ce qui pourrait inciter certains candidats potentiels à choisir une autre voie.

Toutes ces inquiétudes sont aisément compréhensibles, et elles ne doivent pas être sous-estimées, mais la sagesse conduit à les relativiser. Il serait en effet exagéré de penser que les problèmes ainsi posés seraient inhérents à une gestion sur la base d'emplois fonctionnels et de statuts d'emploi, par différence avec une gestion par corps, et qu'ils seraient insurmontables. Il s'agit moins, selon nous, d'une affaire de principe que d'une affaire de gestion. On peut d'ailleurs s'étonner de la vision idyllique de la gestion des cadres supérieurs de l'État dans le régime des corps, qui serait la garantie de carrières fluides et sans interférence de la faveur du prince. Ces corps sont davantage connus pour être sources de cloisonnement et de rigidité, et pour induire une gestion administrative annihilant à la longue tout effort de gestion personnalisée. Ils n'ont jamais empêché que la proximité du pouvoir soit le meilleur accélérateur de carrière. Les membres des corps se souviennent certainement par ailleurs des pleurs et grincements de dents qui ont accompagné bien souvent tant les amphis garnisons de fin de scolarité à l'ENA (difficile de prétendre que le classement est l'exact reflet des vocations) que les «mouvements» préfectoraux ou diplomatiques et les «placardisations» diverses. Tout cela est bien connu et n'appelle pas de commentaires supplémentaires. Il est, de toute façon, difficile de croire que, pour que les compétences nécessaires dans une fonction donnée soient bien gérées, il faille absolument que ces compétences soient concentrées dans un corps donné, du début à la fin d'une carrière. On peut certainement avoir un résultat au moins équivalent avec des emplois fonctionnels bien définis et des statuts d'emploi qui précisent, comme c'est le cas, les conditions pour y prétendre et y évoluer (donc y construire une carrière), en

permettant au surplus un plus grand brassage des expériences et des profils. N'est-ce pas là le fondement même de toute bonne gestion des ressources humaines? N'est-ce pas ce qui se pratique dans la plupart des pays de démocratie libérale, sans que leur haute fonction publique ne s'en trouve affaiblie? C'est au demeurant ce que les gouvernants assignent année après année, depuis bien longtemps, comme objectif à la gestion de la fonction publique. Probablement est-il temps de passer aux travaux pratiques, et d'en venir à la seule question qui vaille, celle de la qualité et de la fiabilité de cette nouvelle gestion. Il est à cet égard de véritables enjeux, et donc des points de vigilance, comme nous allons le voir. Et il nous semble que les hauts fonctionnaires seraient bien inspirés de concentrer leur attention sur ces points plutôt que de camper sur la défense et l'illustration des corps.

Points de vigilance pour réussir

En l'état d'avancement de la mise en œuvre de la réforme, il paraît bien difficile de préjuger des conditions de sa réussite et des pierres d'achoppement sur lesquelles elle peut buter. On peut toutefois avancer, sans être devin, d'une part que la pierre d'achoppement majeure est celle de la confiance que les hauts fonctionnaires pourront nourrir dans le nouveau système, et d'autre part que beaucoup dépendra de la bonne articulation des rôles entre échelon ministériel et échelon interministériel de gestion, et du professionnalisme des gestionnaires à ces deux niveaux.

La confiance est capitale. Plus, en effet, les nominations et les carrières sont déterminées par des appréciations et des décisions successives et non par des semi-automatismes, plus il importe que ceux qui en sont l'objet soient convaincus de leur bien-fondé. Cette confiance se jouera sur deux plans. En premier lieu, celui de l'impartialité de fonctionnement du système, y compris pour ce qui est du ressenti que pourront en avoir les hauts fonctionnaires. On sait combien ceux-ci sont sensibles au sujet et redoutent la partialité et la politisation, au point d'agiter le chiffon rouge du système des dépouilles à l'américaine. Il y a du fantasme dans ces réactions, mais aussi le fruit d'une bonne dose d'expériences malheureuses. Les pouvoirs publics en semblent incontestablement conscients. En porte témoignage le contenu des statuts d'emploi qui multiplient les précautions, au travers de comités d'auditions et autres procédures de filtrage. Il reste à

faire vivre ces dispositifs. L'auteur de ces lignes, ancien président de la commission chargée de vérifier l'aptitude aux fonctions d'inspecteur général des candidats proposés par le gouvernement, peut témoigner que les verrous bien tenus sont efficaces⁽¹¹⁾. Il nous paraît qu'il n'y a en soi aucune raison de penser que donner plus de marge de responsabilité aux gestionnaires de ressources humaines débouche inexorablement sur plus d'arbitraire, et que le défi ne peut être relevé. Il n'est tout de même pas dit qu'il faille, pour conjurer la faveur s'en remettre à un système d'intelligence artificielle pour gérer des hommes.

Le deuxième point sur lequel se jouera la confiance tient à la qualité intrinsèque des décisions de gestion, celle de leur pertinence professionnelle au sens de bonne adéquation profil-poste au moment des nominations et des mutations, et celle, plus exigeante encore, de bonne réponse aux attentes des uns et des autres, notamment dans la prise en compte des vocations et dans l'accompagnement professionnel. La réforme se veut ambitieuse sur ces deux objectifs. C'est tout l'enjeu d'un basculement d'une gestion administrative à une gestion des emplois et des compétences. Impossible d'en traiter en quelques lignes, mais on pressent évidemment combien sur ce point la confiance est à construire sur la durée.

Une échéance sera déterminante, celle des premières affectations des lauréats de l'INSP dans les différents emplois accessibles en fin de scolarité, sur la base, non du classement, mais du dispositif d'appariement évoqué plus haut, mis en place par le décret du 25 janvier 2023. Ce dispositif se propose le Graal. Il est censé combiner compétences acquises, projet professionnel, motivation et préférences des administrations. Sa complexité est à la mesure de l'enjeu. On a l'attente et les préoccupations des lauréats, et l'attention que les pouvoirs publics portent à cette étape. La façon dont cela va se passer constituera un verdict majeur du bien-fondé de la confiance attendue.

S'agissant de la question de la bonne articulation des rôles entre échelon ministériel et échelon interministériel de gestion, c'est une tout autre problématique. Pour que le nouveau système puisse fonctionner, il faut en effet que les ministres aient une véritable

maîtrise de leurs ressources humaines ; c'est le gage pour eux de pouvoir mener à bien leurs missions. Ainsi le veut le principe fondamental bien connu selon lequel « qui gère les missions doit gérer les hommes ». Et il faut, si l'on ne veut pas que les ambitions de la réforme, de diversification des parcours et de brassage des profils, et plus généralement de dynamisation de la gestion, ne soient perdues de vue, que l'échelon interministériel dispose de prérogatives fortes de pilotage et d'encadrement et les assume.

Sur le premier point, le respect du principe de responsabilité première des ministres dans la gestion de leurs ressources humaines peut être regardé comme acquis. Les ministres ont à la fois la gestion budgétaire de leur emplois (emplois du corps de base des administrateurs de l'État et emplois fonctionnels eux-mêmes) et la gestion des hommes appelés à occuper ces différents emplois. Ils ont donc la main sur leurs ressources humaines, même s'ils doivent partager avec un échelon interministériel. Ils ne disposent certes plus de corps propres qui leur soient rattachés, mais ils ont avec les statuts d'emplois fonctionnels un cadre qui nous paraît tout aussi efficace pour se constituer des viviers de hauts fonctionnaires, organiser des carrières, attirer des talents, repérer des hauts potentiels... Le caractère structurant des statuts d'emplois, évoqué plus haut, n'est pas un vain mot. Quand les ministres et les hauts fonctionnaires se les seront appropriés, plutôt que de les boudier, ils s'apercevront qu'ils n'ont pas perdu par rapport aux statuts de corps.

À l'échelon interministériel, c'est une autre affaire. S'il est un maillon qui peut se révéler faible c'est celui-là. Tout est à construire. D'ores et déjà une délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) a été créée par décret du 24 décembre 2021, rattachée à Matignon, chargée « de coordonner et d'animer la politique des ressources humaines en matière d'encadrement supérieur et dirigeant de l'État » et abondamment pourvue de missions⁽¹²⁾. Un « comité de pilotage stratégique de l'encadrement supérieur », porte de garant de

(11) Voir M. Pochard, « Requiem pour le tour extérieur du gouvernement », *AJDA*, 2021/30, p. 1726-1736.

(12) Élaboration des lignes directrices de gestion, tutelle de l'INSP, mise en œuvre des actions d'accompagnement individualisé et collectif des cadres dirigeants et agents ayant vocation à exercer ces emplois, accompagnement des ministères dans la mise en œuvre de leurs politiques d'encadrement supérieur, s'assure de la professionnalisation des procédures de recrutement, développe l'analyse comparative et l'échange des bonnes pratiques, définit les orientations stratégiques de formation initiale et continue des cadres dirigeants.

l'esprit de la réforme, a par ailleurs été mis en place. La DIESE pourra s'appuyer sur des «délégués ministériels à l'encadrement supérieur» présents dans chaque ministère et «chargés de coordonner et de mettre en œuvre la politique ministérielle des ressources humaines en matière d'encadrement supérieur dans le cadre de la politique interministérielle fixée par la délégation interministérielle». L'interrogation majeure réside dans la capacité de cet échelon interministériel d'assumer sa mission. Le problème tient à ce que le passé ne plaide guère en faveur de ce niveau interministériel tant il s'est montré, dans sa version ancienne un ventre mou, ainsi dans la gestion des administrateurs civils et de l'encadrement supérieur (sous-directeurs et chefs de service d'administration centrale). Cela dépendra déjà des moyens, du savoir-faire et de l'autorité dont disposera la DIESE. Ce n'est pas gagné. Nous en somme à l'heure actuelle, pour ce qui est des seuls effectifs à une équipe de l'ordre de vingt à vingt-cinq personnes ce qui paraît pour le moins léger au regard de l'ampleur des missions, même si l'on ajoute les délégués ministériels. Le Senior Civil Service, qui a une mission comparable en Grande-Bretagne est infiniment plus doté. On peut souhaiter que cela soit rapidement corrigé. Mais cela dépendra tout autant de l'implication politique de Matignon, qui seul peut asseoir cette crédibilité et cette autorité de la DIESE. Pareil engagement de Matignon n'est malheureusement pas dans la tradition. Le réflexe y est davantage de s'en remettre totalement aux ministres, surtout lorsqu'ils sont puissants, pour la gestion de leur encadrement.

Il y a là une révolution copernicienne à opérer. Le risque est de retomber dans les errements du passé, et donc dans un suivi interministériel fait de pur formalisme. Ce serait préjudiciable, car cela pourrait faire perdre son sens au système. Il est bon d'afficher des ambitions selon des belles lignes directrices de gestion interministérielle (circulaire du Premier ministre du 20 avril 2022) ou de prévoir, comme cela est fait dans les statuts d'emploi, des dispositifs de suivi et de régulation, sous forme de comités d'audition et autres organes collégiaux appelés à intervenir dans les processus de décision, et chargés de garantir le respect des ambitions de la réforme et l'impartialité du nouveau système de gestion. Encore faut-il, comme évoqué plus haut, que la machine suive et que ces organes remplissent leurs missions. Or qui dit «comité»

ne dit pas nécessairement «imagination» et «courage». Le seul paravent au déraillement de ce système, constitué par ces règles de forme et par ces comités, ne peut donc suffire. Ce qu'il faut impérativement, c'est un échelon interministériel qui puisse incarner par lui-même les vertus du nouveau système. Il serait erroné de penser qu'en la matière l'intendance suivra d'elle-même. Là est peut-être le talon d'Achille de la réforme.

En définitive donc, cette réforme ne mérite ni excès d'honneur ni excès d'indignité. Récuser par principe le nouveau dispositif d'emplois fonctionnel n'a pas grand sens. Ne pas voir ce qu'il suppose pour être mené à bien sans pertes en ligne serait tout aussi grave. Il n'est certes pas de politique sans risque, mais il est des politiques sans chances ou dont les chances sont compromises faute d'être conduites avec la vigilance et le suivi qui s'imposent. On en sait quelque chose dans notre pays. L'enfer est pavé de bonnes intentions. En l'espèce il convient d'être d'autant plus attentif que, par-delà la seule haute fonction publique, ce qui est en cause est la capacité de l'État à assumer pleinement son rôle. En ces temps où les périls redoublent, qu'il nous soit permis d'insister sur ce dernier point en conclusion. Chaque jour montre combien était juste l'intuition du grand écrivain et essayiste allemand Ernst Jünger lorsqu'il prophétisait, à propos du *xxi*^e siècle, qu'il serait «le siècle des titans», en référence à ces demi-dieux de l'Antiquité qui défiaient les dieux, et qui ont nom aujourd'hui pandémies, changement climatique, menaces nucléaires, États voyous, maîtrise incontrôlée du vivant, capitalisme sauvage, concurrence exacerbée... Inutile de dire qu'il faudra pour maîtriser ces titans et éviter que le monde ne continue à «naviguer à vue, au bord de l'abîme» (Michel Rocard), qu'il y ait dans chaque État, et au niveau interétatique, des institutions et des hommes à la hauteur de la menace, ce qui signifie tout particulièrement, auprès des responsables politiques, encore et toujours, des hauts fonctionnaires d'une très haute qualité professionnelle et d'une très haute conception de leur mission. Oui, donc, à la réforme de la haute fonction publique, mais à condition que tout soit fait pour qu'elle soit, dans sa conduite, à la hauteur des ambitions et des promesses sans perte d'excellence ni d'attractivité.

MARCEL POCHARD