



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le **15 MAI 2021**

Mesdames, Messieurs,

Le 8 avril dernier, le Président de la République a réuni une convention des managers de l'Etat pour leur présenter les priorités que nous poursuivons en matière de réforme de l'action publique et le rôle crucial que sont amenés à jouer les cadres supérieurs de l'Etat dans cette transformation.

La crise majeure que nous traversons a confirmé le formidable sens de l'engagement, le dévouement et la réactivité de l'ensemble des agents publics, qui n'ont pas compté leurs efforts tout au long de ces mois. Grâce à eux, grâce à vous, la continuité des services publics a été assurée, notre système de santé a tenu le choc et les dispositifs de soutien économique et sociaux, déployés en un temps record, ont permis de sauver notre économie, nos emplois et de venir en aide aux plus vulnérables de nos compatriotes. Nous savons combien il est toujours facile, en France, de critiquer l'administration ; je veux vous dire combien la France a eu de la chance de pouvoir compter sur une administration à la fois robuste et agile qui a été au rendez-vous de cette épreuve historique, et ce dans l'ensemble des ministères et services. La haute fonction publique, sur le terrain comme en administration centrale, a apporté une indispensable contribution à cette exceptionnelle mobilisation et je veux à nouveau vous en remercier très vivement.

L'Etat doit beaucoup à sa haute fonction publique. Le modèle élaboré après-guerre lui a permis de bénéficier de cadres de très haut niveau, dévoués au service de leur pays et de l'intérêt général. Il s'agit pour l'Etat, comme pour la Nation, d'un atout précieux qui constitue plus largement l'une des grandes forces de notre pays par comparaison avec beaucoup d'autres. Cependant, la lucidité impose de dire qu'au fil du temps, notre système de recrutement et de gestion de la haute fonction publique s'est heurté à certaines limites qui l'ont affaibli : une démocratisation inaboutie se traduisant par un manque de diversité ; une insuffisante valorisation des fonctions opérationnelles et au plus près du terrain dans la gestion des carrières ; un cloisonnement et des différences de moins en moins comprises dans les perspectives de carrière en fonction des appartenances à tel ou tel corps ; l'absence enfin d'un véritable système de suivi individuel des parcours prenant appui sur les leviers de l'évaluation, de la formation et de l'accompagnement.

Et la crise que nous traversons, comme l'a rappelé le Président de la République, a joué comme un révélateur de nos forces et de nos faiblesses. Le moment est venu de tirer toutes les conséquences de ces évolutions, en nous appuyant sur les très nombreuses forces du système actuel et en corrigeant ses faiblesses et ses inadaptations à la France et la société d'aujourd'hui et de demain. C'est pourquoi le Président de la République a décidé d'engager pour vous et avec vous une réforme d'ampleur visant trois objectifs : la représentativité de la Nation ; le service des missions prioritaires de l'Etat ; la motivation des cadres supérieurs de l'Etat. Cette réponse s'inscrit pleinement dans un ensemble de valeurs et de principes qui sont au cœur de notre modèle et auxquels nous sommes collectivement attachés : le sens de l'intérêt général, la neutralité, l'excellence du recrutement reposant sur un système de sélection méritocratique.

Nous souhaitons les renforcer et rendre la haute fonction publique à la fois plus diverse, plus unie, mieux formée tout au long de sa carrière, plus efficace et donc plus attractive.

Dans la continuité des annonces du Président de la République, j'ai souhaité m'adresser directement à chacune et chacun d'entre vous pour rappeler le sens de cette réforme que nous aurons à bâtir ensemble, en préciser les impacts concrets, mais également vous redire toute la confiance qui est la mienne.

Pour réussir, cette réforme doit se construire avec vous. C'est pourquoi je souhaite que vous puissiez y apporter vos idées, indiquer les aspirations qui sont les vôtres. Je souhaite que vous puissiez les exprimer à travers une concertation qui sera lancée et animée par la ministre de la transformation et de la fonction publiques.

*

Premier axe : cette réforme doit d'abord permettre de renforcer la confiance entre les citoyens et l'Etat tout en concourant à un déploiement plus efficace des politiques publiques, sur l'ensemble du territoire.

La volonté d'ouvrir l'accès aux carrières publiques au plus grand nombre était au cœur du projet de création de l'ENA en 1945. Force est de constater, toutefois, qu'en dépit des dernières réformes, nous n'y sommes pas encore : les enfants des catégories socio-professionnelles les moins favorisées, qui représentent 80 % de la population des 18-23 ans, ne comptent que pour 24 % des élèves de l'ENA, dont le taux de féminisation, autour de 35 %, a cessé de progresser depuis plusieurs années. Bien-sûr, ce constat s'applique à bien d'autres filières sélectives de l'enseignement supérieur mais il se présente avec une acuité particulière s'agissant des écoles de service public auxquelles incombe une exigence renforcée d'exemplarité.

Ces dernières recrutent sur la base du processus méritocratique qu'est le concours et cela ne changera pas. Mais nous devons créer les conditions pour que tous les talents puissent s'y présenter, malgré les obstacles objectifs, mais aussi parfois invisibles, qui empêchent aujourd'hui beaucoup de s'y diriger. Des efforts ont été engagés ces dernières années pour avancer dans cette direction mais nous devons aller plus loin. Nous ouvrons donc, dès la rentrée 2021, 1 000 places supplémentaires dans les classes préparatoires Talents, soit 1 700 au total, et nous doublons à 4 000 € l'allocation pour les élèves de ces classes préparant les concours de la haute fonction publique. Dès 2021, nous réservons 15 % des postes à ces candidats au concours externe de cinq écoles de service public¹. Nous allons aussi revoir les épreuves de sélection afin de réduire la part des matières les plus discriminatoires tout en répondant au mieux aux besoins des administrations.

L'effort d'ouverture doit aussi intervenir en cours de carrière, dans la continuité de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 qui élargit la possibilité d'intégrer dans nos administrations – y compris sur des emplois de direction – des profils nouveaux et extérieurs.

¹ L'ENA devenue INSP, l'Institut national des études territoriales, l'Ecole des hautes études en santé publique, l'Ecole nationale supérieure de la police et l'Ecole nationale de la pénitencier.

Autre objectif prioritaire : renforcer la présence des hauts fonctionnaires partout sur le territoire, au contact de nos concitoyens. Aujourd'hui, hors éducation nationale et enseignement supérieur, 87 % des effectifs de la fonction publique d'Etat exercent leurs missions dans les territoires mais 92 % des cadres supérieurs sont en administration centrale. C'est évidemment le poids d'une tradition historique mais un tel déséquilibre peut d'autant moins durer que nous avons pour objectif de renforcer la déconcentration, dans le prolongement des mesures que j'ai déjà prises il y a quelques semaines dans le cadre du comité interministériel à la transformation publique et que par ailleurs, la République est en large partie décentralisée.

Ainsi, à compter de 2023, tous les élèves de l'Institut National du Service Public (INSP) seront affectés à leur sortie d'école sur des postes opérationnels, notamment dans les services déconcentrés de l'Etat. Cela n'est ni une punition ni une corvée mais une chance. En réarmant les services déconcentrés de l'Etat – qui ont bénéficié dès 2021 de moyens accrus – et en leur donnant davantage de marges de manœuvre, nous allons renforcer l'intérêt et l'attractivité de ces postes. Les carrières des hauts fonctionnaires ne peuvent plus toutes se dérouler intégralement à Paris. Nous avons besoin d'eux dans les ministères, mais aussi sur le terrain, dans tous nos territoires. J'ai souhaité amorcer cette transformation dès cette année à travers le choix des postes offerts en sortie d'ENA. Nous devons bien entendu en tirer toutes les conséquences, notamment au plan matériel et familial, pour faciliter l'exercice des mobilités territoriales, en particulier pour les femmes ou les fonctionnaires issus des concours internes.

Deuxième axe : cette réforme doit permettre aux cadres supérieurs de l'Etat de se doter de compétences nouvelles et de bénéficier d'une gestion des ressources humaines beaucoup plus personnalisée.

L'objectif recherché est de moderniser la formation initiale et continue des hauts fonctionnaires mais aussi de renforcer leur évaluation et leur accompagnement tout au long de leur carrière, afin qu'ils soient plus que jamais acteurs de leurs parcours professionnels, face à des employeurs publics eux aussi davantage responsabilisés, notamment s'agissant de leur recrutement. C'est la condition *sine qua non* pour que l'Etat, demain, dispose plus encore qu'aujourd'hui des meilleures compétences là où elles sont les plus nécessaires.

La formation initiale des cadres supérieurs de l'Etat va être refondée avec la création, dès l'an prochain, de l'INSP. La préfiguration de cet établissement répondra au cahier des charges suivant : faire du temps de scolarité un véritable temps de formation et non seulement de classement des individus ; apporter aux élèves les compétences correspondant aux besoins d'un Etat moderne, en termes notamment de management et d'innovation ; ouvrir davantage la scolarité à l'Europe et à l'international ; renforcer les liens avec le monde académique, notamment dans les domaines des sciences dures et des sciences humaines et cognitives.

L'Etat a besoin de compétences nouvelles. Le droit et l'économie sont des disciplines utiles. Elles ne peuvent plus constituer l'alpha et l'oméga de la formation des hauts fonctionnaires. La réforme vise aussi à permettre, dans le recrutement comme dans la formation, de donner enfin une juste place à des disciplines considérées jusqu'à présent comme secondaires, et dont la gestion de la crise a montré toute l'importance, comme la psychologie, la communication ou les sciences comportementales. L'Etat a plus que jamais besoin de cadres supérieurs capables de gérer la complexité et d'animer des équipes, sans s'enfermer dans un champ d'expertise particulier.

C'est aussi pourquoi nous allons décloisonner les formations délivrées par les différentes écoles de service public et leur donner une culture commune. L'INSP sera ainsi chargée d'animer le tronc commun de formation à 13 écoles de service public. Ce tronc commun sera aussi un temps d'échange et de rencontre entre les différents métiers. De cette culture commune devra naître aussi une plus grande efficacité dans la construction de l'action publique.

La formation continue sera également sensiblement renforcée. Reconnaissons que nous accusons en la matière, au sein de l'Etat, un retard important sur les entreprises privées et les organisations internationales. Combien d'entre vous ont eu la chance de faire un vrai bilan de compétences en cours de carrière, de se voir offrir des formations adaptées à vos postes et à vos aspirations ? Trop peu. L'INSP aura aussi pour mission d'organiser et de coordonner une offre renouvelée et accrue de formation continue. Ce sera la maison commune par laquelle les hauts fonctionnaires passeront tout au long de leur carrière pour renforcer et approfondir leurs compétences, mais aussi construire un projet de carrière ou une orientation nouvelle.

L'évaluation des hauts fonctionnaires sera renforcée, pour les aider dans leur parcours et mieux objectiver leurs mérites et leurs talents. Vous pourrez ainsi réaliser des bilans de compétences réguliers, des rendez-vous de carrière, permettant de faire le point sur vos expériences et vos aspirations.

Cela suppose que nous nous dotions de moyens nouveaux pour donner corps à ces ambitions. C'est un défi managérial et culturel important. Ce sera le rôle de la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat (DIESE), qui me sera rattachée ainsi qu'à la ministre en charge de la fonction publique et dont nous lançons la préfiguration. L'objectif est très clair : avoir une véritable stratégie de gestion commune de l'encadrement supérieur, qui est aujourd'hui trop souvent lacunaire, et vous le savez bien.

Une de ses missions sera de mieux orienter nos cadres supérieurs dans leurs parcours de carrière, en identifiant leurs possibilités d'évolution, en leur proposant l'alternance de périodes d'engagement très opérationnel et de périodes davantage marquées par la valorisation de leur expertise, de leur capacité de réflexion, de recul, de transmission. La DIESE aura pour mission de faciliter les mobilités vers le reste du secteur public mais également les transitions professionnelles vers le secteur privé. Pour cela, nous devons impérativement améliorer les déroulements de carrière en utilisant beaucoup mieux qu'aujourd'hui les potentialités à l'intérieur mais également à l'extérieur de l'Etat. Il nous faut encourager des parcours plus diversifiés et ne pas enfermer les cadres supérieurs dans des carrières sans véritable perspective.

Les administrateurs de l'Etat revenant d'une expérience dans le secteur privé ou dans un autre versant de la fonction publique pourront bénéficier d'un accompagnement renforcé au retour.

Ces transformations sont nécessaires pour armer l'Etat, mais elles doivent aussi nous permettre d'offrir des parcours plus adaptés aux aspirations de chacun.

Troisième axe : l'Etat doit aussi pouvoir s'appuyer sur des cadres mieux reconnus et accompagnés dans l'exercice de leurs missions.

Nous souhaitons d'abord renouer avec l'ambition originelle de Michel Debré et du Général de Gaulle à la Libération : donner un plein sens à l'interministérialité, épine dorsale de l'ordonnance du 9 octobre 1945.

Le principe du classement de sortie ne sera pas remis en cause, à l'instar du concours d'entrée ; il présente des vertus de neutralité et reste le rempart contre la cooptation. Il demeurera un facteur important dans l'affectation des élèves à la sortie de l'INSP pour le choix du premier poste, mais le classement ne doit plus constituer un marqueur à vie, figeant les destins.

C'est bien le sens de la création du corps unique des administrateurs de l'Etat qui verra le jour le 1^{er} janvier 2022 et que rejoindront tous les administrateurs civils ainsi que, à partir de 2023, tous les élèves sortant de l'INSP. Ce corps regroupera l'ensemble des corps aujourd'hui pourvus par l'ENA, à l'exception des corps juridictionnels. Les autres corps existants seront donc progressivement mis en extinction, cette réforme ne s'appliquant, sauf droit d'option, qu'aux nouveaux entrants.

La création de ce nouveau corps, plus interministériel et revalorisé, devra se conjuguer avec la construction de filières professionnelles adaptées aux besoins de l'Etat et aux aspirations de chacun. Il s'agit de remplacer une logique de statut par une logique de métier. Nous avons ainsi plus que jamais besoin d'une filière territoriale qui prépare à l'exercice des fonctions préfectorales ou d'une filière diplomatique ouverte sur le reste de l'Etat et diversifiée. Nous avons également besoin de préserver et développer les compétences économiques, financières, sociales ou bien encore environnementales. Ces expertises et ces métiers sont et resteront essentiels dans l'Etat. Mais il nous faut repenser la manière de les exercer et de sélectionner celles et ceux qui auront vocation à les exercer. Pour certains métiers, qu'il s'agisse des inspections ou des filières préfectorale et diplomatique, des statuts d'emploi seront élaborés d'ici l'automne, après concertation avec les agents et ministères concernés, afin de tenir compte de leurs caractéristiques et sujétions particulières. Ces métiers se forgent en effet à l'aune de l'expérience, de la pratique et du compagnonnage, qualités qui devront être valorisées dans l'affectation des postes et la progression des carrières.

Cela signifie aussi que nous mettons fin à l'accès direct, à la sortie de l'INSP, aux corps d'inspection et de contrôle. Il ne s'agit pas de remettre en cause le rôle fondamental de ces institutions et services, leurs missions, ni la qualité de leurs membres. Mais nous devons revoir leurs modalités de recrutement pour faire en sorte qu'on n'exerce des fonctions de jugement, contrôle ou conseil qu'après s'être frotté au terrain et avoir occupé des fonctions opérationnelles. De nouvelles voies de recrutement seront ainsi ouvertes, accessibles aux anciens élèves de l'INSP mais aussi aux autres corps comparables, notamment des autres versants de la fonction publique, afin de diversifier les profils et les expériences. Le recrutement se fera au terme d'un processus de sélection ouvert et méritocratique. Nous conservons à cette occasion les garanties d'indépendance et d'impartialité des services d'inspection, essentielles à leur bon fonctionnement, comme le prévoit le projet d'ordonnance qui sera présenté en Conseil des ministres fin mai.

J'ai bien conscience que pour vraiment ouvrir le jeu, et garantir dans vos carrières une véritable interministérialité, l'évolution des règles statutaires ne suffira pas et qu'il nous faudra créer les conditions concrètes d'un décloisonnement effectif de la haute fonction publique. C'est pourquoi nous engageons pour l'ensemble du corps des administrateurs de l'Etat, qui constituera le corps socle de la haute fonction publique, une harmonisation des rémunérations et du régime indemnitaire entre les ministères. Ce travail doit se faire, comme l'a indiqué le Président de la République, dans le cadre d'un débat ouvert et démocratique aboutissant à la revalorisation des rémunérations des cadres supérieurs de l'Etat. A responsabilités comparables, le différentiel s'est accru avec le secteur privé au cours des dernières années. Or, il est impératif de préserver l'attractivité de l'Etat qui doit continuer à pouvoir attirer et conserver les meilleurs talents du pays au service de l'intérêt général.

Enfin, je souhaite aussi que les règles de déroulement des carrières évoluent afin de favoriser la prise en compte des expériences antérieures, la diversité des compétences acquises et la prise de risque. Les obligations de mobilité seront renforcées et conditionneront l'accès aux postes d'encadrement supérieur de l'Etat. Il ne sera plus possible de progresser dans sa carrière sans avoir effectué une mobilité en dehors de son ministère. Pour les corps juridictionnels, cette mobilité conditionnera l'accès aux grades de conseiller d'Etat, de conseiller-maître et, pour les magistrats administratifs et les magistrats des chambres régionales des comptes, de président ou de président de section.

Dans les semaines à venir, la ministre de la transformation et de la fonction publique va mettre en place, en lien avec les ministères concernés, des groupes de travail visant à affiner la mise en œuvre opérationnelle de la réforme. Ces travaux porteront en particulier sur la création du nouveau corps des administrateurs de l'Etat, sur les nouveaux outils de gestion des ressources humaines, en lien avec la préfiguration de la DIESE. Ces concertations, que je souhaite les plus larges possibles, me seront restituées lors d'une nouvelle convention des managers qui se tiendra avant la coupure estivale.

Plus que jamais, la France a besoin de l'Etat et l'Etat de ses cadres supérieurs. Nous avons le devoir d'améliorer l'attractivité, l'efficacité et la gestion humaine de notre haute fonction publique. C'est l'intérêt du service public ; c'est l'intérêt de chacune et chacun d'entre vous. Tel est l'objet de la réforme ambitieuse que nous engageons.

Je vous prie de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Jean CASTEX