

**Préfiguration de la Délégation interministérielle à l'encadrement
supérieur de l'État et de l'Institut national du service public**

-

Rapport de la commission présidée par Jean Bassères

-

1^{er} novembre 2021

Par lettre de mission en date du 16 juin 2021, le Premier ministre et la ministre de la transformation et de la fonction publiques ont mandaté M. Jean Bassères, directeur général de Pôle Emploi pour conduire une mission de préfiguration de deux entités devant être créées au 1^{er} janvier 2022, la délégation interministérielle pour l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) et l'institut national du service public (INSP).

Elle s'inscrit dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique de l'État qui a trouvé sa traduction juridique dans l'ordonnance du 2 juin dernier *portant réforme de l'encadrement de la fonction publique de l'État* et qui répond à plusieurs objectifs :

- ♦ ouvrir la haute fonction publique, pour qu'elle soit davantage à l'image de la société ;
- ♦ repenser et décroïsonner la formation des hauts fonctionnaires, en promouvant la diffusion d'une culture commune de l'action publique ;
- ♦ améliorer l'accompagnement des parcours et des carrières en développant la formation tout au long de la vie ;
- ♦ pour *in fine* mieux répondre aux besoins des employeurs publics et garantir un service public de qualité.

La commission formée autour de M. Jean Bassères était composée de dix personnalités qualifiées¹ :

- ♦ M. Godefroy Beauvallet, chef du service du Conseil général de l'économie ;
- ♦ M. Thomas Cazenave, inspecteur des finances ;
- ♦ M^{me} Coralie Chevallier, chercheuse en sciences cognitives à l'École normale supérieure – PSL et à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, vice-présidente Formation de l'université Paris Sciences et Lettres ;
- ♦ M. Jacques Clément, directeur des ressources humaines du ministère de la Transition écologique et solidaire ;
- ♦ M. Gabriel Eckert, professeur de droit public à l'université de Strasbourg, directeur de l'Institut de recherche Carré de Malberg ;
- ♦ M^{me} Audrène Eloit, responsable des relations internationales de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale ;
- ♦ M^{me} Bénédicte Le Deley, ancienne secrétaire générale de l'Association nationale des DRH, directrice générale de Défense mobilité ;
- ♦ M^{me} Marie-Anne Levêque, secrétaire générale du ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;
- ♦ M^{me} Claire Pedini, directrice générale adjointe chargée des ressources humaines et de la responsabilité sociale d'entreprise de Saint-Gobain ;

¹ La commission a travaillé en deux sous-groupes dédiés respectivement à la DIESE et à l'INSP.

- ♦ M. Denis Robin, secrétaire général de la Mer.

Elle s'est réunie entre la fin du mois de juin et la fin du mois d'octobre et a mené près de 80 entretiens et auditions thématiques. Elle s'est attachée à prendre en compte les éléments de constats établis par les rapports antérieurs et les consultations de cadres supérieurs² pour établir des propositions opérationnelles répondant au degré d'ambition porté par la réforme³. Le résultat de ses travaux prend la forme de deux rapports distincts joints au présent document.

1. La création de l'INSP constitue une opportunité historique de refonder la formation des hauts fonctionnaires

La création de l'ENA en 1945, dans un contexte de réticences corporatistes, fut une composante majeure de la refondation de la République : qualifiée « d'institution capitale » par le général de Gaulle dans ses Mémoires de Guerre, l'ENA devait contribuer à la démocratisation et à la professionnalisation de la haute fonction publique française.

En dépit de réformes successives, ses objectifs n'ont été que partiellement atteints : en particulier, le recrutement de l'école reste très homogène, jouant trop peu son rôle d'ascenseur social, et la scolarité insuffisamment professionnalisante.

La commission s'est donc attachée à proposer une réforme ambitieuse qui renoue avec l'ambition de 1945 tout en conservant la singularité de l'ENA : en cohérence avec notre modèle de fonction publique, l'INSP sera, comme l'ENA, une école d'application qui forme des hauts fonctionnaires, déjà fortement diplômés, à leurs futures responsabilités.

L'ambition de la réforme proposée concerne à la fois le recrutement des futurs hauts fonctionnaires, dont le profil doit impérativement être diversifié pour favoriser une confrontation des expériences et un brassage des élèves et leur formation initiale, qu'il convient de réformer profondément. À ces fins, l'INSP sera amené à renforcer ses liens avec le monde universitaire et de la recherche, au plan national et international.

Toutefois, à la différence de l'ENA aujourd'hui, la commission considère que la réforme prendra tout son sens si l'INSP devient également l'acteur de référence de la formation continue des cadres supérieurs de l'État.

² La commission s'est appuyée sur la consultation des cadres supérieurs organisée par le ministère de la transformation et de la fonction publiques en juin dernier et a par ailleurs auditionné des élèves et anciens élèves de l'ENA ainsi que plusieurs employeurs. Elle a également échangé à deux reprises avec les secrétaires généraux des ministères par le biais de questionnaires.

³ Ces propositions ont été largement inspirées, s'agissant de l'INSP, des échanges qu'a pu mener la commission avec des spécialistes de l'enseignement supérieur et de la recherche.

1.1. *La diversification des recrutements à l'INSP est un impératif*

Les recrutements de l'ENA sont marqués par une forte homogénéité et ne sont pas représentatifs de la diversité de la société française.

Cette situation n'est hélas pas l'apanage de l'ENA. Mais au regard de son devoir d'exemplarité, l'INSP doit contribuer pleinement à atteindre l'ambition affichée par le Président de la République d'une haute fonction publique « à l'image de la société »⁴. Car c'est en effet dans la diversité des profils intellectuels, socio-économiques et géographiques que réside l'intelligence collective nécessaire à la prise des décisions les plus adaptées pour l'action publique. Donner l'opportunité aux meilleurs éléments, quels que soient leurs parcours et leurs origines sociales, de rejoindre l'INSP et de pouvoir servir l'intérêt général constitue en outre un enjeu majeur d'équité entre tous, enjeu qui trouve une résonance particulière dans un contexte de défiance marquée à l'égard de l'autorité publique dont l'ENA est souvent l'incarnation.

Les propositions de la commission reposent pour ce faire sur deux principaux leviers.

Il s'agit d'abord d'être **beaucoup plus ambitieux dans les dispositifs permettant de faciliter l'accès des élèves issus des milieux les moins favorisés**. Tout en saluant les progrès très récemment permis par la création d'une voie « Talents » dérogatoire au concours externe et réservée à des élèves sélectionnés sur critères sociaux ayant intégré un parcours préparatoire, la commission estime qu'il convient de réserver plus de places aux élèves issus des milieux les moins favorisés, le concours ne concernant que 6 places sur une promotion de 90 élèves. La diversification des recrutements à l'INSP constitue en effet un motif d'intérêt général qui devrait l'emporter sur d'autres considérations juridiques liées à l'égal accès aux emplois publics. Elle propose en conséquence de créer un concours *ad hoc* qui ouvrirait une voie d'accès pleine et entière, au même titre que le concours interne et le troisième concours, aux candidats titulaires d'une bourse de l'enseignement supérieur, avec le même niveau d'excellence que les autres voies d'accès. Le nombre de places ainsi réservées aux élèves issus des milieux les moins favorisés pourrait passer de 6 à 15.

Pour contribuer à une plus grande diversité des profils des élèves, la commission a privilégié la voie d'**une refonte d'ampleur des concours existants**⁵. Pour l'ensemble des concours, l'objectif est de mieux prendre en compte les motivations et les parcours des candidats. Il s'agit en particulier pour le concours externe de mettre en valeur des parcours d'excellence autres que les parcours généralistes des élèves des grandes écoles. Pour les autres concours, il s'agit de mieux valoriser l'expérience professionnelle des candidats pour permettre un élargissement des recrutements et

⁴ Convention des managers, 8 avril 2021

⁵ L'augmentation de la taille des promotions est également un levier de nature à accroître la diversité des recrutements. La commission considère cependant qu'il ne saurait être activé qu'après une analyse des besoins pluriannuels des administrations en matière d'encadrement supérieur et de ses effets possibles sur les dispositifs de promotion interne qui sont un facteur puissant de diversification de l'encadrement supérieur.

s’agissant du troisième concours, de renforcer son attractivité en modifiant les conditions de candidature. La commission propose en conséquence une révision des épreuves à travers :

- ♦ l’évaluation de toutes les disciplines indispensables aux métiers de la haute fonction publique⁶ avec, dans le même temps, la possibilité de moduler le poids de chacune par un système de majeures et mineures ;
- ♦ l’ajout d’une épreuve-option permettant de valoriser des compétences spécifiques, qu’elles soient académiques ou professionnelles ;
- ♦ l’abandon de l’épreuve de culture générale en raison de son caractère trop fortement discriminant ;
- ♦ des épreuves orales ayant un poids plus important dans la note finale, et exclusivement consacrées à un examen de la personnalité, des motivations et des parcours des candidats, et non plus à un contrôle d’un niveau de connaissances.

Souhaitant que le niveau d’anglais constitue un prérequis et non un facteur de différenciation entre candidats, la commission s’est également prononcée en faveur du remplacement de l’épreuve orale d’anglais par une exigence d’une certification préalable au concours.

Par ailleurs, la commission formule des propositions pour **accroître la part des élèves présentant un profil rompu à la démarche scientifique dans les promotions**, considérant que l’acculturation des mondes universitaire et administratif est un impératif et que l’existence de passerelles entre ces deux univers concourt utilement à cette meilleure connaissance mutuelle (augmentation des places de l’actuel concours docteurs, création d’un concours interne docteur et introduction dans l’épreuve-option d’une épreuve de valorisation d’un parcours de recherche permettant d’attirer des candidats titulaires d’un master de recherche).

1.2. L’INSP doit jouer pleinement son rôle d’école d’application

Un des enjeux de la réforme est d’accroître la dimension professionnalisante de l’INSP. Dans cette perspective, la commission formule trois séries de propositions relatives au classement de sortie, à l’organisation de la scolarité et aux méthodes pédagogiques.

Mettre fin au classement de sortie

Comme l’indiquait le Président de la République, l’ENA « *a fini par devenir une institution qui classe les individus* »⁷ et cette situation présente de nombreux

⁶ Droit public, Économie, Finances publiques, Questions européennes et Questions sociales

⁷ Convention des managers, 8 avril 2021

inconvenients⁸ :

- ♦ établi à la fin de la scolarité, ce classement détermine le choix du poste à l'issue de la formation et empêche ainsi toute professionnalisation de la scolarité qui permettrait aux élèves de se préparer à leurs premiers postes, ces derniers étant jusqu'ici focalisés sur la réussite du concours de sortie ;
- ♦ ce classement constitue un marqueur tout au long de la carrière et son maintien compromettrait l'objectif ayant conduit à supprimer la sortie directe des élèves dans « les grands corps » ;
- ♦ le choix du poste de sortie revenant à l'élève seul, en fonction de son classement, le recrutement est laissé à la main d'un candidat et non pas de l'employeur ce qui est non seulement atypique mais aussi peu efficace et générateur de frustrations tant chez les élèves que dans les administrations ;
- ♦ l'existence d'un classement en fin de scolarité entraîne une concentration excessive des élèves sur les épreuves classantes, qui sont en majorité individuelles. Cela concourt à favoriser une culture individualiste aux dépens d'une dimension collaborative, à détériorer l'ambiance au sein de la promotion et à priver les élèves des bénéfices des enseignements non classants du cursus⁹.

Tout en maintenant le principe d'évaluation des enseignements, la commission estime en conséquence que **la réforme de la formation initiale ne pourra en aucun cas atteindre l'ambition voulue avec le maintien du classement de sortie**. Elle propose qu'à l'instar d'autres grandes écoles du service public (EHESP, EN3S, INET), le classement de sortie soit remplacé par une procédure de candidature sur poste suivie d'entretiens de recrutement, le dernier mot étant laissé à l'employeur. Cette procédure serait assortie de garanties pour s'assurer du professionnalisme de la procédure de recrutement.

Refondre la scolarité autour de trois principes : garantir un socle commun, professionnaliser et personnaliser

L'INSP doit transmettre aux futurs hauts fonctionnaires une culture et un socle de connaissances communs et leur dispenser en conséquence des enseignements leur permettant de :

- ♦ maîtriser des savoirs fondamentaux, correspondant aux compétences techniques dont la maîtrise par tout haut fonctionnaire est nécessaire ;

⁸ La commission note par ailleurs que l'éventuelle intégration du concours Cadres d'Orient au concours d'entrée à l'INSP pourrait entrer en contradiction avec le maintien d'un classement, s'il apparaissait souhaitable que les candidats ayant obtenu de bonnes notes à certaines épreuves (langues rares en particulier) rejoignent automatiquement une spécialisation internationale, quel que soit leur rang de classement.

⁹ Les notes attribuées pour les stages ou certaines épreuves soulèvent en outre des interrogations de la part des élèves en raison de leur décalage avec leur perception du déroulement desdits stages ou épreuves et de l'absence d'explication donnée sur ces notes.

- ♦ acquérir ou consolider des savoirs-être et de *leadership* ;
- ♦ s'ouvrir aux grandes problématiques contemporaines, en particulier dans le cadre du tronc commun aux écoles de service public.

L'INSP affirme par ailleurs son positionnement au sein de l'Europe en mettant l'accent sur les questions européennes au sein du socle commun.

Au-delà de ce socle, la commission propose que la scolarité prévoie une période de spécialisation choisie par les élèves : cette période comporterait des enseignements et un stage en lien avec l'une des quatre spécialisations proposées (action territoriale, pilotage des politiques publiques, gestion et performance publiques, action européenne et internationale).

Par ailleurs, la commission estime indispensable de renforcer la personnalisation de la scolarité et propose notamment la création d'un conseil de professionnalisation qui accompagnerait les élèves notamment lors de plusieurs moments clés (début de scolarité, durant le premier stage, avant le choix de la spécialisation, avant la sortie).

Mettre en œuvre une profonde transformation pédagogique

Les travaux de la commission et notamment ses entretiens avec les représentants d'écoles françaises¹⁰ et internationales de premier plan¹¹ l'ont convaincue que la refonte de la scolarité devra impérativement s'appuyer sur une transformation pédagogique profonde de l'institut.

Si la dimension d'école d'application implique de faire en partie reposer les enseignements sur des praticiens d'excellence, la nécessaire professionnalisation de la formation à l'institut doit conduire à s'appuyer également sur des experts pédagogiques issus du monde universitaire. **Une complémentarité entre praticiens et universitaires doit ainsi être recherchée** pour hisser la conception des enseignements et de leur progression pédagogique au meilleur niveau : il est ainsi proposé que des binômes d'enseignants-chercheurs et de praticiens effectuent une partie de leur temps de service à l'INSP et soient chargés de concevoir la progression pédagogique des enseignements. La création d'un conseil scientifique et pédagogique, garant de la cohérence d'ensemble de la scolarité, est également proposée.

Cette complémentarité des profils permettra par ailleurs de faire monter en compétence l'institut sur **des méthodes pédagogiques adaptées et axées sur l'acquisition des gestes professionnels en s'alignant sur les meilleurs standards internationaux** : le recours à des études de cas approfondies, des cas réels, des ateliers ainsi qu'à des mises en situation devrait être ainsi atteindre une proportion significative (50 %) des exercices et fonder une grande partie des enseignements dans toutes les matières.

¹⁰ EHESP, EN3S, INET, Mines de Paris – PSL, Ecole normale supérieure, université Paris Dauphine PSL

¹¹ Harvard Kennedy School, Blavatnik School of government, INSEAD

Enfin, la commission est convaincue de l'intérêt de promouvoir - au-delà du tronc commun en cours de déploiement et qu'il appartiendra à l'INSP de piloter - des rapprochements pédagogiques avec trois écoles de service public (EHESP, EN3S, INET) afin de mutualiser certains enseignements transversaux tels que le management public et d'organiser des projets communs.

1.3. *S'appuyer davantage sur le monde universitaire et s'ouvrir à la recherche et à l'international pour enrichir les cursus de formation et accroître le rayonnement de l'INSP*

Pour recruter les enseignants-chercheurs de haut niveau nécessaires à la transformation pédagogique de l'institut, **la commission recommande le développement de partenariats avec plusieurs universités** plutôt que la voie d'une intégration avec l'une d'entre elles. La capacité de l'institut à réaliser ses ambitions, et notamment celle de réussir à attirer des enseignants-chercheurs venant d'autres établissements d'excellence pour rejoindre l'équipe pédagogique, décidera ou non d'une évolution différente à moyen terme.

L'accroissement des liens entre mondes administratif et académique doit également passer par la **création de parcours doctoraux** pour les élèves qui exprimeraient le souhait de faire une thèse après l'INSP. Afin de s'inscrire dans l'objectif de renforcement des relations entre la production de la recherche et l'environnement administratif, la thèse sera préparée dans le cadre d'un aménagement de l'emploi occupé. En parallèle de son affectation à mi-temps dans une administration, l'agent sera inscrit dans une école doctorale partenaire de l'INSP.

Convaincue par ailleurs que **la recherche doit irriguer le contenu de la formation initiale comme de la formation continue**, à l'image de ce qui se pratique dans les meilleures écoles internationales, la commission estime indispensable que l'institut monte progressivement en compétence sur des activités de recherche en lien avec l'action publique. La commission a conscience que développer une activité de recherche en propre est complexe et demande beaucoup de temps et de moyens. C'est pourquoi, elle recommande que l'INSP **initie une dynamique de recherche, en finançant ou co-finançant des projets de recherche**, puis, le cas échéant, des chaires dédiées, tant sur des thématiques de recherche appliquée sur la transformation des organisations publiques ou du management public que de recherche fondamentale.

Enfin, tant pour **enrichir ses cursus d'une culture internationale** que pour **accroître son influence**, l'INSP gagnera à accueillir davantage d'élèves étrangers et à s'investir dans des partenariats de qualité avec un réseau choisi d'écoles étrangères. Ces partenariats permettraient un enrichissement précieux de la formation délivrée par l'INSP *via* par exemple des interactions sur les méthodes pédagogiques entre enseignants, l'organisation d'échanges d'élèves sur de courtes périodes pour leur faire bénéficier d'un point de vue international sur une politique publique ou encore des possibilités de mettre en place des offres de formation continue ou des actions de recherche communes. Par ailleurs, dans une perspective où la problématique internationale est

transversale et dépasse le contexte diplomatique, l'offre de stages à l'international serait étendue pour inclure, au-delà des stages en ambassade, des opportunités au sein des organisations internationales, des bureaux de l'agence française de développement, des entreprises privées ou des organisations non gouvernementales. Le rayonnement de l'INSP à l'international gagnera également à s'appuyer sur un réseau structuré d'anciens élèves et sur une campagne de communication renforcée pour promouvoir la marque « INSP ».

1.4. L'INSP doit devenir l'acteur de référence de la formation continue des cadres supérieurs de l'État

La construction d'une véritable culture de la formation professionnelle au sein de l'État apparaît indispensable pour que chaque cadre devienne acteur de la construction de son parcours professionnel en se voyant offrir la possibilité d'actualiser et de consolider ses compétences ou de préparer un projet de mobilité ou de reconversion. Pour atteindre cet objectif, il s'agira pour la DIESE et l'INSP de travailler de concert, **la DIESE étant en charge de définir la doctrine et les axes d'incitation à la formation continue alors que l'INSP sera l'opérateur au service de cette ambition.**

Prenant acte de l'existence d'une offre de formation continue abondante mais inégale selon les ministères, il est proposé de confier à l'INSP **la conception et le pilotage d'une plate-forme numérique de formation dédiée aux cadres supérieurs de l'État**, présentant en toute transparence les offres de chaque ministère et dont le financement serait mutualisé. En réduisant ainsi les inégalités existantes à l'échelle interministérielle tant en termes d'offres que de budget dédié, une telle plate-forme permettra un accès facilité et élargi à la formation continue, *a fortiori* si elle est pensée pour permettre aux cadres de devenir acteurs de leur propre formation.

Afin que les cadres supérieurs de l'État exerçant dans les territoires bénéficient également d'une offre de qualité, il est proposé que l'INSP puisse s'appuyer sur des partenariats avec des structures disposant d'un ancrage local - tels que les instituts régionaux d'administration, les instituts d'études politiques ou les universités - pour **construire des offres adaptées et plus facilement accessibles aux cadres supérieurs exerçant dans les territoires**. L'INSP veillera ainsi à ce que ses formations disposent d'un maillage territorial adéquat et permettent par ce biais des brassages entre administrations centrale et déconcentrée.

L'articulation étroite entre DIESE et INSP que la commission appelle de ses vœux sera également au cœur de **la formation des agents identifiés au sein de l'encadrement supérieur de l'État comme susceptibles d'occuper les plus hautes fonctions**. Des parcours de formation d'excellence devront être proposés à ces cadres afin d'accompagner au mieux leur montée en compétence :

- ♦ pour les cadres disposant d'un haut potentiel managérial sélectionnés au sein **d'un programme « Hauts potentiels »** : l'INSP sera en charge de leur construire un parcours de formation *ad hoc*, mêlant des modules d'immersion et d'ouverture à

des grandes problématiques contemporaines et des modules de travail sur leurs savoir-être et leur *leadership* s'appuyant sur des méthodes de formation innovantes ;

- ♦ pour les cadres du **vivier de recrutement dédié aux emplois de cadres dirigeants** : l'INSP se verra confier la conception et l'animation de l'actuel cycle des hautes études de service public qu'elle pourra utilement amender pour tenir compte de l'élargissement du vivier tel que préconisé par la commission.

En conclusion, il s'agit de bâtir l'INSP sur le modèle d'une école d'application d'excellence, s'appuyant sur des méthodes pédagogiques innovantes orientées vers l'action et non plus simplement purement académiques. Nourrie des apports de la recherche académique et alignée sur les meilleures pratiques des établissements d'excellence à l'international, l'école permettra une intégration de la fonction publique française dans toute sa singularité dans l'écosystème international. Elle constituera une expérience unique, accessible à tous les talents d'excellence, plus inclusive mais non moins sélective.

Pour atteindre ces ambitions, un renforcement des moyens de l'INSP sera impératif, de même qu'une montée en compétence significative sur la formation continue. De même, la création de l'INSP devra être accompagnée d'une action de communication ciblée en direction des anciens élèves de l'ENA pour leur présenter la raison d'être et la stratégie de ce nouvel établissement et leur indiquer qu'ils constituent un réseau sur lequel l'institut entend s'appuyer pour son rayonnement.

2. La DIESE, une instance stratégique et un acteur pivot au service d'un accompagnement d'excellence des cadres supérieurs de l'État

Les ministères ont développé au cours de la dernière décennie de nombreux dispositifs de gestion RH dédiés aux cadres supérieurs : revues des cadres, offres de *coaching* et de développement personnel, comités d'audition pour certains emplois de direction. La mission cadres dirigeants (MCD) placée auprès de la secrétaire générale du gouvernement a en parallèle professionnalisé l'accompagnement, la formation et les processus de nomination des cadres appelés à occuper des emplois à décision du Gouvernement. Ces évolutions, bienvenues, sont toutefois intervenues en ordre dispersé, en fonction des moyens et des particularités de chaque département ministériel. Elles ne touchent par ailleurs qu'un périmètre restreint de cadres supérieurs. Le suivi et l'accompagnement de cette population se révèlent donc, aujourd'hui, largement hétérogènes et perfectibles.

La réforme de la haute fonction publique porte l'ambition d'une diversification dans les parcours, pour assurer un meilleur appariement entre les profils et les postes, développer les expériences et les compétences de chacun et affirmer la réalité d'une culture commune de l'action publique. Cette diversification des parcours est nécessaire à l'État. Elle lui permet de disposer de cadres supérieurs en mesure d'évoluer dans des environnements professionnels variés, en capacité de concevoir une politique publique comme de la décliner dans les territoires, au plus près du citoyen. Cette diversification est attendue par les cadres supérieurs eux-mêmes, de même qu'elle constitue un critère d'importance dans les choix de carrière des plus jeunes générations. Elle s'inscrit donc également dans un objectif d'attractivité.

La création d'une Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), pilote de la politique RH de l'encadrement supérieur, en appui des ministères et au service de chaque cadre supérieur, doit répondre à cette ambition de diversification des carrières publiques, d'efficacité de l'action publique et d'attractivité de la fonction publique. Elle s'inscrit dans l'objectif d'un renforcement des pratiques d'accompagnement et d'une politique RH davantage interministérielle, au bénéfice des agents comme des employeurs publics.

2.1. La DIESE sera en appui des ministères pour un accompagnement harmonisé et renforcé de l'ensemble des cadres supérieurs, tout en accompagnant directement une partie d'entre eux

La DIESE doit être positionnée en pilote de la stratégie RH de l'encadrement supérieur. Cette stratégie, élaborée en étroite concertation avec les ministères et les autres autorités d'emploi, doit emporter l'ensemble des enjeux, qualitatifs et quantitatifs, de la gestion des cadres supérieurs, du recrutement à la nomination sur des emplois à décision du gouvernement, en passant par les mobilités et la formation continue. Le développement d'une stratégie interministérielle de ressources humaines vise à définir un modèle d'État employeur, s'inspirant de bonnes pratiques du secteur privé ou de fonctions publiques étrangères. Ce modèle doit reposer sur une vision de

ce que doit être un cadre supérieur, soutenir l'engagement singulier du fonctionnaire, endosser une exigence d'exemplarité, notamment en matière de parité, et garantir *in fine* l'attractivité et la performance de la fonction publique sur le long terme.

La DIESE sera garante d'une gestion RH harmonisée et au meilleur niveau de tous les cadres supérieurs. La définition d'une stratégie commune devra y concourir. Mais encore davantage, l'offre développée par la DIESE aura une traduction concrète sur la gestion des carrières de chaque cadre supérieur. Le renforcement de l'accompagnement personnalisé, l'encouragement à la mobilité, le développement de la formation, la professionnalisation et la transparence des processus de nomination permettront aux cadres d'être davantage acteurs de leur propre carrière. Les parcours seront valorisés suivant des critères explicites, en matière de mobilité, de formation continue et d'évaluation. La DIESE veillera à l'application générale de ces critères, quels que soient les corps d'appartenance et les origines professionnelles.

La DIESE n'a toutefois pas vocation à se substituer aux organisations RH ministérielles, qui ont une connaissance fine de leurs agents et de leurs métiers, ni aux managers qui restent des acteurs clés de l'accompagnement de leurs collaborateurs. Le périmètre des cadres à prendre en compte serait par ailleurs déraisonnable. La DIESE promouvra des innovations et capitalisera sur les bonnes pratiques déjà développées, en les soutenant et en les diffusant, au bénéfice de l'ensemble des ministères.

La commission entend à ce titre que l'action de la DIESE s'inscrive dans une logique de subsidiarité, les ministères restant les acteurs de proximité de l'accompagnement et du développement de leurs cadres. Les missions de la délégation s'articuleraient ainsi autour de quatre axes clés :

- ♦ *l'intervention directe* pour un périmètre réduit de cadres supérieurs et dirigeants ;
- ♦ *le conseil et l'appui* aux structures RH ministérielles, au service *in fine* de leurs cadres supérieurs ;
- ♦ *la veille et l'étude* des pratiques RH existantes, à des fins de supervision, de diffusion mais également d'amélioration des pratiques en se nourrissant de la comparaison avec d'autres secteurs ;
- ♦ *la prescription de règles*, au nombre limité, mais suivies avec rigueur.

2.2. Des évolutions substantielles sont proposées, en matière d'accompagnement, d'évaluation, de nomination et de formation

La création de la DIESE est l'occasion d'une évolution systémique dans la gestion des cadres supérieurs. Cette gestion doit être interministérielle, conformément aux objectifs de la réforme. Elle doit être pour ce faire davantage professionnelle, plus transparente et plus lisible. La commission propose dans ce cadre un ensemble d'évolutions significatives.

Une culture de l'évaluation doit être affirmée, dans un double objectif d'efficacité de l'État employeur et d'accompagnement du cadre supérieur. Cette culture n'a pas vocation à se substituer à la logique méritocratique, qui sous-tend la fonction publique de carrière, mais doit en prendre le relais tout au long du parcours, pour assurer que le sens du service ne disparaisse à aucun moment de l'esprit des cadres supérieurs de l'État. Des dispositifs complémentaires doivent dans ce cadre être développés, au-delà des entretiens annuels, dont le contenu et la portée devront par ailleurs être renforcés. La commission défend en particulier l'idée d'une diffusion large de l'évaluation des aptitudes managériales et comportementales (*assessment*), notamment en amont de l'accès aux emplois de direction. Cette généralisation est d'ailleurs nécessaire au développement d'une reconnaissance mutuelle des compétences managériales au niveau interministériel, condition d'une plus grande diversification des parcours.

L'évaluation ne doit pas avoir pour seul objectif de mesurer des compétences et des résultats. Elle est également un levier de développement et d'accompagnement. La commission s'est ainsi saisie de l'initiative portée par l'ordonnance du 2 juin dernier, devant amener à la mise en place d'une instance collégiale interministérielle d'évaluation. Cette instance, au regard neutre et documenté, organiserait des rendez-vous de carrière réguliers à l'attention de chaque cadre supérieur, à échéance régulière et au minimum tous les 5 ans. Déclinée dans chaque ministère, elle apporterait au cadre un temps de recul sur son parcours et sur ses aspirations, sans conclusions contraignantes. Il s'agirait donc avant tout d'une instance collégiale d'orientation.

La professionnalisation des recrutements et la transparence des nominations au niveau interministériel passent par une généralisation des logiques de viviers et un développement des comités d'audit. La commission propose ainsi la formalisation de deux niveaux de vivier. Le premier, piloté par la DIESE et visant les cadres dirigeants, correspondrait à l'actuel vivier animé par la MCD, élargi à certains emplois de responsable d'opérateur, de chef de service et de directeur de services déconcentrés de niveau régional. Le second, piloté par les ministères, viserait les emplois de cadre de direction, y compris les emplois d'expert de haut niveau, de directeur de projet, et certains postes de chef de services déconcentrés. Ce deuxième vivier de cadres de direction, dont la gestion reviendrait aux ministères selon un cadre commun fixé par la DIESE, serait transparent et partagé, et en ce sens interministériel. Ces deux viviers devront demeurer sélectifs, et leur accès conditionné au passage d'un *assessment*.

Les comités d'audit devront dans ce cadre être étendus, en particulier aux emplois auxquels les viviers prédisposent et y compris s'agissant des primo-nominations de préfet en poste territorial et d'ambassadeur. Ces comités pourront être adaptés par les ministères, en fonction de leurs spécificités. Des règles d'articulation entre viviers et nominations sont proposées par la commission. Dans un objectif d'équité et de cohérence, la commission recommande en particulier que tout candidat à un emploi de direction non issu d'un vivier soit soumis à un *assessment*.

La diffusion d'une culture de la formation tout au long de la vie au sein de l'encadrement supérieur de l'État est un impératif. L'offre comme la demande de formation demeurent aujourd'hui insuffisantes. Le développement de programmes de formation continue de haut niveau, auquel la création de l'INSP a vocation à contribuer, doit s'articuler avec la mise en place d'incitations puissantes à se former, à la fois pour accompagner les prises de poste mais aussi pour maintenir les cadres au meilleur niveau de compétences. La commission formule des propositions en ce sens. Elle juge notamment nécessaire que des formations obligatoires de préparation à la prise de poste soient dispensées dans le cadre des nominations sur emploi de direction. Le suivi de formations doit plus généralement être valorisé dans les parcours de carrière et constituer dès lors, sans être une obligation, un critère d'appréciation pour une intégration au vivier ou une nomination sur un emploi fonctionnel. La commission encourage par ailleurs le développement de formations et d'échanges entre pairs (mentorat, communautés de pratiques...). L'articulation avec l'INSP est une condition de la réussite de la réforme. A cette fin, il est proposé que la DIESE exerce la tutelle stratégique de l'institut et que celui-ci soit associé à la gouvernance stratégique de la délégation.

2.3. L'offre de service de la DIESE viendra soutenir la mise en œuvre de cette politique RH de l'encadrement supérieur rénovée au bénéfice des agents comme des employeurs publics

Dans une logique de subsidiarité de son action au profit des ministères, l'offre de service de la DIESE vise six objectifs principaux :

- ♦ *la professionnalisation des nominations et la transparence*, dans le cadre de l'harmonisation des logiques de viviers et du développement des comités d'audition ;
- ♦ *la diversification des parcours et les mobilités*, via le déploiement d'accompagnements spécifiques et la mise en place de dispositifs innovants, à l'exemple des « communautés de pratiques », des programmes pour faciliter les mobilités vers les autres versants de la fonction publique, d'un appui à l'alternance de responsabilités managériales et de fonctions d'expertise, d'une attention plus marquée aux retours de mobilité et à la valorisation des expériences acquises ;
- ♦ *la professionnalisation et la personnalisation de l'accompagnement*, au-delà des membres des viviers, par le développement de programmes pour les agents identifiés comme ayant un fort niveau d'engagement et un haut potentiel managérial (« Hauts potentiels », « Talentueuses ») et de dispositifs particuliers (formation aux instances collégiales d'orientation), ainsi que le financement d'expérimentations ;
- ♦ *la montée en charge des équipes dédiées à la gestion des cadres supérieurs*, via des prestations pilotées par la DIESE et la production de cadres communs de gestion des ressources humaines ;

- ♦ *l'égalité professionnelle et la diversification des profils des cadres supérieurs, en développant notamment la quantité et la qualité des indicateurs dédiés ;*
- ♦ *l'attractivité de la haute fonction publique d'État, en communiquant davantage sur les carrières publiques.*

La commission a dans ce cadre recensé et détaillé 24 actions opérationnelles et concrètes, qui font l'objet de fiches présentées dans le rapport. Les actions retracées devront être priorisées. La commission propose un calendrier et une trajectoire sur 2022-2023.

2.4. La DIESE est responsable du pilotage de la politique de ressources humaines de l'encadrement supérieur de l'État, en coordination avec les ministères

La commission propose la mise en place d'un comité de pilotage stratégique de l'encadrement supérieur de l'État. Ce comité, présidé par le délégué, réunira les secrétaires généraux des ministères, les chefs de corps, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la direction de l'INSP. Cette instance de pilotage aura en particulier vocation à traiter de la prospective sur l'évolution des compétences et des métiers, du recrutement, de la formation continue et des lignes directrices de gestion interministérielles pour l'ensemble du périmètre de l'encadrement supérieur de l'État. Un comité technique de gestion du corps des administrateurs de l'État, placé auprès du comité de pilotage stratégique, traitera spécifiquement de la régulation statutaire de ce corps interministériel.

Les lignes directrices de gestion interministérielles (LDGI) constitueront un vecteur majeur de la politique de ressources humaines de l'encadrement supérieur. La commission considère que les LDGI ont vocation à fixer un nombre de règles limité, mais d'application directe pour les ministères. Ces règles devront en particulier concerner l'évaluation, les mobilités, les nominations et la gestion des viviers, afin de décliner les évolutions que la commission soutient. Elles seront discutées et le cas échéant révisées à échéance régulière, à l'occasion des réunions du comité de pilotage stratégique.

Un dialogue bilatéral annuel sera par ailleurs institué avec chaque ministère. Ce dialogue de gestion stratégique permettra de suivre et d'évaluer, avec chaque ministère, la mise en œuvre de la politique RH de l'encadrement supérieur, et notamment la bonne application des LDGI. Des objectifs spécifiques à chaque ministère seront fixés dans ce cadre. Les résultats du dialogue de gestion seront présentés annuellement en conseil des ministres et 6 indicateurs seront publiés dans un objectif de transparence.

La traduction des orientations stratégiques sera assurée par un comité opérationnel. Ce comité, réunissant le délégué, ses collaborateurs et le réseau des délégués à l'encadrement supérieur suivra la mise en œuvre des chantiers RH pour l'encadrement supérieur, préparera les comités de pilotage stratégiques et, en format bilatéral DIESE/ministère, les dialogues de gestion annuels.

Au-delà de ces instances, la DIESE coordonnera et animera le réseau des délégués ministériels à l'encadrement supérieur, acteurs de proximité de l'accompagnement. La DIESE devra pouvoir être associée à la nomination et à l'évaluation des délégués, leur rôle étant essentiel dans le déploiement des pratiques de gestion des ressources humaines évoquées. L'animation des délégués à l'encadrement supérieur s'inscrit par ailleurs pleinement dans l'offre de service de la DIESE. L'ensemble des actions qu'elle a vocation à déployer feront l'objet d'échanges et de retour d'expériences réguliers, dans une logique d'amélioration continue.

2.5. L'action de la DIESE ne produira des résultats qu'à certaines conditions, et notamment celle d'une montée en puissance des structures RH ministérielles

Le bon dimensionnement de la DIESE, son agilité, la légitimité et l'expérience du délégué, de même que les compétences et l'expérience des professionnels qui la composeront, ainsi que les moyens qui lui seront alloués, sont des conditions nécessaires mais non suffisantes de sa crédibilité et de sa réussite. Une estimation prévisionnelle a permis de faire un premier dimensionnement des moyens de la DIESE, soit environ 25 ETP et 7 M€ de budget, hors masse salariale. Ces dépenses ont notamment vocation à financer les interventions de la DIESE, en particulier les marchés interministériels qu'elle pilotera au bénéfice des ministères (*assessment*, « chasse de tête » permettant d'identifier des profils experts peu représentés au sein de l'État...).

Dans la logique partenariale qu'elle engagera, la DIESE devra pouvoir compter sur des structures ministérielles en capacité de mettre en œuvre les évolutions proposées par la commission. Le positionnement des délégués ministériels à l'encadrement supérieur, leur formation, le profil et les compétences de leurs éventuels collaborateurs seront déterminants dans la construction de cette relation partenariale avec la DIESE. La commission juge ainsi indispensable une montée en puissance, en compétences et en moyens budgétaires des RH ministérielles consacrées à l'encadrement supérieur, afin que les ministères soient en mesure de mieux assurer la gestion et le développement de leurs cadres. L'éventualité d'une portabilité de la gestion avec des cadres supérieurs qui changeraient de référent RH à mesure de leurs mobilités successives, rendrait d'autant plus impérative cette montée en puissance, sauf à compromettre par ailleurs l'objectif de mobilité porté par la réforme.

La DIESE ne devra pas être considérée comme une instance d'appel, chargée de traiter des cas individuels problématiques. La politique RH rénovée pilotée par la DIESE et l'appui donné aux ministères seront toutefois de nature à limiter à l'avenir les éventuelles impasses professionnelles auxquelles les cadres supérieurs sont susceptibles d'être confrontés.

La réussite de la DIESE ne pourra, enfin, qu'être attestée par des résultats objectifs, visibles et partagés. Des évaluations régulières de l'action de la DIESE devront être engagées. Les cadres supérieurs et les employeurs publics seront dans ce cadre sollicités, par des enquêtes de satisfaction produites à un rythme annuel. La DIESE

devra être en mesure d'évoluer en fonction des propositions formulées, afin de s'adapter, continuellement, aux attentes des cadres supérieurs et aux impératifs de l'État employeur.

La création de la DIESE est l'occasion d'une modernisation sans précédent de la gestion des ressources humaines de l'encadrement supérieur de l'État. De ministérielle, souvent distante, parfois jugée inéquitable, cette gestion doit devenir davantage interministérielle, personnalisée et harmonisée, et ainsi répondre aux exigences d'efficacité de l'action publique et d'attractivité de la fonction publique d'État.

Les compétences et l'engagement des cadres supérieurs de l'État sont au nombre des actifs intangibles de la France. Ils sont un capital humain, qu'il est nécessaire de développer et sur lequel il convient par conséquent d'investir. Il reviendra à la DIESE d'engager et de suivre cet investissement, dont la commission ne doute pas un instant qu'il est à la fois indispensable et rentable, pour le service public et donc pour les citoyens.

Annexe I

-

Lettre de mission

Paris, le **16 JUIN 2021**

Nos références : MEFI-D21-09747

Monsieur le directeur général,

Lors de son discours à la convention managériale de l'État du 8 avril dernier, le Président de la République a annoncé la création d'une délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat (DIESE) permettant d'assurer « *une gestion renforcée et personnalisée, véritablement interministérielle des cadres supérieurs de l'Etat* » et de l'institut national du service public (INSP), chargé de renforcer la formation initiale et continue des cadres supérieurs de l'Etat, d'accroître la culture commune des hauts fonctionnaires, d'assurer un lien plus étroit entre le monde académique et la production des politiques publiques et de favoriser le rayonnement du modèle français en Europe et à l'international.

La concrétisation de ces engagements constitue un élément essentiel de réussite de la réforme de l'encadrement supérieur de l'Etat.

Nous avons l'honneur de vous confier la mission de préparer la création de ces structures, laquelle doit être effective au 1^{er} janvier 2022. Votre mission devra répondre aux objectifs suivants :

1. **Décliner le cadre et les conditions d'exercice des missions de l'INSP et de la DIESE et la répartition des compétences entre les différents acteurs de l'encadrement supérieur de l'Etat**

Il vous reviendra de décliner les missions qui devront être exercées par chaque structure ainsi que les grands axes de leurs projets stratégiques. Une attention particulière devra être portée à l'articulation de ces missions avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et les ministères.

1/3

Monsieur Jean BASSERES
Directeur Général
Pôle Emploi
Le Cinétic
1 avenue du Docteur-Gley
75020 Paris



Le Bureau des cabinets des ministères économiques et financiers met en œuvre un traitement automatisé d'informations nominatives dans le cadre de la prise en charge de la correspondance à laquelle fait suite le présent courrier. Conformément aux articles 34 à 36 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, toute personne concernée bénéficie d'un droit d'accès et de rectification à ses informations nominatives. Ce droit s'exerce par courrier au ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance - Bureau des cabinets - Pôle PCS - Télédéc 181 - 139 rue de Bercy 75572 PARIS Cedex 12.

A ce titre, s'agissant de l'INSP, vous proposerez un calendrier de déploiement des axes stratégiques de travail identifiés par le Gouvernement concernant les cinq missions de l'institut qui découlent de l'article 5 de l'ordonnance du 2 juin 2021: formation initiale, formation continue, culture commune de la haute fonction publique, liens avec la recherche, rayonnement international.

S'agissant de la formation initiale, vous veillerez notamment à formuler des propositions relatives aux principes d'organisation de la formation des administrateurs de l'Etat ainsi qu'à l'organisation par l'INSP du tronc commun des écoles de service public dont la première version doit être finalisée à l'automne 2021.

En ce qui concerne la formation continue, vous proposerez les modalités permettant à l'INSP de se positionner comme coordonnateur et ensemblier de l'offre existante en matière de formation continue des cadres supérieurs au sein de l'Etat. Vous définirez les principales modalités d'intégration au sein de l'INSP d'un programme de formation aux fonctions de direction en capitalisant sur les dispositifs existants.

En ce qui concerne la DIESE, vous préciserez l'articulation de son rôle avec la DGAFP, l'INSP et les prérogatives ministérielles, ainsi que les modalités de gouvernance et d'animation interministérielle, permettant d'exercer les missions de pilotage stratégique de l'encadrement supérieur de l'Etat, de soutien aux parcours de carrière, de gestion des viviers au sein de l'Etat et d'accompagnement des mobilités entrantes et sortantes. Vous veillerez à prendre en compte, dans la déclinaison de ces différentes missions, les problématiques relatives à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et à la promotion de la diversité des profils au sein de l'encadrement supérieur. Il vous reviendra de définir les modalités permettant d'appréhender l'ensemble du public cible, qui regroupe *a minima* 13 000 cadres supérieurs de l'Etat.

2. Définir les modalités d'organisation et de gouvernance des deux structures

Compte tenu de la répartition des compétences que vous proposerez, vous présenterez les scénarios d'organisation et de gouvernance, tant de la DIESE que de l'INSP, permettant d'atteindre le niveau d'ambition souhaité par le Gouvernement.

Vous proposerez, à cet égard, le calibrage des moyens humains, logistiques et financiers requis, dans une optique pluriannuelle, et piloterez l'élaboration, avec le soutien de la DGAFP, des textes nécessaires à la création des deux structures, qui devront être arbitrés au plus tard le 1^{er} octobre.

En particulier, vous veillerez à présenter différentes options permettant la mise en place de gouvernances ouvertes à une diversité de compétences, respectueuses des rôles de chacun, efficaces, et fondées sur les meilleurs standards.

Enfin, vous proposerez les principes de l'intégration, au sein des deux futures structures, des compétences existantes en la matière, notamment celles de l'Ecole nationale d'administration (ENA) et de la mission cadres dirigeants de l'Etat (MCD).

Pour assurer cette mission, vous vous appuyerez sur une équipe pluridisciplinaire assistée de rapporteurs. Vous pourrez bénéficier du soutien des services placés sous l'autorité de la ministre de la transformation et de la fonction publiques, en particulier la DGAFP, ainsi que du concours des agents de l'ENA et de la MCD. Vous veillerez à associer à vos travaux l'ensemble des parties prenantes, à commencer par les employeurs de l'Etat, mais aussi des acteurs extérieurs comme le monde académique.

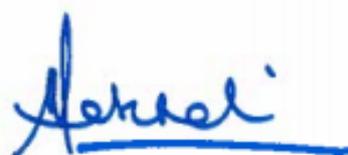
Afin de garantir une parfaite coordination avec les chantiers engagés par ailleurs, vous participerez au comité de pilotage de la réforme présidé par la ministre de la transformation et de la fonction publiques.

Vos travaux devront nous être remis au plus tard le 1^{er} novembre.

Nous vous prions de croire, Monsieur le directeur général, à l'assurance de nos salutations les meilleures.



Jean CASTEX
Premier ministre



Amélie de MONTCHALIN
Ministre de la Transformation
et de la Fonction publiques