

LES NOTES DE L'INSTITUT

GOUVERNER AU XXI^{ème} SIÈCLE

RÉFORMER LE RÉFORMATEUR

#2 - Quels talents pour la haute
fonction publique ?

Sous la direction
d'Anne-Marie IDRAC



Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est un think tank indépendant de tout mandat syndical ou politique. Association à but non lucratif, l'Institut de l'entreprise a une triple vocation : être un centre de réflexion, un lieu de rencontre et un pôle de formation. Profondément ancré dans la réalité économique, il concentre ses activités sur la relation entre l'entreprise et son environnement. L'Institut de l'entreprise réunit plus de 120 adhérents (grandes entreprises privées et publiques, fédérations professionnelles et organismes consulaires, institutions académiques, associations, etc.). Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 2 % du budget annuel.

THINK TANK

- La réflexion de l'Institut de l'entreprise s'organise autour de 5 thématiques prioritaires : compétitivité et innovation, emploi et prospective sociale, management, finances publiques et réforme de l'action publique.
- Dans cette réflexion, la vision de l'entreprise – conçue à la fois comme organisation, acteur du monde économique et acteur de la société – tient une place prépondérante. Pour réaliser ses études et élaborer ses propositions, l'Institut de l'entreprise met à contribution un vaste réseau d'experts (universitaires, hauts fonctionnaires, économistes, politologues, dirigeants d'entreprise, *think tank* partenaires étrangers etc.). La diffusion de ses idées s'appuie sur la parution régulière de rapports et de notes et sur la publication d'une revue annuelle, *Sociétal*.
- Le *Blog*, intégré au site internet de l'Institut de l'entreprise est résolument tourné vers l'international. L'Institut de l'entreprise, partenaire fondateur du Réseau International des Think Tank Economiques (www.isbtt.com), intègre systématiquement dans sa réflexion l'analyse de modèles étrangers susceptibles d'inspirer les politiques publiques françaises.

RENCONTRES

Ouvertes à un large public ou réservées aux adhérents, les manifestations organisées par l'Institut de l'entreprise ont pour objectif d'animer le débat public et de stimuler la réflexion sur des sujets d'intérêt collectif, liés à l'entreprise. Dirigeants d'entreprise, personnalités politiques, experts issus de l'entreprise ou du monde universitaire sont invités à s'exprimer à l'occasion de déjeuners, de conférences et de débats.

FORMATION

L'Institut de l'entreprise propose des programmes pédagogiques visant à sensibiliser les publics appartenant à l'écosystème de l'entreprise aux enjeux économiques et sociaux. Dans ce cadre, l'Institut s'adresse prioritairement aux enseignants de Sciences économiques et sociales (SES), avec le Programme Enseignants-Entreprises ; aux jeunes « hauts potentiels », avec l'Institut des Hautes Études de l'Entreprise (IHEE), le Mentoring et le Cercle ; aux représentants politiques avec le programme Elus & Entreprises.

Pour en savoir plus : www.institut-entreprise.fr

GOUVERNER AU XXI^{ème} SIÈCLE

RÉFORMER LE RÉFORMATEUR #2

QUELS TALENTS POUR LA HAUTE
FONCTION PUBLIQUE ?

GOUVERNER AU XXI^{ème} SIÈCLE

RÉFORMER LE RÉFORMATEUR #2

QUELS TALENTS POUR LA HAUTE
FONCTION PUBLIQUE ?

Sous la direction d'Anne-Marie Idrac
et avec la participation
d'Olivier Basso, d'Olivier Boulard et de Pascal Braun

LES NOTES DE L'INSTITUT

Novembre 2016

SSOMMER

8-12 INTRODUCTION

14-27 QUELS TALENTS POUR LA
HAUTE FONCTION PUBLIQUE ?

16 - ÉTAT DES LIEUX DU RECRUTEMENT ET
DE LA GESTION DES HAUTS POTENTIELS AU
SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE

21 - VISION CIBLE : LE RENFORCEMENT
D'UN VIVIER OUVERT ET DIVERSIFIÉ DE
HAUTS POTENTIELS, METTANT À PROFIT
DES ORGANISATIONS PUBLIQUES UNE CAPA-
CITÉ À ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT

23 - ORIENTATIONS

34 CONCLUSION



INTRODUCTION

La France s'engage dans une année électorale décisive. Une seule chose est sûre quant à son issue : dès le jour de son entrée en fonction, le prochain Président de la République sera happé par la gestion des crises, dans un contexte où les risques géopolitiques et sécuritaires reviennent en force. Au-delà, les Français attendront de lui qu'il mette en place les mesures résolues qu'appelle la situation économique et sociale, notamment le niveau élevé et persistant de chômage.

Néanmoins, l'expérience politique nous a enseigné la prudence quant à la capacité d'un seul homme ou d'une seule femme – même président(e) de la V^e République – à initier les changements dont la France a besoin. Il est de plus en plus clair que la réforme ne doit pas seulement concerner les structures de l'économie française et les services publics, mais aussi nos institutions et le système politico-administratif, de manière que ce dernier soit facteur de mouvement et non de blocage.

L'enjeu est d'évoluer vers une gouvernance plus rationnelle, plus transparente et plus efficace, qui assure la mobilisation des énergies et des compétences de tous ceux, élus et hauts fonctionnaires, qui ont en charge de concevoir et de mettre en œuvre le changement pour assurer un redressement durable de la nation. C'est à cette réflexion sur « la réforme du réformateur » que s'est essayé l'Institut de l'entreprise.

LE RISQUE DU DÉCLASSEMENT S'INTENSIFIE

Dans un contexte macroéconomique durablement perturbé par la crise financière de 2008 et la crise des dettes publiques de 2012, la France souffre d'un véritable marasme économique. Le haut niveau de chômage structurel perdure, ce qui constitue un formidable gâchis de ressources humaines et contribue à la désintégration de la société, notamment pour l'insertion des jeunes. Malgré les réformes visant à réduire le coût du travail, les performances à l'exportation de la France demeurent médiocres, preuve que la compétitivité du tissu productif français reste à redresser. Au regard du montant des ressources que la nation leur consacre, la qualité des services publics est insatisfaisante, notamment en matière de politique d'emploi et de logement, avec un niveau de dette publique qui est une source réelle de fragilité en cas de nouveau choc économique. Ces difficultés ont des conséquences politiques : la voix de la France, en Europe et dans le monde, s'amenuise à proportion de son déclin économique. Si rien n'est fait, et malgré de très nombreux atouts humains et économiques, le risque est réel d'assister à un déclassement de la France sur la scène mondiale et européenne.

L'Institut de l'entreprise, avec d'autres institutions publiques et privées, a fait de nombreuses propositions de réformes qui permettraient d'assurer un meilleur fonctionnement de l'économie française, du marché du travail et des services publics et, *in fine*, de valoriser ses atouts. En dépit des engagements des gouvernements successifs et d'avancées ponctuelles, le constat d'un blocage persistant s'impose. Bien que l'opinion publique constate chaque jour les méfaits du *statu quo*, nombre de tentatives de réformes se trouvent confrontées à une opposition résolue de la part de certains partenaires sociaux et/ou des représentants sectoriels, quand elles ne sont pas simplement autocensurées par un appareil politico-administratif soucieux de préserver une illusoire paix sociale. Ainsi, même lorsqu'elles bénéficient à moyen terme à l'ensemble de la société et que des systèmes de compensation peuvent être établis, les réformes exigent un engagement résolu des autorités publiques pour avoir une chance d'aboutir.

Acceptons d'aller plus loin dans l'analyse : le blocage français ne se résume pas à la seule résistance de groupes d'intérêt. Ses causes sont plus profondes.

Il faut d'abord prendre acte des divisions de l'opinion publique : contrairement à d'autres pays, comme l'Allemagne, il n'existe pas, aujourd'hui en France, de consensus trans-partisan sur le fait que la compétitivité des entreprises dans un environnement mondialisé constitue l'objectif premier de la politique économique – car elle est le prérequis du plein-emploi, du financement des dépenses publiques et de la soutenabilité de la dette publique. Au contraire, le débat public français se caractérise par la persistance d'options impliquant une rupture avec notre environnement et nos partenaires, comme la « démondialisation », la sortie de la monnaie unique, ou la remise en cause de l'économie de marché. Si l'impact de la mondialisation sur les inégalités ou la politique macroéconomique de la zone euro sont des objets légitimes de discussion, le débat public français les aborde de manière idéologique et en considérant des options radicales et donc irréalistes, ce qui n'empêche pas les gouvernements en place de mener des politiques centristes, avec pour effet la déception systématique des électeurs qui auront cru aux discours maximalistes.

Le constat fait par Raymond Aron est d'actualité : *« une démocratie ne peut fonctionner que dans la mesure où l'on ne discute pas trop d'idées abstraites, car, sur les idées abstraites, on ne s'entend jamais. Or, les Français n'aiment, dans la politique, que les idées qui sont le moins possible souillées par les considérations vulgaires qui touchent au monde réel. Naturellement, cela va de pair, dans la politique réelle, avec un très grand souci des intérêts particuliers ou des intérêts collectifs, mais, dans l'ordre de la discussion, on se croirait dégradé si l'on faisait allusion à l'efficacité politique des idées qu'on développe. Il en résulte un mélange de discussions abstraites, fanatiques, ne correspondant en général à rien, et*

d'un goût assez cynique du compromis, qui fait que l'exacte mesure d'idées et d'intérêts qui définit la démocratie harmonieuse fait défaut »¹.

Au-delà de ces permanences historiques, la France traverse aujourd'hui une crise politique d'ampleur. La défiance vis-à-vis du personnel et des partis politiques atteint un niveau historique, dont témoigne la forte probabilité que l'extrême droite soit présente au second tour des élections présidentielles de 2017. Cette crise porte d'abord sur la légitimité du personnel politique : lassés par les promesses intenable et non tenues, par l'épuisement d'un discours politique dévoré par la communication et le court terme et par le sentiment d'un impossible renouvellement des hommes et des pratiques, les citoyens votent par opposition et non par adhésion. Cette crise de légitimité affecte la capacité des responsables politiques à initier et accomplir les réformes dont la France a besoin. Elle se dédouble d'une crise d'efficacité : la remise en cause générale porte sur la capacité du système politico-administratif à diriger efficacement les administrations, pour assurer leur modernisation et leur bonne gestion, et à obtenir des résultats concrets pour la vie des Français et des entreprises.

L'HEURE DES DÉCISIONS

Ce constat ne doit pas conduire à l'abatement, mais à la lucidité et à l'action raisonnée. La France n'a pas besoin d'une nouvelle « révolution » ou d'une remise à plat de ses institutions, mais d'une analyse apaisée, approfondie et partagée par le plus grand nombre de ses réussites et de ses échecs. L'enjeu aujourd'hui est d'identifier les structures, les mécanismes et les incitations qui, s'ils ont pu avoir leur justification à une époque, sont aujourd'hui facteur d'immobilisme – en isolant le monde politique des capacités créatives de la société civile ; en privant le secteur public des innovations les plus récentes et des meilleures pratiques qui émergent dans le secteur privé, pour ne prendre que quelques exemples.

Il ne s'agit donc pas de s'abandonner à un discours défaitiste, car la France – quelle que soit la gravité de la situation – dispose de nombreux avantages. Son principal atout, souvent rappelé et fortement ressenti, est la qualité de son capital humain, c'est-à-dire le haut niveau de formation de ses travailleurs et la capacité d'initiative dont fait preuve sa jeunesse. Le second atout de la France, décisif et paradoxal, est qu'une grande partie de ses difficultés lui sont propres : il ne revient qu'aux Français de se mettre d'accord entre eux pour définir et initier les réformes dont dépend le redressement de la nation. Vaste programme, dira-t-on !

¹ Raymond Aron, *Introduction à la philosophie politique – Démocratie et Révolution*, Livre de Poche, p. 112 (discours prononcé à l'ENA en 1952).

Aussi, face à l'apparente impossibilité de la réforme, l'Institut de l'entreprise a-t-il la conviction que « la réforme du réformateur » peut être une des clés pour résoudre les difficultés du pays. Il ne s'agit pas ici de relancer le « rubik's cube » institutionnel et d'alimenter le débat sur une VI^e République. De manière très concrète, sur la base d'une analyse des pratiques actuelles, à la lumière des exemples étrangers et en prenant en compte les évolutions majeures que connaît notre société, ce travail a pour ambition d'identifier quelques réformes clés, pragmatiques et pouvant être facilement déployées, susceptibles de changer la donne.

Nous sommes convaincus que la mère de toutes les réformes est, tout simplement, celle du réformateur. Nous ne pourrons collectivement résoudre les difficultés auxquelles nous sommes confrontés avec le logiciel qui les a provoquées, au moins en partie. L'enjeu est, aujourd'hui, moins de reconfigurer que de changer ce logiciel. Il s'agit de mettre en capacité d'agir celles et ceux qui ont en charge la définition et la gestion des affaires publiques, au niveau politique ou administratif.

Parce que nous sommes conscients du rôle civique des entreprises, parce que leurs dirigeants sont profondément attachés à la France², parce que les entreprises - qui sont les moteurs économiques du pays - ont besoin de prendre appui sur une action publique efficace et des services publics performants, nous souhaitons faire de la « réforme du réformateur » un sujet central du débat public. En matière de gestion du changement et de *management* des hommes, l'entreprise a un temps d'avance sur l'État. Elle peut, sans arrogance, mettre en perspective les principes managériaux qui lui permettent de se transformer en permanence pour rester compétitive, c'est-à-dire orientée vers le long terme pour assurer la pertinence et l'efficacité de son action.

C'est dans une perspective résolument constructive, avec espoir et enthousiasme, que nous signons trois courtes notes qui ont vocation à nourrir le débat et dont l'ambition est de soumettre aux candidats, aux élus et aux citoyens des éléments de réflexion pour réformer le réformateur ■

2 « Les grandes entreprises en France, je t'aime, moi non plus », Note de l'Institut de l'entreprise, septembre 2015.



QUELS TALENTS
POUR LA HAUTE
FONCTION
PUBLIQUE ?

INCIPIT

La gestion des ressources humaines (GRH) est un enjeu essentiel du bon fonctionnement des services publics et de leur action au service de l'intérêt général : les agents publics sont au cœur des politiques publiques et rien ne peut être entrepris sans eux. Ce constat est d'autant plus vrai pour les « cadres dirigeants » du secteur public, qui soumettent aux responsables politiques les options structurantes pour le pays, déploient les réformes et conduisent le changement au sein des structures publiques.

L'essor du numérique renforce l'acuité du sujet, dans une double dimension. La transformation profonde du monde qu'il induit et l'adaptation, entre autres, des politiques publiques qu'il appelle, nécessite la mobilisation de savoir-faire nouveaux. Dans le même temps, la digitalisation emporte des conséquences sur la nature même de la gestion des ressources humaines et des modes de *leadership*, particulièrement profondes et exigeantes dans les administrations en raison de fonctionnements très hiérarchiques.

Les questions qui se posent sont fondamentales. Les organisations publiques disposent-elles des compétences nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre les réformes ? La GRH des organisations publiques est-elle adaptée à leurs besoins ? Plus fondamentalement, les dirigeants des administrations disposent-ils d'une marge de manœuvre et d'outils suffisants dans la gestion de leurs ressources humaines pour exercer un réel *leadership* ? Ces questions se posent avec une gravité singulière dans un contexte de défiance croissante entre le politique et l'administration³. Pour les traiter, cette note, après avoir défini les besoins de « l'employeur public », proposera des voies de réformes pour les « moments charnières » de la gestion des ressources humaines – du recrutement initial à la nomination à un poste de responsabilité en passant par la formation initiale et continue.

Ne sera pas traité ici le cas de la fonction publique hospitalière, au vu de ses spécificités propres.

ANALYSE DES BESOINS EN RESSOURCES HUMAINES DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

La première difficulté à laquelle s'expose la définition des besoins des organisations publiques est l'extrême diversité des métiers. Malgré cette diversité, il est possible d'identifier deux « fonctions » – une fonction de conception et une fonction de

³ Voir « Restaurer la responsabilité des décideurs publics », sous la direction d'A. de Romanet, in *Réformer le réformateur*, Institut de l'entreprise, novembre 2016.

management et de mise en œuvre – dont ont besoin l'État et ses différents opérateurs (établissements publics notamment), administrations et collectivités territoriales. Ces deux fonctions ne doivent évidemment pas être envisagées de manière binaire, des passages réguliers entre ces deux types de fonctions étant au contraire utiles et bénéfiques tant pour la structure que pour les cadres concernés.

L'IMPACT RH DES ÉVOLUTIONS DE L'ENVIRONNEMENT DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

De manière synthétique, les organismes publics devront faire face à des enjeux structurels, liés notamment à la persistance de la contrainte liée aux finances publiques et de l'impératif d'améliorer l'efficacité des politiques publiques ; à la complexification de l'action administrative et à l'augmentation des attentes des citoyens en termes de prise en compte de leur individualité et de leur participation à la conception des politiques publiques ; ainsi qu'à une exigence croissante de transparence et de justification des choix publics.

Face à ces évolutions, qui s'inscrivent dans des mutations profondes de notre environnement, les organisations publiques ont un besoin fort de talents en mesure d'imaginer les solutions pour améliorer les services publics et en réelle capacité de les déployer. C'est le constat qui oriente les propositions de cette note.

ÉTAT DES LIEUX DU RECRUTEMENT ET DE LA GESTION DES HAUTS POTENTIELS AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE

Précisions méthodologiques et champ couvert

Cette note s'intéresse aux cadres supérieurs de l'État et des collectivités territoriales, qui exercent des responsabilités stratégiques et managériales, tels que les directeurs d'administration centrale, les cadres dirigeants des opérateurs publics, les représentants de l'État dans les territoires et à l'étranger, ainsi que les fonctionnaires dirigeants des collectivités territoriales. En l'état, il n'existe pas de délimitation précise de ce groupe.

La Direction générale de la fonction publique (DGAFP) utilise les critères d'identification suivants⁴:

- les différents corps de la fonction publique dont les membres ont vocation à exercer des fonctions de direction, dont notamment les corps que l'on rejoint à l'issue de l'École nationale d'administration (administrateurs civils, corps préfectoral, Conseil d'État, Cour des comptes...) et de l'École polytechnique (Mines, Ponts, Insee...). Outre ces deux écoles, il est à noter que d'autres Ministères ont leurs propres voies de recrutement et écoles (Défense, Éducation nationale, Justice, Police, Culture...). Cette diversité dans le recrutement traduit la pluralité des missions et des contraintes s'exerçant au sein de la fonction publique⁵. Enfin, la fonction publique territoriale dispose de sa propre école de formation de cadres dirigeants, avec l'École nationale d'études territoriale (INET) ;
- les emplois à la discrétion du gouvernement (c'est-à-dire dont les titulaires sont nommés en Conseil des Ministres, sans contrainte juridique en termes de corps d'origine et de compétences), tels les préfets, les ambassadeurs ou les directeurs d'administration centrale des ministères. Rassemblant environ 500 personnes, ces emplois sont très majoritairement occupés par des personnes issues de la fonction publique et des corps et écoles précédemment cités.

UN VIVIER DE HAUTS POTENTIELS DE QUALITÉ. MAIS AVEC UNE GESTION CLOISONNÉE

Le système actuel de GRH des hauts potentiels de la haute fonction publique s'articule autour de plusieurs caractéristiques très spécifiques.

La prépondérance du concours comme mode de recrutement initial. Le concours constitue le mode normal de recrutement dans la fonction publique afin d'en assurer son impartialité et sa qualité. Les concours externes des écoles de la fonction publique et les voies de promotion interne sont les modes normaux d'entrée dans le vivier des hauts potentiels. Les cadres dirigeants de la haute fonction publique en sont très majoritairement issus.

⁴ Voir l'onglet « définition – encadrement supérieur de l'Etat » du site internet de la DGAFP - <http://www.fonction-publique.gouv.fr/definition>

⁵ A ce titre, certaines des propositions avancées dans cette note devront parfois faire l'objet d'une adaptation à des cas particuliers.

Le rôle des corps dans le déroulement et la gestion des carrières. La haute fonction publique est structurée en « corps », cadres juridiques déterminants dans l'évolution des carrières. Leur existence emporte, sauf exceptions, des conséquences importantes pour les ressources humaines.

Leur nombre implique une gestion plus complexe, du fait de la diversité des règles, ainsi qu'une opacité, notamment en termes de salaires entre les différents corps. Un mouvement de fusion des corps a été engagé, notamment pour les élèves issus de l'École Polytechnique⁶. De manière déterminante pour la gestion des hauts potentiels de l'État, il existe une hiérarchie entre les différents corps. Il existe des « grands corps », pour lesquels la sociologie administrative indique qu'ils constituent un « plus » pour la carrière⁷. Dans les faits, l'appartenance à un « grand corps » offre l'accès à un ensemble plus vaste d'opportunités de carrière via le réseau des membres. En tout état de cause, toute réforme de la gestion des hauts potentiels de la haute fonction publique doit prendre en compte qu'un système existe déjà – celui des grands corps – mais qui apparaît éclaté et peu transparent.

Des carrières rapides, avec des taux de rotation élevés et la problématique du « passage en cabinet ». Un élément caractéristique de la haute fonction publique est la rapidité des carrières, avec une durée des postes faible et un accès rapide à des fonctions de responsabilité. Le « passage en cabinet » constitue le paroxysme de ce système : après quelques années passées dans les services, le conseiller technique issu du ministère peut participer à la décision auprès du Ministre et dialoguer avec les plus hauts responsables administratifs.

La faiblesse des organes interministériels dans la gestion des carrières. Alors que la création de l'ENA et du corps des administrateurs civils avait pour objectif de parvenir à décloisonner les « mondes administratifs », le problème semble persister aujourd'hui. Il peut en résulter une attrition du vivier de recrutement et une moindre capacité d'innovation de la structure. Afin de faire face à ces critiques, plusieurs réformes ont été entreprises au cours des dernières années (voir *infra*).

La problématique délicate de la gestion des fins des carrières. Au-delà des questions sur la mise en valeur de l'expérience acquise et de l'intérêt des postes proposés au cours

⁶ A titre d'exemple, au cours des dernières années, le corps des télécoms puis celui des assurances ont fusionné avec celui des mines. De la même façon, le corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts est issu de fusions successives, entre 2002 et 2009, de six grands corps d'ingénieurs dans le cadre d'une réforme de l'État.

⁷ Voir par exemple l'article de L. Rouban – « La norme et l'institution : les mutations professionnelles des énarques de 1970 à 2010 »

de ce troisième tiers de la carrière, la question du dimensionnement de la structure et de sa capacité à employer efficacement une population vieillissante apparaît primordiale.

Une difficulté à atteindre un objectif global de parité, en raison du déséquilibre du vivier initial de recrutement.

LES RÉCENTES RÉFORMES ENGAGÉES EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DES CADRES PUBLICS.

Prenant acte des évolutions récentes, la circulaire du Premier Ministre du 10 juin 2015⁸ relative à la gestion des cadres et au *management* dans la fonction publique d'État rappelle les enjeux et souligne les défis à venir. Les récentes réformes engagées en matière de gestion des ressources humaines vont dans deux sens.

- L'intégration des outils des ressources humaines, en vue de mieux prendre en compte les compétences managériales et de rendre plus efficaces les évaluations des agents (entretien d'évaluation annuelle ; évaluation à 180° ; proposition de formation continue au *management*⁹). Sur ce point, la circulaire du Premier ministre de 2015 fixe les principales orientations¹⁰. Sont par ailleurs généralisées les lettres de mission, l'évaluation et la modulation associée à la prime de performance, la mise en œuvre de programmes d'accompagnement et de formations.
- La création, qui pourrait s'avérer structurante à moyen terme, d'une « Mission cadres dirigeants », rattachée au Premier Ministre, dont le rôle est d'identifier avec l'aide des ministères les hauts potentiels destinés à des postes de direction et de les accompagner de manière appropriée (formation spécifique au management et à la prise de poste ; mise en situation). La réussite de cette mission dépendra de la mesure dans laquelle elle pourra jouer un rôle effectif dans les décisions de nomination. Pour cela des modalités opérationnelles dans les processus de nomination sont précisées : constitution d'un vivier interministériel (comprenant aujourd'hui près de 550 talents identifiés) dont les profils sont consultables par les autorités de nomination, généralisation progressive des

8 http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/06/cir_39708.pdf

9 Il convient de souligner que ces initiatives demeurent néanmoins très cloisonnées à ce jour.

10 http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/06/cir_39708.pdf

comités d'audition qui avaient été instaurés pour les fonctions les plus transversales et stratégiques¹¹, élaboration d'une grille de compétences managériales des cadres dirigeants.

Afin de garantir la réussite de ces réformes, tant les axes ministériels qu'interministériels sont mobilisés. Au sein de chaque ministère, les secrétaires généraux et les directeurs des ressources humaines ont vu leur positionnement renforcé. Par ailleurs, des outils de gestion (plan managériaux, revue des cadres, suivi des formations, suivi et structuration des parcours professionnels, identification des talents et développement des trajectoires interministérielles, en lien avec la Mission cadres dirigeants) ont été développés¹². Au niveau interministériel, le rôle d'animation et de suivi du vivier a été renforcé sous l'impulsion de la Mission cadres dirigeants. Ainsi, les cadres dirigeants identifiés peuvent bénéficier de formations et *coachings*, de séminaires (avec leurs pairs), d'évaluations auprès d'organismes extérieurs à l'administration. Par ailleurs, dans le cadre des processus de nomination, un nombre de minimum de candidatures doit provenir du vivier : pour toute nomination à un poste de sous-directeur ou au-dessus, deux candidats sur trois doivent appartenir au vivier de la Mission, ce qui constitue une forte incitation pour les administrations à transmettre les informations dont elles disposent sur les hauts potentiels à la Mission.

Ces dispositifs qui montent en puissance progressivement viennent prendre le relais des outils de GRH des cadres mis en place, et avec des degrés de maturité variables, au sein de chaque administration.

¹¹ Désormais, cette démarche remplace notamment l'obligation qui était faite de formuler trois propositions pour les nominations de directeur d'administration centrale.

¹² C'est par exemple le cas au Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, où les mécanismes de nomination aux postes dirigeants (Recteurs, DA-SEN, etc.) ont été repensés.

VISION CIBLE : LE RENFORCEMENT D'UN VIVIER OUVERT ET DIVERSIFIÉ DE HAUTS POTENTIELS. METTANT À PROFIT DES ORGANISATIONS PUBLIQUES UNE CAPACITÉ À ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT

Cette note ne propose pas un « big bang » de la fonction publique, mais une refondation à partir de la définition des besoins des organisations publiques. Dans un contexte en forte évolution (cf. *supra*), l'enjeu de la GRH publique est de faire en sorte que les cadres dirigeants des organisations publiques soient en mesure d'imaginer et de mener à bien des reconfigurations majeures des structures et des politiques publiques.

En prenant appui sur l'article « Un leadership engagé » (O. Basso et E. Lulin, *Sociétal* 2009), on peut préciser quelques qualités nécessaires pour répondre à ces besoins *Sociétal* : des compétences techniques, des compétences orientées sur l'élaboration d'un projet et d'orientations stratégiques, des compétences de mise en œuvre opérationnelle, des compétences de management, des compétences communicationnelles et entrepreneuriales.

Ces grandes catégories de compétences se retrouvent dans de nombreux référentiels de compétences, élaborés en Europe pour la gestion des hauts fonctionnaires¹³. Pour autant, il demeure nécessaire de prendre en compte les spécificités de la sphère publique. Pour des hauts potentiels qui ont des alternatives de carrière dans le secteur privé plus rémunératrices, les valeurs qui motivent l'engagement doivent demeurer au cœur du référentiel de la GRH publique, ainsi que la capacité de l'administration à pouvoir leur donner l'opportunité d'agir.

Dès lors que cette liste de compétences demeure générique, il revient aux structures RH de terrain, en lien avec les organismes interministériels (comme peut l'être la Mission cadres dirigeants) de les déployer en prenant en compte les spécificités locales et la culture de la structure. À ce titre, le renforcement des échanges mais aussi une plus grande publicité autour des compétences valorisées, des besoins des structures publiques et des mouvements au sein et en dehors de ce vivier sont nécessaires.

¹³ Exemple du référentiel de compétences défini en Grande Bretagne pour les hauts-fonctionnaires : « Modèles de gestion des compétences en Europe », Revue Française d'Administration Publique, 2004, n° 116

La principale ambition de cette note est de déployer une GRH plus professionnelle, prévisionnelle et centrée sur un suivi qualitatif et de long terme des hauts potentiels et des carrières. Celle-ci est un des outils permettant aux directeurs des administrations d'être valorisés en tant que managers. Le ministre doit pouvoir s'appuyer sur son administration¹⁴ et sur un directeur en qui il a confiance, lui-même en capacité d'exercer un réel *leadership* sur les cadres placés sous son autorité. C'est en ce sens que doivent être conçus ou améliorés les outils de management, pour conférer aux managers de réelles marges de manœuvre en matière de ressources humaines. Ce n'est pas toujours le cas aujourd'hui : les décisions concernant l'avancement, les nominations, le choix des formations, les mobilités, l'octroi de primes, etc. relèvent aujourd'hui de règles statutaires centralisées et sous la vigilance des organisations syndicales. Plus avant encore, c'est la capacité à décider, intimement liée à la délégation de l'autorité qui doit pouvoir s'exprimer. En d'autres termes, le déploiement d'une GRH moderne, le développement et la reconnaissance des compétences managériales auxquelles appelle cette note visent à asseoir la légitimité des dirigeants¹⁵, leur permettant d'accomplir pleinement leur mission.

¹⁴ Voir « Restaurer la responsabilité des décideurs publics », sous la direction d'Augustin de Romanet, in Réformer le réformateur, Note de l'Institut de l'entreprise, 2016.

¹⁵ Les directeurs des administrations sont pris en étau entre des cabinets ministériels pléthoriques, des injonctions contradictoires de politiques insuffisamment préparés à exercer leur mission. Voir « Restaurer la responsabilité des décideurs publics », *supra*.

ORIENTATIONS

ORIENTATION N°1 – UN RECRUTEMENT INITIAL REFONDÉ. POUR PLUS DE DIVERSITÉ ET D'INNOVATION

Le recrutement initial est un « moment » fondamental pour la GRH, surtout pour des structures qui recrutent en droit pour une carrière entière. Comme indiqué, le concours demeure le mode de recrutement de la haute fonction publique. Il est ici utile de différencier les écoles de service public, selon qu'elles forment soit des spécialistes pour un Ministère, où l'alignement entre le concours et les besoins est plus simple à assurer, ou des généralistes pour l'ensemble des Ministères et des collectivités territoriales (ENA et INET). Deux voies de réformes sont possibles.

La première est classique : les concours de recrutement se concentrent sur la maîtrise de connaissances académiques et prennent peu en compte les capacités des candidats à réagir à des situations de crise, à animer des équipes ou à faire face à des difficultés managériales. Ce constat a conduit à une réforme significative du concours d'entrée à l'ENA qui vise à mieux prendre en compte les motivations du candidat et à l'évaluer en fonction de sa compréhension des enjeux du secteur public¹⁶.

Cette réforme bienvenue constitue le début d'un processus au terme duquel les capacités managériales devront constituer un critère de recrutement au même titre que les connaissances académiques. Les écoles de service public pourraient s'inspirer, en les adaptant, des études de cas proposées par les cabinets de conseil en stratégie. Il semble possible d'établir une « banque » d'études de cas, renouvelée chaque année et qui servirait de base au « Grand Oral » de l'ENA et de l'INET.

La seconde est moins fréquente : elle porte sur le contenu des connaissances académiques qui sont attendues des futurs hauts fonctionnaires. De fait, l'ENA et l'INET recrutent sur la base d'épreuves généralistes, ce qui a l'avantage d'assurer que le candidat perçoit le fonctionnement du système institutionnel et administratif

¹⁶ On pourra noter trois évolutions : l'ajout d'une épreuve orale collective, qui fait travailler plusieurs élèves sur une simulation de situation réelle ; la présence systématique d'un spécialiste RH au sein du jury du Grand Oral et le recentrement de cette épreuve sur les motivations du candidat ; la refonte des programmes et des modalités de certaines épreuves (questions européennes par exemple) pour mieux évaluer la compréhension du fonctionnement concret des institutions par l'élève.

et est capable de mobiliser des connaissances diverses.

Ce système n'assure cependant pas la maîtrise de la discipline (par l'exemple l'économie) telle qu'elle est pratiquée dans les organisations internationales (Commission, FMI ou OCDE, qui privilégient dans leur recrutement une part importante de docteurs ou PhD).

Ce diagnostic appelle une réforme : un poids plus important donné à une « compétence-cœur » dans les concours de recrutement. Ainsi, tout en s'assurant que le candidat dispose d'une connaissance générale du système administratif et maîtrise les enjeux des politiques publiques, le concours pourrait être refondé sur la base d'un système d'options limitées au droit et à l'économie. Chaque candidat choisirait une « épreuve dominante », dont le format serait aligné sur les niveaux de compétence attendus au niveau Master.

Cette refondation des concours généralistes aura deux autres avantages. D'une part, **cela favorisera une plus grande diversification du recrutement**, en permettant à des jeunes professionnels et à des docteurs de postuler. D'autre part, **la maîtrise d'une « compétence-cœur » assurera que chaque candidat et futur fonctionnaire dispose d'une expérience de la recherche telle qu'elle se pratique à haut niveau, ce qui favorisera sa capacité à dialoguer avec la sphère académique dans le futur.**

ORIENTATION N°2 - UNE FORMATION INITIALE PLUS CENTRÉE SUR L'EXERCICE DE FONCTIONS MANAGÉRIALES ET LA CONDUITE DU CHANGEMENT. UNE FORMATION CONTINUE PLUS DÉVELOPPÉE ET PERSONNALISÉE.

Les orientations présentées visent ici à faire en sorte que les dispositifs de formation initiale et continue soient alignés avec les objectifs définis dans le cadre d'une GRH publique cohérente.

PROLONGER LES EFFORTS POUR FAIRE DU MANAGEMENT LE CŒUR DES FORMATIONS INITIALES PROPOSÉES AUX FONCTIONNAIRES

De nombreuses écoles de service public ont entamé une réforme de leur scolarité pour préparer leurs élèves à leur future fonction de cadres d'organisation publique. En particulier, l'ENA a engagé une réforme de la scolarité qui sera effective en septembre 2016 : elle reposera sur une série d'expériences concrètes en lien avec le management et l'innovation qui devront être mobilisées pour les épreuves finales de la scolarité, et qui joueront donc un rôle dans le « classement de sortie ».

Sans préjuger du degré d'avancement de ces réformes dans les différentes écoles du service public, il apparaît que les éléments suivants devraient figurer au centre de la scolarité de tous les futurs fonctionnaires :

- un stage obligatoire auprès d'une organisation de terrain confrontée à des transformations organisationnelles majeures, comme Pôle Emploi ;
- l'introduction systématique de comparaison avec des expériences internationales et européennes en matière de réformes des structures publiques, avec des stages ou des déplacements à l'étranger ;
- l'introduction d'une enquête sociologique dans le cursus de formation (prenant la forme d'un audit organisationnel), qui permettrait de donner des grilles de lecture pour la compréhension et l'accompagnement du processus de changement ;
- l'exposition croissante à des responsabilités managériales lors des stages, avec l'accompagnement d'une personne au sein de la structure publique, jouant le rôle d'un tuteur ;
- la constitution de parcours de formation sur la base d'études de cas concrètes et d'interventions de praticiens.

LE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE DE FORMATION CONTINUE PLUS TRANSVERSALE AVEC LA CRÉATION D'UN LABORATOIRE DE L'INNOVATION PUBLIQUE

L'offre de formation doit être régulièrement adaptée et rationalisée pour prendre en compte les évolutions des besoins des organisations publiques et des hauts fonctionnaires. Cela signifie que les programmes de formation gagneraient à être discutés annuellement à l'aune des enjeux stratégiques des organisations mais aussi des attentes remontées par les personnes formées. **La procédure du retour d'expérience est ainsi essentielle** et doit

être généralisée de façon pertinente à d'autres processus RH¹⁷.

Concernant les dispositifs de formation, il serait utile d'encourager une logique de travail collectif, transversale aux organisations publiques et plus ouverte sur la société. A court terme, l'objectif pourrait être de créer un Laboratoire de l'innovation publique, dont la principale fonction serait d'organiser des sessions où les cadres publics de différents horizons auront l'opportunité d'échanger sur leurs pratiques, sur les difficultés rencontrées et sur les moyens employés pour les dépasser.

ORIENTATION N° 3 - ASSURER UN DÉROULEMENT DES CARRIÈRES IMPARTIAL ET ADAPTÉ AUX BESOINS DE L'EMPLOYEUR

Concernant les nominations, il est essentiel que les personnes nommées disposent des compétences requises par leur fonction et apparaissent légitimes au regard de leurs réalisations passées. En outre, toute nomination doit s'inscrire dans un parcours cohérent, élaboré conjointement par la personne et la structure à laquelle il appartient, impliquant au plus près les managers. Ces conditions sont déterminantes pour que le manager soit légitime, valorisé et mis en capacité d'accomplir la mission pour laquelle il a été identifié et choisi.

INSTAURER UNE MÊME LIGNE DE DÉPART POUR LES CARRIÈRES DES HAUTS POTENTIELS

Le système de sélection des « Grands corps » souffre aujourd'hui de ce qu'il sélectionne très tôt et sur la base de critères essentiellement scolaires. Une réforme, récemment envisagée, serait de décaler le moment du recrutement quelques années après le début de la carrière administrative (quatre ans). Cette réforme permettrait à ces institutions de recruter des personnes ayant une expérience concrète du fonctionnement des administrations. Un tel décalage du recrutement occasionnerait peu de risque opérationnel, ces institutions ayant déjà l'habitude de procéder à des recrutements de fonctionnaires en cours de carrière, par la voie du tour extérieur.

¹⁷ C'est par exemple déjà le cas lors des prises de poste dans le cadre du vivier de la Mission Cadres dirigeants.

VALORISER DAVANTAGE LE MANAGEMENT DANS LE PARCOURS DES HAUTS POTENTIELS

Considérant les situations de profondes transformations auxquelles sont et seront confrontées les organisations publiques, il serait pertinent de valoriser davantage les qualités managériales des hauts potentiels dans des situations appelant l'exercice d'un *leadership*. Cette valorisation suppose dans le même temps une transformation profonde des règles du jeu dans le fonctionnement des organisations publiques. Par exemple, la valorisation de la capacité à décider dans des situations de changement requiert une plus grande déconcentration des procédures et une délégation de l'autorité au niveau local. L'appréciation des qualités managériales supposerait également que les hauts potentiels disposent de plus grandes marges de manœuvre dans des décisions relevant de la GRH (avancement, nominations, suivi des formations, attribution des mobilités et des primes), alors que ces choix découlent aujourd'hui pour une large part de règles statutaires et centralisées (cf. *supra*).

TROUVER LE BON « TEMPO » DANS LE DÉROULEMENT DES CARRIÈRES

Le rythme des progressions et des changements de postes est un enjeu essentiel pour toute structure humaine, puisqu'il faut assurer à la fois la motivation et l'implication des hauts potentiels et l'accumulation de l'expérience. A l'aune de cet arbitrage, il est possible d'affirmer que le *turnover* des hauts potentiels est trop important, notamment au regard de l'allongement des carrières et du besoin croissant d'expertise. Il serait ainsi utile de renforcer la réflexion sur la durée optimale d'un poste (3 ans a *minima*) en associant les RH des administrations centrales, en l'articulant à la problématique de la gestion des carrières sur le moyen-long terme et à la question des incitations des hauts potentiels. Une telle réflexion devra évidemment faire l'objet d'une explication afin de susciter l'adhésion des personnes concernées par ce changement.

LE DÉVELOPPEMENT DE REGARDS CROISÉS AUTOUR DES NOMINATIONS

Les processus de nomination aux postes à responsabilité (directeur d'administration ou d'opérateur, préfet, ambassadeur, etc.) sont l'enjeu le plus sensible de la GRH. D'une part, il est indispensable d'assurer la légitimité, en termes de compétences et de résultats déjà obtenus, du dirigeant public nouvellement nommé. D'autre part, il relève de la souveraineté du dirigeant politique (ministre) de choisir ses principaux collaborateurs (directeurs d'administration centrale ou directeurs d'opérateur).

Ainsi, et cela est vrai sur l'ensemble des nominations, la volonté actuelle de responsabilisation des ministres et des cadres dirigeants de la fonction publique passe nécessairement par une plus grande liberté laissée à ces derniers dans le choix de leurs plus proches collaborateurs, afin de mener à bien le projet pour lequel ils ont été recrutés.

La nécessité d'assurer la légitimité des nominations conduit à développer des nouveaux outils pour évaluer périodiquement la valeur des hauts fonctionnaires et tenter d'objectiver l'évaluation des compétences, de manière collective afin d'éviter toute partialité. Ainsi, le 18 mai 2016, le Gouvernement a instauré un comité d'audition pour la nomination des directeurs d'administration centrale¹⁸. La tendance actuelle est dans le développement de « panel » ou de « jury » pour examiner les candidatures à un poste important, en vue de soumettre une liste restreinte au décideur public. Cette orientation, fondée sur l'évaluation collégiale des candidats préalablement à la nomination, est bienvenue. Toutefois, pour fonctionner dans la pratique, un certain nombre d'éléments doivent être respectés.

La diversité des membres du jury participant aux délibérations est centrale pour favoriser une pluralité effective des profils promus. **La publicité des postes et la confidentialité des candidatures sont indispensables**, de manière à ce que les candidats déjà présents dans la structure ne disposent pas d'un avantage dans la connaissance de l'information relative à l'ouverture d'un poste. La confidentialité est aussi un prérequis absolu : certaines personnes ne voudront se porter candidat que s'ils savent que leur candidature restera secrète et que, en cas d'échec, leur structure actuelle ne leur en fera pas porter le prix. **L'implication effective de l'autorité politique de nomination est importante**. Le risque lié aux panels et à la définition de candidats soumis à l'autorité politique est que cette dernière se sente encore plus liée et moins désireuse de s'impliquer dans les nominations. Ainsi, le processus double déjà en vigueur doit être maintenu ou renforcé, de manière à ce que le ministre auditionne aussi les candidats retenus par le panel.

Enfin, et en faisant suite à certaines études, notamment de la Cour des comptes, il serait utile d'engager une réflexion sur la réduction du nombre d'emplois à la discrétion du gouvernement afin d'élargir le champ des emplois ayant une responsabilité opérationnelle et dont le processus de nomination sera principalement fondé sur les compétences et l'adéquation du profil au poste.

¹⁸ <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2016-05-18/creation-d-un-comite-d-audition-pour-la-nomination-des-direc>
http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/06/cir_41005.pdf

INSTAURER UNE LOGIQUE DE CO-CONSTRUCTION ET D'INDIVIDUALISATION DES CARRIÈRES

Il est essentiel de donner aux cadres des perspectives et de pouvoir construire des parcours professionnels qui répondent à leurs aspirations, tout en restant cohérent avec les besoins des organisations. Une pratique transversale serait la définition d'un programme de développement, conjointement agréé par le cadre et la filière RH de son organisation, qui définirait les compétences qu'il aura à acquérir, les formations auxquelles il aura droit et les postes pour lesquels il est attendu qu'il postule dans les années à venir. Sans que ce document soit opposable lors des processus de nomination, il devra être pris en compte à ces étapes clés de la carrière, pour s'assurer de la cohérence du parcours. Le parcours des profils d'experts devrait également être facilité, indépendamment des places hiérarchiques, permettant aux administrations de s'appuyer sur ces précieuses expertises – et aujourd'hui insuffisamment valorisées, avec un risque d'attrition.

ORIENTATION N° 4 - AMÉLIORER LES TRANSITIONS ENTRE LES SECTEURS PRIVÉ ET PUBLIC POUR ASSURER LA DIVERSITÉ DES CARRIÈRES ET DES COMPÉTENCES

LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE BÉNÉFICIERAIT D'ÉCHANGES PLUS NOMBREUX ENTRE LES SECTEURS PRIVÉ ET PUBLIC

Les échanges entre le secteur privé et la haute fonction publique permettent d'enrichir les compétences présentes au sein de la haute fonction publique, en intégrant les innovations les plus récentes développées par le secteur privé. Néanmoins, ces échanges demeurent rares¹⁹ et sont le plus souvent à sens unique. Plus qu'une mobilité du secteur public vers le secteur privé, il **importe de mettre en œuvre une véritable culture de la transition entre ces deux mondes**, en vue de faciliter des allers-retours dans un cadre déontologique approprié.

¹⁹ Entre 1998 et 2003, moins de 4 % des fonctionnaires ont rejoint le secteur privé et 2,8 % des salariés du privé sont devenus agents publics (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i3809.pdf>)

CES TRANSITIONS DE CARRIÈRE FONT FACE À DES DIFFICULTÉS INTRINSÈQUES

Ces difficultés sont de trois ordres. **Tout d'abord, la valorisation des expériences acquises dans le secteur privé apparaît difficile.** Cela rend le retour complexe, les expériences accumulées dans le secteur privé étant alors peu ou pas valorisées en termes d'ancienneté. **En outre, les écarts de rémunération entre le secteur privé et le secteur public peuvent limiter les retours vers la fonction publique,** et cela d'autant plus que l'agent ne bénéficie plus de l'avancement pendant son départ dans le privé. **Enfin, de tels mouvements soulèvent des problématiques spécifiques liées à la déontologie.** En effet, la politique de mobilité doit tenir compte des sujétions particulières auxquelles sont soumis les agents publics et des intérêts pour la sphère publique à faciliter de tels mouvements pour ses agents.

Le rôle de la Commission de déontologie de la fonction publique est ainsi central en matière de contrôle des départs des fonctionnaires vers le secteur privé. Les avis de celle-ci lient l'administration et sa saisine est obligatoire. Néanmoins, si des règles de plus en plus strictes se sont imposées pour faire face aux dérives observées par le passé, leur durcissement ne doit pas conduire à rendre de tels mouvements impossibles ou sous-optimaux, notamment pour l'action publique.

DES PISTES POUR FACILITER LES TRANSITIONS ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

Il importe de **préciser le cadre** spécifiant les modalités de transition entre le secteur privé et le secteur public, afin de limiter les incertitudes liées à de tels mouvements. Il pourrait être envisagé d'édicter une **charte relative aux transitions entre la sphère publique et le secteur privé.** Cette charte préciserait les règles appliquées par la Commission de déontologie et les prescriptions appliquées par celles-ci. En outre, la Commission de déontologie devrait voir ses moyens renforcés pour exercer un contrôle plus approfondi des dossiers dont elle a la charge (par exemple en développant, sous le sceau de la confidentialité, des auditions des collaborateurs et responsables des agents afin de mieux comprendre l'étendue de leurs activités) et devrait rendre un avis motivé de ses décisions.

Enfin, il importe de **renforcer l'attractivité des transitions entre les deux sphères professionnelles,** et en particulier le retour depuis le secteur privé vers le secteur public, qui constitue aujourd'hui une faiblesse notable de ces mouvements. Cette attractivité passe en premier lieu par **la valorisation des compétences acquises dans le secteur privé**

lors du retour dans la sphère publique. Nous suggérons de distinguer les bénéfiques pour l'organisation (compétences nécessaires à l'administration pour faire face à l'évolution de ses missions) et pour l'individu (besoins exprimés par l'agent lors de ses échanges avec les services en charge des ressources humaines). En second lieu, **le renforcement de l'attrait des postes au sein de la fonction publique peut aussi passer par une plus grande plasticité ou capacité d'évolution de ces postes**, le périmètre de ceux-ci pouvant s'étendre au fur et à mesure que la personne en place développe ses compétences. Enfin, s'il apparaît illusoire, et peut-être peu désirable, d'aligner les rémunérations au sein de la haute fonction publique sur celles du privé, **des réflexions pourraient être menées afin de mieux rétribuer la performance et l'engagement des fonctionnaires en poste**. L'augmentation de la part de la rémunération à la performance, qui doit faire l'objet d'une véritable évaluation individuelle et non d'une répartition autour d'une moyenne, constitue un axe de réflexion. Enfin, la mise en place de mobilités entre public et privé appelle un décloisonnement profond des univers professionnels. Celui-ci pourrait se traduire par exemple par l'instauration d'accords entre administrations et grandes entreprises.

ORIENTATION N°5 - LA PROFESSIONNALISATION DES RH ET DES MANAGERS POUR UNE GRH RENOUVELÉE

La gestion des hauts potentiels de la fonction publique de l'État est très éclatée entre les corps, les directions générales et les secrétariats généraux ministériels et interministériels (SGG). Il apparaît nécessaire de renforcer **l'intégration au niveau interministériel de la gestion des hauts potentiels, pour assurer la cohérence transversale des pratiques** et impulser une véritable politique de mobilité interne pour les hauts fonctionnaires. Pour ce faire, comme on l'a vu, la création et le renforcement de la Mission « Cadres Dirigeants » auprès du Premier Ministre a constitué une réforme majeure.

Ce dispositif ouvre la voie à la création d'un accompagnement professionnalisé, géré de manière transversale et interministérielle : il s'agit donc d'une évolution majeure pour la GRH de l'État. Il convient de renforcer cette Mission en lui attribuant des ressources humaines à la mesure de ses missions lorsque c'est nécessaire **mais surtout en travaillant à accroître sa notoriété**. Cela doit d'ailleurs se faire tant auprès des fonctionnaires concernés qu'auprès du grand public, afin de dissiper les préjugés d'une GRH de l'État incapable d'évolutions ou de réformes. Un partenariat étroit avec le Laboratoire de l'innovation publique permettrait de lui donner accès à des offres de formation continue spécifiques au secteur public.

Au-delà de cette structure dédiée aux cadres ayant vocation à exercer les plus hautes responsabilités, et comme cela a été souligné dans la circulaire du 10 juin 2015, la **professionnalisation de la GRH** dans les organisations publiques constitue un chantier central pour faire en sorte que tous les cadres publics soient suivis conformément aux orientations ici dégagées. Or, la GRH dans la fonction publique se caractérise encore par une gestion statutaire et centrée sur le dialogue social avec les organisations représentatives du personnel, laissant peu de place à un accompagnement individualisé et continu des hauts fonctionnaires. De ce fait, la fonction RH dispose de marges de manœuvre limitées pour assurer le suivi du développement des compétences des hauts fonctionnaires.

PISTES POUR UNE PROFESSIONNALISATION DE L'ACTION DES GESTIONNAIRES RH

La **valorisation de parcours de carrière et de compétences spécifiques aux gestionnaires RH** constitue une première piste de travail. Actuellement, il est admis que tout fonctionnaire peut exercer des responsabilités RH et qu'il n'est pas nécessaire de maîtriser des compétences spécifiques. **Face à ce constat, la valorisation des parcours signifie d'abord la définition de logiques de carrières et de fiches de postes propres à la fonction RH.** Cette définition est essentielle pour que l'expertise de la fonction RH soit davantage reconnue. Dans cette même logique, on peut penser à la mise en place de certifications reconnaissant les compétences acquises (en formation, évaluation, gestion de carrière...). Une autre façon de valoriser les parcours des gestionnaires RH consiste à rendre obligatoire le passage par la fonction RH dans la carrière des hauts fonctionnaires labellisés comme hauts potentiels. Dans cette optique, on pourrait imaginer qu'un poste RH soit une condition à toute candidature à un poste d'encadrement supérieur.

L'élargissement des prérogatives de la fonction RH dans la gestion des hauts fonctionnaires figure comme une deuxième piste de travail majeure. Comme le souligne Serge Vallemont (2005)²⁰, la conception de la fonction RH comme simple application de règles statutaires contribue pour une large part à son manque d'attractivité et à sa dévalorisation. La professionnalisation de la fonction RH signifie l'attribution de prérogatives accrues aux gestionnaires RH dans la gestion des hauts fonctionnaires, en matière de formation, d'évaluation et de gestion de carrière. Il convient ainsi d'accorder une **place accrue à la fonction RH dans le processus décisionnel.** Cela signifie que les gestionnaires RH doivent avoir la possibilité de discuter, voire de remettre en cause l'avis

²⁰ Vallemont, S., 2005, « Le nouveau rôle des directions des ressources humaines, de l'intendance au stratégique », *Revue Télescope*, Université du Québec, p. 36-47

du supérieur hiérarchique dans la gestion de ses subordonnés, et participent effectivement aux nominations aux postes intermédiaires. En contrepartie, cela impose une plus grande transparence dans les processus régissant les évolutions de carrière.

PISTES POUR UNE PROFESSIONNALISATION DE L'ACTION DES MANAGERS

La GRH ne doit pas être confondue avec la fonction RH : en effet, la gestion des talents requiert pour une large part l'implication des managers hiérarchiques. Leur rôle consiste à identifier les profils pertinents par rapport aux orientations stratégiques de l'organisation, ainsi qu'à **accompagner la carrière des membres de leur équipe qu'ils considèrent comme des talents**. Pour ce faire, ils doivent dans l'idéal avoir une bonne connaissance de la signification des critères d'évaluation et des objectifs de diversification des talents (notamment sur des critères de sexe), mais aussi du catalogue de formations pertinent pour les membres de leur équipe. Ils doivent également effectuer un suivi des formations du collaborateur par rapport à ses objectifs de développement personnel.

Deux leviers semblent pertinents pour impliquer la ligne managériale dans la gestion des talents. D'une part, il serait utile de **dispenser régulièrement des formations pratiques** (à partir de mises en situation) **aux managers pour leur apprendre à jouer pleinement leur rôle de coach**. D'autre part, il serait utile d'introduire des **critères d'évaluation pour les managers sur le développement du/des talent(s) au sein de leur équipe** ■

CONCLUSION

Tableau récapitulatif des propositions pour une gestion renforcée des talents dans la haute fonction publique

ORIENTATIONS DE LA GRAH ÉTUDIÉES	PROPOSITIONS POUVANT ÊTRE MISES EN ŒUVRE À COURT TERME	PROPOSITIONS REQUÉRANT UNE MISE EN ŒUVRE À MOYEN TERME
<i>Recrutement</i>	Plus grande valorisation des capacités managériales dans les critères de recrutement Valorisation d'une « compétence cœur » dans les épreuves de recrutement	Mise en place d'une bibliothèque d'études de cas pour les recrutements
<i>Formation initiale et continue</i>	Formation initiale davantage centrée sur la conduite du changement et l'exercice de fonctions managériales	Développement d'une offre de formation continue plus transversale avec la création d'un laboratoire de l'innovation publique
<i>Gestion de carrière et nominations</i>	Décalage du moment de la sélection dans les institutions d'excellence quelques années après le début de carrière administrative des cadres Renforcement des regards croisés lors des nominations pour éclairer la décision	Plus grande personnalisation de la carrière avec un programme de développement défini conjointement par le cadre et la filière RH
<i>Transitions de carrière entre le public et le privé</i>	Édiction d'une charte régissant les transitions entre les secteurs privé et public Valorisation des expériences acquises dans le privé	Renforcement de l'attractivité des postes au sein de la fonction publique avec une plus grande capacité d'évolution de ces postes
<i>Professionnalisation de l'action des RH et des managers</i>	Renforcement de la gestion interministérielle des « talents » dans le cadre de la Mission Cadres Dirigeants Formations pratiques aux managers pour renforcer leur rôle dans la gestion de carrière des cadres	Plus grande valorisation des parcours et des compétences de la fonction RH

Président

Xavier HUILLARD

Président-directeur général de Vinci

Conseil d'orientation

Laurent BURELLE

Président-directeur général de Plastic Omnium *

Philippe CARLI

Administrateur du Groupe Amaury

Dominique CERUTTI

Président-directeur général du Groupe Altran

Philippe CROUZET

Président du directoire de Vallourec

Antoine FREROT

Président-directeur général de Veolia

Pierre-Antoine GAILLY

Président du conseil d'administration de Vivarte

Jacques GOUNON

Président-directeur général du Groupe d'Eurotunnel

Henri LACHMANN

Ancien président de Schneider Electric *

Bruno LAFONT

Co-président du Conseil d'administration de LafargeHolcim

Frédéric LEMOINE

Président du directoire de Wendel

Marie-Christine LOMBARD

Présidente du directoire de Geodis

Gérard MESTRALLET

Président non exécutif du Conseil d'administration d'Engie *

Christian NIBOUREL

Président d'Accenture France

Henri PROGLIO

Administrateur de Thales

Denis RANQUE

Président du Conseil d'administration d'Airbus Group

Jacques RICHIER

Président-directeur général d'Allianz France

Augustin de ROMANET de BEAUNE

Président-directeur général du Groupe ADP

Frédéric SAINT-GEOURS

Président du Conseil de surveillance de la SNCF *

Nicolas SEKKAKI

Président d'IBM France

Pierre-Sébastien THILL

Associé de CMS Bureau Francis Lefebvre

* *Membres du Bureau*

Délégué Général

Frédéric MONLOUIS-FÉLICITÉ

La France souffre d'un véritable marasme économique. Le risque de déclassement s'intensifie. La défiance vis-à-vis du personnel et des partis politiques a atteint un niveau historique. L'Institut de l'entreprise, avec d'autres institutions publiques et privées, a fait de nombreuses propositions de réformes qui permettraient d'assurer un meilleur fonctionnement de l'économie française, du marché du travail et des services publics et, *in fine* de valoriser ses atouts. Pourtant, en dépit de quelques timides avancées, le constat d'un blocage persistant s'impose.

Faut-il en rester là ? L'Institut de l'entreprise refuse de se laisser emporter dans cette spirale mortifère. Face à l'apparente inertie, ses dirigeants ont la conviction que « la réforme du réformateur » est une des clés pour résoudre les difficultés du pays.

En matière de gestion du changement et de management des hommes, l'entreprise a un temps d'avance sur l'État. Elle peut, sans arrogance, mettre en perspective les principes managériaux qui lui permettent de se transformer en permanence. C'est dans une perspective résolument constructive, avec espoir et enthousiasme, que l'Institut de l'entreprise propose une étude, en trois courts volets, dont l'ambition est de soumettre aux candidats, aux élus et aux citoyens des pistes de transformations ciblées, pragmatiques et pouvant être facilement déployées, susceptibles de changer la donne ■

GOUVERNER AU XXI^{ème} SIÈCLE RÉFORMER LE RÉFORMATEUR

#1 - Restaurer la responsabilité des décideurs publics

#2 - Quels talents pour la haute fonction publique ?

#3 - Ouvrir le marché politique



facebook.com/institut.delentreprise



medium.com/institut-de-l-entreprise



twitter.com/inst_entreprise
[@inst_entreprise](https://twitter.com/inst_entreprise)



instagram.com/inst_entreprise



linkedin.com/company/institut-de-l-entreprise



29, rue de Lisbonne - 75008 Paris
Tél. : +33 (0)1 53 23 05 40
www.institut-entreprise.fr