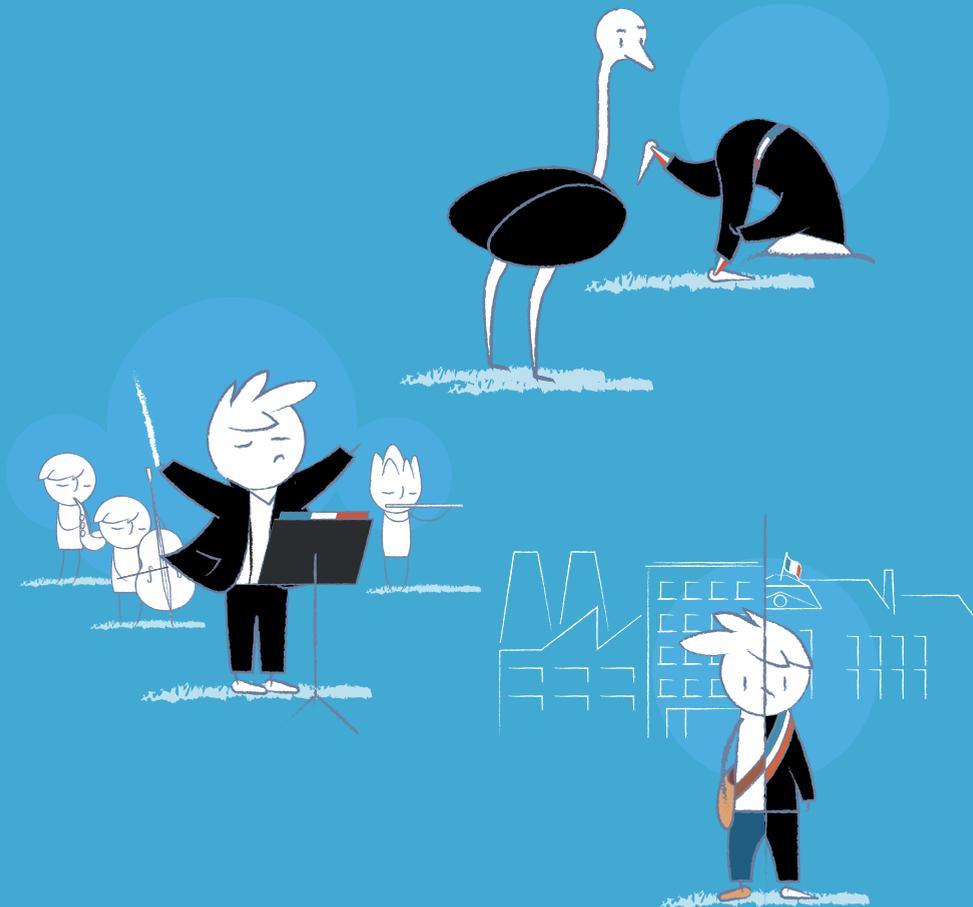


LES NOTES DE L'INSTITUT

GOUVERNER AU XXI^{ème} SIÈCLE

RÉFORMER LE RÉFORMATEUR



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

LES NOTES DE L'INSTITUT

Novembre 2016

RÉFORMER LE RÉFORMATEUR

#1 - RESTAURER LA RESPONSABILITÉ
DES DÉCIDEURS PUBLICS

#2 - QUELS TALENTS POUR LA HAUTE
FONCTION PUBLIQUE ?

#3 - OUVRIRE LE MARCHÉ POLITIQUE

SSOMMER

8-12

INTRODUCTION

13-27

#1 - RESTAURER LA RESPONSABILITÉ
DES DÉCIDEURS PUBLICS

16 - ENTRE POLITIQUE ET ADMINISTRATION : POUR UNE
CLARIFICATION DE LA CHAÎNE DE RESPONSABILITÉS

23 - RENFORCER LA CAPACITÉ D'INITIATIVE DES
DÉCIDEURS PUBLICS ET LA PRISE EN COMPTE DE LA
PERFORMANCE

29-49

#2 - QUELS TALENTS POUR LA
HAUTE FONCTION PUBLIQUE ?

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

37 - VISION CIBLE : LE RENFORCEMENT D'UN VIVIER OU-
VERT ET DIVERSIFIÉ DE HAUTS POTENTIELS, METTANT À
PROFIT DES ORGANISATIONS PUBLIQUES UNE CAPACITÉ
À ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT

39 - ORIENTATIONS

51-75

#3 - OUVRIR LE MARCHÉ POLITIQUE

53 - LA CRISE DE LA REPRÉSENTATION, UNE CRISE DU
PERSONNEL POLITIQUE

66 - LIBERTÉ DE CHOISIR, LIBERTÉ D'ÊTRE ÉLU : POUR
QUE LA VIE POLITIQUE SOIT L'AFFAIRE DE TOUS

76-77

CONCLUSION GÉNÉRALE

78-89

LES AUTEURS & LES AUDITIONS



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 déclin 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.

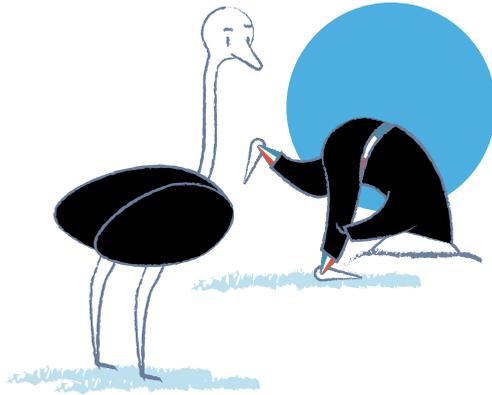
Nous sommes convaincus que la mère de toutes les réformes est, tout simplement, celle du réformateur. Nous ne pourrons collectivement résoudre les difficultés auxquelles nous sommes confrontés avec le logiciel qui les a provoquées, au moins en partie. L'enjeu est, aujourd'hui, moins de reconfigurer que 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.

GOUVERNER AU XXI^{ème} SIÈCLE



RÉFORMER LE RÉFORMATEUR #1

RESTAURER LA RESPONSABILITÉ
DES DÉCIDEURS PUBLICS

Sous la direction
d'Augustin de Romanet

LES NOTES DE L'INSTITUT



RESTAURER LA
RESPONSABILITÉ
DES DÉCIDEURS
PUBLICS

L'approche des grandes échéances politiques du pays est un moment privilégié pour dresser un inventaire de l'action des responsables politiques. Cet inventaire s'inscrit dans un contexte où le niveau d'insatisfaction des Français à l'égard du fonctionnement des institutions publiques atteint un niveau élevé. Au-delà de la définition d'un agenda de mesures, la « mère des réformes » est celle du système décisionnel public. Ce système doit être en mesure de présenter clairement à l'opinion les contraintes comme les opportunités et ses acteurs doivent effectivement pouvoir assumer jusqu'au bout leurs responsabilités.

La « responsabilité est le passif qui vient équilibrer l'actif de tout pouvoir ». Cette définition d'Olivier Beaud et Jean-Michel Blanquer renvoie à l'ensemble des règles procédurales et dispositifs organisationnels permettant d'identifier les personnes qui prennent les décisions et qui doivent être comptables des résultats obtenus. Un système efficace de responsabilité est un préalable nécessaire à la réussite du changement car il détermine tant la bonne définition des réformes que les incitations pour y parvenir. Il doit intégrer une réflexion portant sur la responsabilité des décideurs de l'heure vis-à-vis des générations futures pour s'extirper de la « myopie naturelle de nos démocraties » envers le temps long. Au niveau plus technique, la responsabilité des gestionnaires publics s'apprécie lorsqu'un cap est donné, et lorsqu'une vision structurée de l'intérêt général est affirmée.

Les difficultés de la sphère politico-administrative à mener des réformes structurelles, pourtant objets d'un large consensus, trouvent une de leurs sources dans un environnement trop peu propice à l'exercice entier des responsabilités. Ainsi, l'incapacité chronique du pouvoir exécutif à agir avec efficacité et en responsabilité et ce, en dépit des puissants outils donnés par la V^e République, révèle une situation de tétanie : les leviers de légitimation des décideurs apparaissent grippés, ou *a minima* insuffisants pour décider, mettre en œuvre et rendre des comptes (élection du Président au suffrage universel direct ; responsabilité devant le Parlement ; canal du référendum).

En réponse, deux voies ont été poursuivies. D'une part, s'est accéléré le développement d'un archipel d'entités autonomes, à la responsabilité mal établie, avec l'émergence des autorités administratives indépendantes et des opérateurs parapublics dont la tutelle apparaît souvent insatisfaisante. D'autre part, à la figure du décideur en surplomb, dont le ministre gaullien et le grand commis de l'État furent un temps les archétypes, s'est substituée une vaste galerie de personnages, avatars de la société civile et de la sphère des experts, tous détenteurs concurrents d'une fraction de responsabilité. Si un certain dirigisme d'État a pu écraser par sa verticalité une forme de pluralité d'opinions et d'avis, le caractère foisonnant de l'espace de délibération et de décision ne conduit pas nécessairement à des résultats plus satisfaisants.

Le système de responsabilité français souffre de deux défauts majeurs :

- *Ex ante*, la multiplication des acteurs conduit à une dilution des responsabilités en matière de prise de décision : entre le cabinet du ministre, le directeur d'administration centrale, l'autorité de contrôle indépendante, et le dirigeant d'opérateur/établissement public, la chaîne des responsabilités est trop imprécise.
- *Ex post*, la mesure et l'appréciation des résultats demeurent très perfectibles, ainsi que les mécanismes sanctionnant la performance (prime, progression de carrière).

Face à ce constat, il s'agit de promouvoir un écosystème de responsabilité, innovant et proportionné, renouvelant les ressorts d'une véritable éthique de l'action publique, compatible avec une gestion déculpabilisante de l'échec.

La responsabilité respective de chaque maillon de la chaîne de décision et de mise en œuvre doit être (i) clairement et précisément définie, (ii) puis évaluée sans esquive ni complaisance, c'est-à-dire en étant prioritairement tournée vers la recherche de résultats sans nourrir la « résurgence sociale de l'accusation » dont Paul Ricoeur avait bien perçu la dynamique. Si la peur de l'échec et la crainte de la sanction tétanisaient le décideur et le manager publics, l'État pourrait perdre son rôle historique d'impulsion de la transformation de la société française.

La note s'attachera à proposer des pistes pour orienter le régime de responsabilité des managers publics vers la performance et l'exemplarité. Ce régime doit assumer une prise de risque raisonnée et concertée, en tant que composante du progrès, au bénéfice des collectivités et des différents opérateurs sociaux et économiques.

ENTRE POLITIQUE ET ADMINISTRATION : POUR UNE CLARIFICATION DE LA CHAÎNE DE RESPONSABILITÉS

UN SYSTÈME AUJOURD'HUI ILLISIBLE ET DÉRESPONSABILISANT

Pour beaucoup de nos concitoyens, les circuits de prise de décision sont très compliqués, à l'origine de ce que Pierre Rosanvallon a appelé la crise de l'imputation. Les responsabilités des parties prenantes ne sont pas toujours clairement distribuées, peuvent se chevaucher, et demeurent insuffisamment identifiées entre décideurs politiques et « maîtres d'œuvre » administratifs. L'intrication entre les niveaux locaux, nationaux et européens renforce

cette impression d'opacité par une dilatation des circuits de décision. Plus généralement, l'idée politique de gouvernement tend à se confondre avec celle, plus procédurale, de gouvernance. Cela risque d'entraîner la fragmentation de l'image même de la « décision » dans l'espace et dans le temps. D'une part, la décision, ou plus souvent un faisceau d'arbitrages, s'inscrit dans un espace peu cohérent de procédures de consultation, de négociation et d'arrangements délibératifs « mous » entre différents opérateurs d'une politique donnée. D'autre part, elle est gouvernée par des calendriers techniques relativement détachés du temps politique, c'est-à-dire de la scansion démocratique ternaire « délibération ex-ante/décision/évaluation ex-post ». Cela crée un sentiment de décalage des décideurs et gestionnaires dont l'action, en particulier projetée aux échelles macroscopiques (niveaux national, européen et international), paraît à l'abri des grandes orientations décidées par le peuple à l'occasion des élections.

REPLACER LE DÉCIDEUR POLITIQUE AU CENTRE DE LA DÉFINITION DE LA STRATÉGIE

Ce constat appelle une nécessaire clarification de la chaîne de responsabilité aussi bien pour assurer le contrôle par le citoyen que l'efficacité de l'action publique. Or, si la responsabilité du Président de la République et du Premier ministre est bien établie dans notre système décisionnel très centralisé, il en va différemment de celle des ministres pourtant chargés de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques et placés à la tête d'administrations dont ils peuvent librement nommer les directeurs.

Nommés et révoqués de manière discrétionnaire par le Président de la République sur proposition du Premier ministre¹, les ministres peuvent voir leur responsabilité engagée devant les juridictions financières. Toutefois, ils n'ont pas de responsabilité politique directe devant le Parlement et leur responsabilité aux yeux de l'opinion est incertaine par la difficulté à identifier l'origine des décisions. Ils sont pourtant, par définition et avec l'appui de l'administration, les premiers décideurs d'une politique publique, les premiers responsables de son application et, in fine, les principaux comptables des résultats qu'elle produit.

Une étude sur la responsabilité des managers publics ne peut donc faire l'économie d'une analyse de l'exercice de leur responsabilité.

¹ Article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Un ministre gestionnaire des affaires courantes, une administration sans ligne directrice

Insuffisante préparation lors d'alternances politiques, fréquents remaniements gouvernementaux, multiplication des découpages ministériels et extrême centralisation de la décision politique à l'Élysée et à Matignon ont tendu, dans la période récente, à mettre en cause la fonction de ministre comme responsable d'une politique publique bien définie.

L'absence d'expertise sectorielle spécifique des ministres s'accorde en effet mal avec le degré de complexité de l'environnement dans lequel ils doivent évoluer. La décision résulte presque toujours d'un jeu d'acteurs complexe entre échelons (européen, national ou local) et entre ministères. De fait, une insuffisante préparation du décideur politique tend à réduire son rôle à celui de gestionnaire des affaires courantes en obérant sa capacité à s'extraire de débats techniques pour impulser une stratégie. Et ce d'autant plus que le ministre est souvent incité à agir rapidement après son entrée en fonction, s'il veut que ses réformes ne soient pas vouées à l'échec.

Pour un renforcement du rôle d'impulsion du ministre

Il semble ainsi nécessaire de renforcer la responsabilité du ministre comme acteur central de la politique publique dont il a la responsabilité. Dans cette perspective, les nominations aux principaux portefeuilles ministériels devraient se fonder de manière plus évidente sur l'expertise sectorielle préalable des candidats afin d'éviter que la responsabilité ne soit diluée ou appauvrie par les débats techniques.

Les candidats pourraient utilement développer cette expertise en amont de leur possible nomination grâce à l'installation de « gouvernements fantômes » sur le modèle britannique². Si le système parlementaire et partisan français paraît peu favorable à une institutionnalisation aussi forte d'une telle pratique, qui ne peut prospérer que dans un face-à-face bipartisan, son développement a minima dès le stade de la campagne électorale serait fort utile. Cela renforcerait le degré de préparation des candidats et, partant, leur capacité d'énonciation politique dès leur entrée en fonction pour déterminer quelle stratégie mener, vers quels objectifs, avec quels instruments et selon quel calendrier. Bien entendu, la participation à un « gouvernement fantôme » ne saurait

² Le *shadow* cabinet occupe dans le système bipartisan de Westminster une place tout à fait centrale dans le débat démocratique outre-Manche et les membres de ce « gouvernement d'opposition » se voient confier, par la pratique constitutionnelle britannique, des fonctions de contrôle importantes ainsi qu'un rôle symbolique de poids dans le face-à-face ritualisé à la Chambre des communes.

constituer une condition nécessaire à une nomination au gouvernement, d'une part pour préserver la compétence souveraine du Président de la République en la matière et, d'autre part, pour ne pas se priver de l'expertise de talents issus du secteur privé à qui l'on ne peut légitimement imposer de s'exposer politiquement préalablement à une éventuelle nomination au Gouvernement. Ces instances constitueraient simplement un vivier naturel, comme dans le modèle britannique.

Enfin, l'établissement d'une responsabilité ministérielle souffre de la tendance récente à faire du maintien ou de la création de portefeuilles ministériels très spécialisés un marqueur des priorités politiques. Cette pratique est en effet source de querelles institutionnelles qui nuisent à l'efficacité de la prise de décision comme à l'identification des responsables. Pour que le périmètre d'action de chaque ministre et des administrations dont il a la tutelle soit aisément identifiable par les parties prenantes comme par les citoyens, il semble indispensable de réduire le nombre de portefeuilles ministériels et de stabiliser les périmètres ministériels, éventuellement via une loi organique. Le vote d'une telle loi représenterait une occasion précieuse d'ouvrir un débat sur le périmètre de l'action publique et de concrétiser finalement le vœu – trop souvent pieux – de resserrer l'équipe gouvernementale autour de quelques ministres aux compétences larges. Ainsi, un gouvernement stabilisé autour de 15 ministres de plein exercice semble à même de couvrir l'ensemble du champ d'intervention de la sphère publique comme la pratique de la V^{ème} République l'a démontré. Un tel étiage serait par ailleurs conforme aux pratiques de nos voisins allemands (15 ministres) ou italiens (16 ministres).

RECOMMANDATIONS

- Mettre en place des « gouvernements fantômes », au moins durant les campagnes électorales.
- Réduire le nombre des portefeuilles ministériels à 15 maximum et stabiliser leur périmètre.

RESTAURER LA CONFIANCE ENTRE LES DÉCIDEURS POLITIQUES ET LEUR ADMINISTRATION

Des cabinets ministériels irresponsables et déresponsabilisants

Les cabinets ministériels se sont développés dans la pratique du pouvoir de la V^{ème} République en dehors de tout cadre juridique, comme courroie de transmission entre la décision politique et le domaine technique de l'analyse et de la mise en œuvre dévolu à l'administration. Ils apparaissent comme la réponse française au principe de neutralité politique qui irrigue l'administration jusqu'à ses cadres dirigeants et place fréquemment les ministres dans un rapport de méfiance face à des hauts fonctionnaires souvent nommés par leurs prédécesseurs. Recruté librement par le ministre, son cabinet est constitué d'« hommes de confiance » expérimentés, de conseillers « spéciaux », de professionnels de la communication politique, d'agents chargés des fonctions support, mais aussi de nombreux conseillers « techniques », issus de l'administration.

Nombreux (jusqu'à une vingtaine) dans les grands ministères, dotés de compétences techniques identiques à l'administration et de portefeuilles relativement restreints, la seule justification à l'existence de ces conseillers réside en effet dans la confiance que le ministre place en eux. Du fait de leur recrutement sur le fondement de leurs sensibilités politiques et de leur rattachement direct à sa personne via des contrats *ad hoc*, ils permettent de rassurer le décideur quant à la qualité de l'information qu'il reçoit et assurent un rôle d'interface entre le ministre et l'administration. Dans les faits toutefois, ce système apparaît inefficace à de nombreux égards et les cabinets apparaissent comme un facteur d'embolie du système.

Tout d'abord, les effectifs de conseillers techniques sont pléthoriques, en dépit des déclarations d'intention, et doublonnent largement l'administration ; cette situation contraste avec la légèreté des entourages directs des chefs d'entreprise, qui font appel aux ressources de leur comité exécutif. Tandis que les interventions du ministre devraient se cantonner aux questions stratégiques, ses conseillers interviennent dans la gestion courante des ministères en donnant des orientations nombreuses à l'administration au gré de l'actualité politique. Cette activité a le double effet de faire peser exagérément le rythme politico-médiatique sur le travail administratif et de déresponsabiliser les cadres de l'administration dont l'autonomie de décision est rognée alors même que le lien avec leur ministre est rompu par un échelon intermédiaire. La bonne qualité générale de la formation et de l'engagement professionnel des cadres de l'administration fait de ce système un formidable gâchis de compétences.

En outre, les membres du cabinet sont dépourvus d'existence juridique dans la chaîne hiérarchique, leurs décisions n'engageant aucunement leur responsabilité personnelle qu'elle soit pénale ou financière. Les conseillers techniques ne disposent par exemple

d'aucune délégation de signature contrairement aux directeurs et sous-directeurs d'administration à qui ils imposent souvent des orientations. Les cabinets entretiennent ainsi l'idée que le pouvoir est masqué à la vue des citoyens, dans l'« ombre de la République ». Cette idée est d'ailleurs renforcée par le rôle d'accélérateur de carrière des cabinets, allié à des rémunérations supérieures à leurs homologues de l'administration. Globalement, le processus décisionnel est rendu inintelligible pour le citoyen et difficilement traçable par l'expert, ce qui nuit à un régime de responsabilité efficace.

Recruter les directeurs d'administration centrale sur des contrats d'objectifs avec leur ministre : plus de confiance pour plus de responsabilité

Pour que les responsabilités soient mieux établies et pour plus d'efficacité, le système doit restaurer la confiance entre le ministre et son administration.

Le fondement de cette nouvelle relation de confiance se trouvera dans la capacité confiée au ministre de recruter ses directeurs d'administration centrale, lors de son entrée en fonction, sur des contrats renouvelables de trois ans³. Ces contrats « de projet » devront reposer sur une feuille de route stratégique donnant un cap clair à suivre pour l'administration jusqu'à l'échéance du contrat. Ouverts aux fonctionnaires comme aux non-fonctionnaires, ils devront offrir des rémunérations attractives afin de prendre en compte aussi bien le niveau de responsabilité et d'exigence des postes concernés que leur précarité. Ces rémunérations devront intégrer des éléments variables attribués suivant des critères d'évaluation de la performance en lien avec la feuille de route. Enfin, le recrutement des personnes susceptibles d'être nommées dans les fonctions de secrétaire général d'un ministère, de directeur général ou de directeur d'administration centrale après auditions par un comité consultatif sur le modèle introduit par le décret du 25 mai 2016, et expérimenté avec un certain succès lors du recrutement en juin dernier de la directrice générale du Trésor, mériterait d'être amplifié.

Titulaires de la confiance du ministre et d'une direction claire, les plus hauts cadres de l'administration pourraient ainsi donner une plus grande autonomie au quotidien à leurs managers, avec une vraie évaluation au cours (avec des jalons) et au terme du contrat triennal.

En outre, un tel contrat est de nature à donner au ministre les garanties nécessaires quant à la relation de confiance, de loyauté et de proximité, qu'il peut nouer avec son administration. Une réduction du nombre de conseillers devient alors possible – un par direction d'administration centrale par exemple dont le rôle sera de fournir au

³ Contrairement au « système des dépouilles » ou *spoils system* en vigueur aux États-Unis notamment, ces contrats n'auraient pas pour effet de remettre en cause le principe juridique français de neutralité de la fonction publique. Seuls des postes ciblés de niveau de directeur d'administration centrale seraient concernés.

ministre une seconde opinion technique d'appoint sur les sujets d'importance majeure – pour recentrer l'équipe proche du ministre autour des fonctions politiques et de communication.

Une pratique transposable dans le reste de la sphère publique

Des contrats similaires pourraient être étendus au-delà de la seule sphère étatique afin d'ouvrir plus largement le recrutement aux postes de direction et d'assurer aux dirigeants la capacité de disposer de cadres en accord avec leur vision stratégique.

Ainsi, dans les collectivités territoriales, un système similaire serait mis en œuvre avec d'une part, la création de contrats à durée déterminée pour les principaux directeurs d'administration incluant une clause permettant d'y mettre fin en cas d'alternance politique et d'autre part, une réduction importante de la taille des cabinets des élus locaux.

Dans une moindre mesure, au sein des établissements publics ou des autorités administratives indépendantes dont les présidents sont déjà nommés pour des périodes déterminées et où leurs cabinets sont moins fournis, les principaux directeurs membres du comité de direction pourraient se voir appliquer le même type de contrat incluant une clause permettant d'y mettre fin en cas de changement de président.

Les mesures envisagées ici doivent se comprendre comme un tout cohérent, avec un ministre qui a élaboré une stratégie claire, des directeurs d'administration disposant d'une feuille de route et d'objectifs, et un cabinet réduit au strict minimum. L'adhésion explicite du directeur d'administration à la mission fixée par le ministre doit suffire, en toute logique, à exclure son remplacement.

RECOMMANDATIONS

- Confier au ministre la capacité de recruter ses directeurs d'administration centrale sur des contrats de 3 ans renouvelables accompagnés d'une lettre de mission.
- Réduire le nombre de conseillers techniques dans les cabinets ministériels pour accroître la responsabilité des administrations.

RENFORCER LA CAPACITÉ D'INITIATIVE DES DÉCIDEURS PUBLICS ET LA PRISE EN COMPTE DE LA PERFORMANCE

ENCOURAGER LA PRISE D'INITIATIVE INNOVANTE POUR FAIRE DU DÉCIDEUR PUBLIC UN ACTEUR ENGAGÉ DU CHANGEMENT

L'urgence de déverrouiller une fonction publique de grande qualité, mais qui reste prisonnière de logiques corporatistes

Si les serviteurs de l'État et des collectivités territoriales souffrent, souvent injustement, de tenaces préjugés d'incompétence, le constat objectif est au contraire celui d'une fonction publique de qualité, bien formée, et attachée à la défense de l'intérêt général et des valeurs du service public. Il s'agit d'un atout essentiel dont le pays doit pouvoir mieux se servir.

Toutefois, des blocages et des résistances aux changements subsistent au sein de ce corps social particulier dont les pesanteurs statutaires et les rentes de situation constituent des freins sérieux. Les stratégies de carrière sont souvent articulées autour de prudentes logiques valorisant la répétition mimétique de parcours trop normés, dont les filières fermées des grands corps constituent le centre. Fondées sur des soubassements culturels très forts, les tactiques individuelles des décideurs publics, enchâssées dans les comportements corporatistes de sécurisation des prés carrés, valorisent davantage la prudence du *statu quo* que l'irruption du risque dans l'activité administrative – le simple écoulement du temps offrant la plus sûre garantie d'un avancement hiérarchique quand la prise d'initiative demeure, elle, insuffisamment valorisée.

Pour changer les choses en profondeur, nous pensons indispensable de desserrer l'accès aux postes de responsabilité, en particulier en assumant une véritable ouverture du recrutement aux postes de direction et de management au sein de la fonction publique. Outre l'avantage d'apporter des compétences et des visions nouvelles, cette contestation de la rente statutaire des titulaires historiques pourrait, par une émulation maîtrisée, dynamiser les structures⁴.

⁴ Voir la note « Quels talents pour la haute fonction publique » in *Réformer le réformateur*, note de l'Institut de l'entreprise, 2016.

Restaurer la dimension positive du risque et de l'innovation dans l'action publique

Au-delà, un autre levier d'action doit passer par la modernisation du rapport au risque chez les fonctionnaires soumis, de fait, à des injonctions contradictoires émanant de plusieurs supérieurs, et amenés à la fois à décliner un principe de précaution ou à obéir au cliché de l'agent garant de la bonne application des procédures, tétanisé par toute prise de risque.

En somme, il s'agit de redonner de la noblesse à la figure du « responsable », qui se confond aujourd'hui trop souvent avec celle de l'incapable voire du coupable en puissance. Cela pourrait passer par une revalorisation des rémunérations modulées en fonction de critères de performance calibrés pour récompenser la capacité à déployer des solutions innovantes, disruptives et agiles.

D'autres outils gagneraient à être mobilisés, à enveloppe budgétaire constante (avancement au mérite renforcé, différenciation dans les trajectoires de carrière au travers de la systématisation d'un système de « *fast track* » pour les agents dont l'engagement est jugé exceptionnel). L'objectif doit être de redécouvrir une marge d'autonomie et d'encourager les managers les plus actifs et favoriser aussi la réhabilitation de la prise de risque.

Au niveau des sanctions, qui constituent le second bras d'un système d'incitations, le régime actuel est insatisfaisant à plus d'un titre. D'une part, il est apparemment sévère, avec une gamme de sanctions administratives et pénales, mais rarement appliquées dans les faits, ce qui a tendance à nourrir un sentiment d'impunité. D'autre part, il ne sanctionne que très rarement l'inaction dont les conséquences au long cours sont parfois plus dommageables. Un régime de responsabilité performant doit au moins disposer d'une force de rappel pour sanctionner les actes de « mal-administration », notion forgée par William Blackstone, avec une gamme plus large, plus flexible et plus visible de sanctions applicables, y compris aux yeux des citoyens.

Enfin, une réflexion sur la notion de responsabilité publique ne peut se passer d'une interrogation, dont la portée dépasse l'ambition de cette note, sur la juste taille des administrations, au regard des missions actuelles et futures de l'État. Une administration mal dimensionnée est difficilement pilotable, génère des redondances, secrète de la mauvaise gouvernance et accentue *in fine* la dilution des responsabilités.

RECOMMANDATION

- Réserver un tiers des postes de direction et de management de niveau supérieur à des contrats triennaux de droit public ou privé, accessibles également à des personnes issues du secteur privé, en compétition avec les fonctionnaires sous statut.

PLACER LA RESPONSABILITÉ BUDGÉTAIRE AU CŒUR DU MANAGEMENT PUBLIC

L'insuffisante responsabilité budgétaire des gestionnaires de crédits publics

Le redressement durable des finances publiques apparaît comme l'un des principaux défis de politique publique auxquels notre système de responsabilité n'a pas permis de répondre efficacement. Quarante-deux ans après le vote du dernier budget de l'État à l'équilibre, alors que la dette publique atteint des niveaux qui mettent la France à la merci des variations de taux d'intérêt, la responsabilité budgétaire demeure ignorée des ministères quinze ans après l'adoption d'une nouvelle constitution financière, la LOLF⁵.

Malgré ses promesses, celle-ci a en effet trop peu modifié les jeux d'acteurs et a largement échoué à diffuser une culture de la performance dans la sphère publique. Si les « gestionnaires » ont remplacé les « dépensiers » dans les mots, les incitations à proposer des réformes d'efficacité demeurent faibles et la fonction budgétaire reste trop périphérique, la contrainte demeurant largement externalisée au ministère des finances. Or, le redressement durable des finances publiques ne peut passer que par des réformes de structure, que les responsables de chaque politique publique sont les mieux à même de définir, pour échapper à la logique de court terme d'une diminution homothétique des dépenses – le « rabet budgétaire » trop couramment pratiqué.

Outre ces aspects d'ordre culturel, la pratique budgétaire actuelle, aussi bien dans le processus d'élaboration des lois de finances que dans la régulation infra-annuelle des crédits⁶, tend à rogner l'autonomie des responsables de programmes budgétaires. En effet, dans le contexte de contraintes extrêmes sur les finances publiques, le pilotage budgétaire

⁵ Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁶ Annulation des crédits en gestion, au cours de l'année, hors du débat sur la loi de finances.

centralisé au sein de la direction du budget conduit trop souvent l'État à des mesures techniques de court terme sans considération pour les performances budgétaires des managers. Cette tendance est particulièrement visible lorsque l'État conclut des contrats⁷ avec ses principaux opérateurs visant à les inciter à des réformes de moyen terme afin de dégager des marges pour leur développement. Trop souvent, l'État ne respecte pas ses engagements et remet en cause les incitations à la réforme.

Vers un renforcement de l'autonomie et de la responsabilité budgétaires

Un développement de la contractualisation pluriannuelle entre la direction du budget et les ministères gestionnaires et grands opérateurs allié à un strict respect du contenu de ces contrats serait capable d'instaurer une responsabilité budgétaire réelle des ministres, des directeurs d'administration et des dirigeants d'établissements publics. L'autonomie de gestion qui en résulterait permettrait notamment de tenir les managers comptables de leurs résultats.

Une seconde piste serait de mettre également un terme à la multiplicité des administrations de tutelles imposées à de trop nombreux opérateurs de l'État. La multiplicité des ministères de tutelle nuit en effet à la mise en œuvre d'une stratégie cohérente pour les établissements publics et déresponsabilise leurs dirigeants soumis à des injonctions contradictoires. Instaurer le principe d'une tutelle « métier » par opérateur pourrait clarifier les relations entre l'État et son opérateur et d'assurer davantage de cohérence stratégique. Un représentant du ministère du budget serait toujours nommé en sus dans les plus grands établissements pour assurer un suivi purement financier. Le ministère assurant la tutelle « métier » serait chargé de la coordination de demandes d'autres ministères sur des sujets précis en préservant la cohérence stratégique.

Enfin, en contrepartie de cette autonomie accrue, il nous semble nécessaire de renforcer les outils de gestion de ressources humaines permettant de distinguer les performances individuelles des dirigeants. La part variable des rémunérations des dirigeants publics doit faire l'objet d'une véritable modulation selon les résultats et, contrairement aux pratiques actuelles, ne pas être versée intégralement de façon systématique, ce qui induit certainement de revoir à la hausse le niveau de certaines rémunérations fixes.

⁷ Les contrats d'objectifs et de moyens (ou COM) conclus avec la majorité des entreprises publiques et établissements publics à caractère industriel et commercial, ainsi que les établissements du domaine médico-social, incluent une trajectoire pluriannuelle des financements de l'État.

RECOMMANDATIONS

- Développer la contractualisation pluriannuelle entre la direction du budget et les directeurs d'administration centrale et dirigeants d'opérateurs publics et assurer le respect de ces contrats.
- Limiter à deux le nombre d'administrations de tutelle des opérateurs (une tutelle « métier » et une tutelle financière).

MIEUX ÉVALUER POUR MIEUX DÉCIDER

En bout de chaîne, la fonction d'évaluation de l'État, de ses politiques publiques et de ses agents a gagné en qualité, en importance et en audience publique. Mais l'effet utile de ces initiatives, souvent vécues et reçues en interne comme des exercices essentiellement formels, est limité. De fait, les rapports de la Cour des comptes ressassent chaque année quasiment les mêmes recommandations sans que leurs effets ne soient encore bien appréhendés. La question des moyens n'est probablement pas centrale au regard de l'évolution indispensable des ressorts culturels et des pratiques administratives. À ce titre, un recours ciblé à des cabinets de conseil privés s'avérerait utile.

Parallèlement, le renforcement de la mission de contrôle et d'évaluation dévolu au Parlement paraît indispensable. Alors que les textes leur ont ouvert des possibilités de jouer pleinement ce rôle, les parlementaires gagneraient à s'emparer véritablement de ces sujets sur le modèle des meilleures pratiques internationales (Congrès américain, *Bundestag* allemand, Chambre des Communes au Royaume-Uni). La création au sein des services des Assemblées d'un organisme professionnalisé et doté de moyens humains substantiels sur le modèle du *National Audit Office* britannique ou du *Congressional Budgetary Office* américain constitue une piste utile de réflexion.

RECOMMANDATION

- Renforcer la fonction de contrôle et d'évaluation de l'action publique par le Parlement en créant un grand organisme dédié au sein de ses services.

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 Boulard, d'Olivier Basso et de Pascal Braun

LES NOTES DE L'INSTITUT



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'administration¹. 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

¹ Voir « Restaurer la responsabilité des décideurs publics », sous la direction d'Augustin 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 suivants²:

- 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, etc.) et de l'École polytechnique (Mines, Ponts, Insee, etc.). 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, etc.). Cette diversité dans le recrutement traduit la pluralité des missions et des contraintes s'exerçant au sein de la fonction publique³. 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.

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

² Voir l'onglet « définition – encadrement supérieur de l'Etat » du site internet de la DGAFP - <http://www.fonction-publique.gouv.fr/definition>

³ A ce titre, certaines des propositions avancées dans cette note devront parfois faire l'objet d'une adaptation à des cas particuliers.

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 Polytechnique⁴. 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 carrière⁵. 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 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.

⁴ 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.

⁵ Voir par exemple l'article de L. Rouban – « La norme et l'institution : les mutations professionnelles des énarques de 1970 à 2010 »

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 2015⁶ 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*⁷). Sur ce point, la circulaire du Premier ministre de 2015 fixe les principales orientations⁸. 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 comités d'audition qui avaient été instaurés pour les fonctions les plus transversales et stratégiques⁹, élaboration d'une grille de compétences managériales des cadres dirigeants.

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

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

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

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

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 développés¹⁰. 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.

¹⁰ 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 fonctionnaires¹¹. 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 visibilité autour des compétences valorisées, des besoins des structures publiques et des mouvements au sein et en dehors de ce vivier sont nécessaires.

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

¹¹ 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

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 administration¹² 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 dirigeants¹³, leur permettant d'accomplir pleinement leur mission.

¹² 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.

¹³ 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 public¹⁴.

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 et est capable de mobiliser des connaissances diverses.

¹⁴ 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.

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 RH¹⁵.

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.

¹⁵ C'est par exemple déjà le cas lors des prises de poste dans le cadre du vivier de la Mission Cadres dirigeants.

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.

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 centrale¹⁶. 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.

¹⁶ <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

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.

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 rares¹⁷ 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.

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.

¹⁷ 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>)

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 bénéfices 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, etc.). 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)¹⁸, 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 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** ■

¹⁸ Vallemont, S., 2005, « Le nouveau rôle des directions des ressources humaines, de l'intendance au stratégique », *Revue Télescope*, Université du Québec, p. 36-47

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>	<ul style="list-style-type: none"> ● Mieux valoriser les capacités managériales dans les critères de recrutement dans la haute fonction publique ● Valoriser une « compétence cœur » dans les épreuves de recrutement de la haute fonction publique 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mettre en place une bibliothèque d'études de cas pour les recrutements
<i>Formation initiale et continue</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Formation initiale davantage centrée sur la conduite du changement et l'exercice de fonctions managériales 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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>	<ul style="list-style-type: none"> ● 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 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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>	<ul style="list-style-type: none"> ● Édiction d'une charte régissant les transitions entre les secteurs privé et public ● Valorisation des expériences acquises dans le privé 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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>	<ul style="list-style-type: none"> ● 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 	<ul style="list-style-type: none"> ● Plus grande valorisation des parcours et des compétences de la fonction RH

GOUVERNER AU XXI^{ème} SIÈCLE



RÉFORMER LE RÉFORMATEUR #3

OUVRIR LE MARCHÉ POLITIQUE

Sous la direction de Jean-Christophe Fromantin et
Jean-Dominique Senard
Avec la participation d'Olivier Costa

LES NOTES DE L'INSTITUT



OUVRIR LE
MARCHÉ
POLITIQUE

LA CRISE DE LA REPRÉSENTATION. UNE CRISE DU PERSONNEL POLITIQUE

Même si la société française valorise toutes les formes d'engagement citoyen, y compris politique, même si la démocratie locale donne des signes de vitalité, la France souffre, à l'échelle nationale, d'une crise de la représentation. Les indices en sont multiples : l'abstention croissante à tous les types de scrutins ; le déclin constant de la confiance des citoyens dans leurs élus, telle que la mesurent les enquêtes d'opinion ; la montée des mouvements populistes, dont le discours est largement fondé sur la dénonciation des élites politiques et des défaillances de la logique représentative, et relayé par certains médias ; le déclin des partis politiques ; l'émergence de mouvements citoyens alternatifs, qui entendent refonder la participation des citoyens au politique.

Plus particulièrement, la vie démocratique française souffre de deux maux. Le premier est la défiance des citoyens à l'égard du personnel politique. Ce problème est aussi ancien que l'est la démocratie, mais il se pose aujourd'hui avec beaucoup d'acuité : près de neuf Français sur dix estiment que les hommes et les femmes politiques agissent principalement pour leurs intérêts personnels¹. Les enquêtes d'opinion montrent que cette défiance croît, tout particulièrement, à l'égard des parlementaires et des responsables de l'exécutif national ; seuls les élus locaux conservent la confiance d'une part significative de leurs administrés. Le second correspond à un repli des citoyens qui, tout en critiquant les élus en place, tendent à considérer que la vie politique ne relève pas de leur responsabilité, et s'y engagent peu. Émerge ainsi une relation clientéliste élu-électeur, le second adoptant une position d'attente. Une alternative se développe, sous forme de mouvements citoyens (Nuit debout, appels à des primaires ouvertes, nouveaux partis, initiatives citoyennes se voulant apolitiques, etc.), mais reste en marge des structures partisanes existantes, comme si celles-ci ne pouvaient être le lieu d'un renouveau.

Le marché² politique français est pris dans une spirale « perdant-perdant », où l'incompréhension des citoyens répond à celle des élus. L'objectif de cette note est de proposer des solutions concrètes pour sortir de cette impasse et favoriser un renouvellement du marché politique par l'assouplissement des conditions d'accès à celui-ci. Un tel assouplissement se traduirait par un accès facilité des citoyens à des positions électives, une meilleure connaissance par les élus des réalités de la vie quotidienne

1 Sondage Ipsos-Sopra-Steria, réalisée du 15 au 19 avril 2016, *Le Monde*, 28 avril 2016.

2 L'usage du terme « marché » peut surprendre, voire choquer s'agissant de politique. Mais le système démocratique actuel en présentant les principales caractéristiques (offre, demande, rentes, barrières à l'entrée, etc.), parler de « marché » nous paraît particulièrement approprié.

et une moindre défiance des citoyens vis-à-vis de la classe politique. À quelques mois du scrutin présidentiel, qui structure le calendrier politique français, l'urgence d'une telle réflexion est manifeste.

LES BLOCAGES DU MARCHÉ POLITIQUE FRANÇAIS

Le tableau de la démocratie française ne doit pas être noirci à l'excès. La relative fermeture du marché politique en France a pour contrepartie une classe politique solidement implantée sur les territoires, dotée d'une réelle compétence en matière d'affaires publiques, financièrement indépendante et relativement probe. Il faut aussi souligner le fait que, contrairement à une idée répandue, les hauts fonctionnaires représentent moins de 5 % des parlementaires sous la V^e République, et que nombre de députés et sénateurs ont un profil socio-professionnel original ou émanent de formations politiques minoritaires, et sont issus des collectivités locales. Autrement dit, la vie politique française reste marquée par un mouvement ascendant massif, qui conduit des élus locaux à conquérir des mandats parlementaires. Enfin, à l'exception de certaines petites communes rurales déshéritées, les élections suscitent toujours un large nombre de candidatures.

Pourtant, les citoyens ont le sentiment que la classe politique est isolée et fermée sur elle-même, que la démocratie représentative ne permet plus une représentation fidèle de la société, et que les rentes de situation se sont multipliées au sein d'un monde politique « oligopolistique³ ». Le Parlement français est certes dominé numériquement par des élus issus de la vie politique locale, mais leur cursus implique une professionnalisation politique précoce, une pratique assidue du cumul des mandats et une forte dépendance aux partis politiques qui les amènent à se couper eux aussi de la société civile. En outre, si les candidats ne manquent pas, les chances objectives des *outsiders*, « disrupteurs⁴ » du marché politique, de se faire élire et de durer en politique sont des plus réduites. Il semble qu'il n'y ait point de salut en dehors des grands partis, alors que leur fonctionnement interne n'est guère propice au renouvellement de leurs cadres et aux interactions avec la société civile. Enfin, et cet aspect est rarement mis en avant, la difficulté d'accès aux mandats électifs pour les salariés issus du secteur privé constitue une rupture du principe d'égalité entre citoyens et contrevient donc à la devise républicaine.

3 Emmanuel Combe, « Point de vue », *Les Echos*, 7 juin 2016.

4 Emmanuel Combe, *ibid.*

L'ÈRE DES PROFESSIONNELS DE LA POLITIQUE

La politique comme seul horizon professionnel

Depuis l'après-guerre on observe un mouvement irrésistible de professionnalisation de la vie politique. Les parlementaires nationaux et européens, mais aussi les présidents de région et département, les maires des grandes villes et des villes moyennes ou encore les présidents d'intercommunalités, sont pour la plupart des « professionnels de la politique », qui vivent durablement de leurs mandats électifs et n'ont plus de lien réel avec leur profession d'origine.

En outre, depuis les années 1990, une autre tendance se dessine : un nombre croissant d'élus de premier plan n'ont jamais évolué ailleurs que dans le monde politique. Il s'agit d'anciens collaborateurs et conseillers d'élus, des personnes issues du monde de la communication en lien avec la politique, de hauts fonctionnaires de l'État ou des collectivités territoriales, de permanents des partis ou des syndicats, qui n'ont jamais exercé de fonctions en dehors de la vie politique. Ils appartiennent à un monde politique coupé de la société civile, une « République des professionnels de la politique », qui a succédé à la « République des professeurs » de la III^e République, mise en évidence par Albert Thibaudet⁵. La décentralisation a permis aux élus des collectivités de s'entourer de nombreux collaborateurs, dont la carrière politique est bien souvent l'horizon professionnel rêvé, et a suscité la multiplication des positions de repli potentiel pour les battus d'un jour. Les responsables les plus en vue relèvent pour leur part d'une forme d'« énarchie », qui constitue un autre trait marquant de la V^e République⁶.

Tous ces élus vivent l'alternance politique (à l'échelle nationale, régionale, départementale ou municipale) et la perte de leur mandat comme un plan social, devant donner lieu à leur reclassement dans l'entourage des élus, dans l'attente d'une nouvelle investiture. Ainsi, malgré les alternances qui caractérisent de plus en plus la vie démocratique en France – comme dans toutes les démocraties occidentales – une grande partie des élus de premier plan reste confinée dans le monde politique, oscillant entre fonctions électives ou exécutives, et fonctions de collaborateur d'élus ou de chargé de mission. Le cumul des mandats permet aussi à ces élus de se prémunir contre les effets d'une défaite électorale. Quant à la sortie du monde politique, elle prend souvent la forme d'un « recasage » dans une institution contrôlée par l'État, ou d'une nomination à une position enviable (tour extérieur, emplois à la discrétion du Gouvernement, présidences d'établissements

⁵ Albert Thibaudet, *La République des professeurs*, Paris, Bernard Grasset éd., 1927

⁶ Jacques Mandrin [alias Jean-Pierre Chevènement, Dominique Mochane et Alain Gomez], *L'Enarchie ou les Mandarins de la société bourgeoise*, Paris, éd. de La Table Ronde, 1967

publics et d'autorités administratives, etc.). Dans d'autres cas, elle n'est motivée que par des raisons de santé ou la certitude d'un échec électoral, ou est temporaire. En France, les sorties délibérées et définitives du monde politique, de la part d'élus ayant des chances raisonnables d'emporter une nouvelle élection, sont rares⁷.

Les citoyens éprouvent ainsi le sentiment que la vie politique française a donné naissance à un système de nature oligarchique, où les battus ne le sont jamais vraiment, où l'on se rend des services croisés, et où – *in fine* – les novices ne peuvent entrer seuls. La composition des gouvernements et l'identité des candidats aux élections présidentielles ou aux primaires des grands partis ne font qu'accentuer l'impression d'un système politique incapable de se renouveler.

Une faible représentativité socio-professionnelle

Cet « entre-soi professionnalisé »⁸ induit un stéréotypage des élus, puisque certaines professions permettent, mieux que d'autres, d'entrer en campagne et d'envisager une carrière politique à temps partiel ou complet et à long terme. De fait, les parlementaires et les ministres sont aujourd'hui principalement des hommes, blancs, quinquagénaires, diplômés de l'enseignement supérieur, issus de la fonction publique ou des professions libérales. Le système politique français est, de fait, peu favorable à la représentativité « miroir » : les élus ne « ressemblent » pas aux citoyens, par leur âge, leur origine et leur niveau social, et les minorités « visibles » ne le sont guère au Parlement.

Le même constat prévaut pour ce qui concerne les catégories professionnelles : il y a très peu d'ouvriers, d'employés, de professions intermédiaires ou encore d'agriculteurs, et peu d'élus réellement issus de l'entreprise. Si les chefs d'entreprise restent correctement représentés (vu leur faible nombre en valeur absolue dans la population française), ce n'est pas le cas des cadres du secteur privé (ingénieurs, commerciaux, cadres techniques et administratifs), notoirement sous-représentés. En outre, l'expérience professionnelle des élus dans le secteur privé est souvent en trompe-l'œil : ils sont généralement issus d'entreprises liées au secteur public, notamment dans les domaines du conseil ou de la communication. Rares sont les parlementaires à avoir une expérience concrète de la vie en entreprise. Plus encore, la montée en puissance des anciens collaborateurs d'élus s'accompagne, depuis deux décennies, d'une dégradation de la diversité socio-

⁷ À ce sujet, voir : Louise Dalibert, *Quitter le métier politique : le retrait de la vie politique de Jean-Philippe Magnen*, Paris, L'Harmattan, 2016.

⁸ Rémi Lefebvre, cité par Anne Chemin, « Les indestructibles », *Le Monde*, 12 mars 2016.

professionnelle au sein des deux chambres. Les enseignants et les syndicalistes, qui étaient massivement entrés à l'Assemblée nationale à la faveur de l'alternance socialiste de 1981, ont cédé leur place à des professionnels de la politique. Il en va de même à droite, où la proportion des agriculteurs, des cadres et des chefs d'entreprise s'est constamment réduite⁹.

Une absence de renouvellement du monde politique

La conséquence de la professionnalisation des élus et de la fermeture du jeu politique est un allongement constant de la durée des carrières politiques, un vieillissement du personnel politique et le fait de priver le pays de la diversité des compétences et des expériences dont il a besoin pour élaborer un projet, s'adapter et se réformer. Malgré le primat en France du scrutin majoritaire, censé permettre la sanction des sortants, la plupart des responsables politiques parviennent à rester en activité bien au-delà de l'âge de la retraite. La vie politique française est marquée par une logique de « fief », correspondant au découpage des circonscriptions électorales, au sein duquel un élu accumule les ressources électorales jusqu'à devenir indétrônable. Selon une personnalité interrogée, l'élu français est aujourd'hui moins un expert de l'action publique qu'un spécialiste de l'élection. L'élection présidentielle de 2017, qui met aux prises des candidats déjà bien connus des citoyens, confirme ce constat.

LES PARTIS, « ASTRES MORTS¹⁰ » DE LA VIE POLITIQUE

La fermeture du champ politique français est aussi liée au paradoxe suivant : les partis sont des acteurs incontournables – bien que contestés – de la vie politique, mais ils semblent désormais incapables, en raison de leurs modes d'organisation et de fonctionnement, de faire émerger de nouvelles personnalités.

La fin du militantisme

L'époque contemporaine est marquée par la fin des partis de masse, classistes ou interclassistes, qui ont dominé la vie politique française au XX^e siècle. Si les partis du centre-droit et de la droite n'ont jamais été des partis de masse, le Parti socialiste a

⁹ Olivier Costa et Anne-Sophie Behm, « Les députés connaissent-ils l'entreprise ? », Cahiers de l'association En Temps Réel, n° 52, décembre 2013.

¹⁰ Roland Cayrol, « Les partis sont des astres morts » (propos recueillis par Isabelle Ficek), *Les Echos*, 10 avril 2016.

perdu les deux tiers de ses adhérents en dix ans. Seul le Front national a vu le nombre de ses adhérents croître ; mais, dans le même temps, ses responsables se sont également professionnalisés.

Ce déclin des partis a un impact à la fois sur la compétence civique des citoyens et sur leur capacité à entrer en politique. Il s'accompagne de la disparition d'une forme classique d'acculturation à la vie politique, ainsi que des circuits traditionnels de l'entrée en politique. Les évolutions des méthodes de campagne électorale, mais aussi l'impact des médias et des réseaux sociaux, permettent à la vie politique française de fonctionner avec un nombre limité de militants fidèles, très dépendants de leur formation ou de ses élus. Le rôle des partis dans l'accompagnement des citoyens vers la politique est, en conséquence, de plus en plus secondaire.

Par ailleurs, une nouvelle tendance politique émerge : celle des « contributeurs », qui sont de plus en plus présents sur les réseaux, les forums ou les blogs. Commentant l'action politique ou formulant des propositions, ils préfigurent probablement un nouveau militantisme qui repartira des idées et des projets.

Le repli des partis

Les partis s'apparentent désormais à des clubs rassemblant les seuls professionnels de la politique et leurs obligés. Tout comme la vie politique, le militantisme se professionnalise. La plupart des militants entretiennent une relation de type clientéliste avec le parti (élus et leur famille, employés municipaux et leurs proches, collaborateurs d'élus, obligés, etc.), parti qui se réduit à une communauté d'intérêts. Le militantisme devient aussi le moyen privilégié, si ce n'est unique, d'accéder aux fonctions électives les plus importantes, en raison du monopole de fait des partis dans la conquête des mandats. Sauf dans les petites et moyennes communes, il est aujourd'hui difficile d'envisager une victoire électorale sans l'appui d'un parti – à l'exception de quelques dissidents déjà bien implantés et qui disposent d'autres ressources (notoriété, accès aux médias, réseaux personnels, etc.).

Les partis politiques d'aujourd'hui sont de moins en moins ouverts aux talents : les nouveaux militants, qui ne se trouvent pas dans une logique de dépendance vis-à-vis des élus, sont perçus comme des trouble-fêtes, qui remettent en cause leur autorité, voire comme de potentiels concurrents. Les partis ne jouent pas leur rôle de « chasseurs de têtes » et offrent peu de passerelles avec les organisations professionnelles et la société civile. Tous les partis ont développé ces dernières années un discours tendant à souligner leurs efforts en faveur d'une démocratisation de leur fonctionnement interne.

Des progrès ont été faits si l'on considère leurs statuts et, parfois, leurs pratiques (primaires, usage d'internet, féminisation, etc.)¹¹. Toutefois, le renouvellement de leurs *leaders* n'est pas spectaculaire.

Un désinvestissement du terrain des idées et de l'innovation

La réflexion sur les programmes ne s'effectue plus au sein des partis, et les exercices de consultation des militants s'avèrent souvent formels. Lorsqu'ils ont effectivement lieu – comme au Parti socialiste, avec l'affrontement des motions lors des congrès – c'est davantage pour quantifier des rapports de force entre courants et écuries présidentielles, ou pour désigner des dirigeants, que pour faire émerger de nouvelles orientations. La rédaction des programmes s'effectue de plus en plus hors des partis, au sein de *think tanks*, de fondations, de cercles de réflexion, ou dans l'entourage de quelques personnalités politiques. L'innovation politique naît désormais au sein de plateformes citoyennes (Démocratie ouverte, Democracy OS, Nous citoyens, Parlement & Citoyens, etc.) qui soutiennent le développement de pratiques innovantes en matière de données publiques, d'évaluation des politiques publiques ou de participation des citoyens à l'action publique.

Une tendance à la marginalisation des partis

Du fait de cette marginalisation, l'espace public se situe, de manière croissante, hors des partis politiques : seuls 12 % des Français font encore confiance aux partis politiques¹². On observe aussi une multiplication des annonces de candidatures aux présidentielles en marge des partis, ainsi qu'un renouveau des mouvements transpartisans ou apolitiques (L'Ami public de Christian Blanc, En marche, Nous citoyens, Nouvelle Donne, etc.). L'espace public est également investi par des mouvements rejetant les partis politiques et refusant d'entrer dans la compétition électorale (ATTAC, DAL, « zadistes », Nuit debout, Bleu Blanc Zèbre, etc.). Ces nouveaux espaces du débat politique se développent, portés par des évolutions telles que les primaires ouvertes, l'essor de mécanismes de démocratie participative et délibérative, l'aspiration des citoyens à participer plus directement à l'action publique, la montée en puissance des réseaux sociaux, etc.

11 Dominique Andolfatto et Alexandra Goujon (dir.), *Les partis politiques, ateliers de la démocratie*, aux éditions Université Bruxelles, 2016.

12 Baromètre annuel de la confiance politique du Cevipof, enquête réalisée du 17 au 28 décembre 2015, *Le Monde*, 20 février 2016.

L'ACTION PUBLIQUE EN PANNE

La professionnalisation des élus pourrait être considérée comme un effet inévitable de l'évolution des sociétés contemporaines, et donc tenue pour négligeable, si elle n'avait un effet direct sur la nature de l'action publique.

Une incapacité à penser les changements économiques et sociaux

La classe politique française, de plus en plus coupée des réalités économiques et sociales, semble disposer d'une vision biaisée des enjeux de l'action publique. Les principaux élus disposent d'une réelle expertise politique et d'une connaissance approfondie des rouages de l'État, mais peu sont au fait du fonctionnement concret du monde de l'entreprise comme de la recherche académique. Rares également sont les élus qui ont une expérience de la gestion, pourtant indispensable dans les fonctions politiques exécutives, en particulier pour la préparation des budgets et la conduite des projets.

Ces paramètres ont un impact direct sur les politiques publiques conduites : en matière de vie de l'entreprise, il s'observe, par exemple, dans la tendance récurrente à remettre en cause les équilibres issus de la négociation collective, ou encore dans l'appréciation défailante des effets de certaines mesures fiscales (dont a témoigné le « mouvement des pigeons ») ou sociales, telles que le déploiement du compte pénibilité. Il existe en effet très peu de passerelles et de transferts d'expérience entre le secteur privé et le secteur public (audit et performance des politiques publiques, travail par objectifs, etc.). L'absence de véritables *outsiders* empêche, plus largement, l'appréhension du changement. Or seul le « disrupteur [...] peut penser librement et imaginer des innovations radicales ».¹³

Une dépendance des élus vis-à-vis de leur mandat

Les principaux élus, et les parlementaires en particulier, sont dans leur grande majorité des professionnels de la politique. Cette situation de dépendance personnelle à leurs mandats restreint leur libre arbitre, ne les porte pas au courage politique ni à l'audace. La loi de limitation du cumul du 5 avril 2000, loin d'enrayer ce phénomène, l'a au contraire systématisé (90 % des parlementaires cumulent), en accroissant le sentiment de fragilité des élus qui n'ont plus autant de cartes à jouer en cas d'échec électoral. La loi du 14 février 2014, dont l'application devrait être sensible en 2017, n'a produit pour l'instant

¹³ Emmanuel Combe, *ibid.*

que peu d'effets. En outre, elle ne concerne que les mandats électifs, et ne prend pas en considération les responsabilités au sein des partis. Enfin, elle continue de susciter des oppositions fortes parmi les parlementaires et les responsables exécutifs des collectivités territoriales. L'hypothèse de son abrogation constitue d'ailleurs un élément du débat politique, dans la perspective de l'élection présidentielle de 2017.

Un investissement moindre dans le travail parlementaire

La focalisation des élus, et notamment des parlementaires, sur leur avenir politique ne les incite pas à s'investir dans le travail législatif. En période de session, les députés sont présents à l'Assemblée nationale 2,5 jours par semaine en moyenne¹⁴. Ils consacrent par ailleurs une part considérable de leur temps à assurer en circonscription des tâches sans rapport direct avec leur mandat parlementaire. À l'échelle locale, le parlementaire est perçu comme une « personne-ressource » dont la réélection potentielle dépend de sa capacité à répondre à ces sollicitations.

LES TENTATIVES SANS LENDEMAIN

Ces constats ont déjà suscité des tentatives de renouvellement de la vie politique – témoins de la persistance en France d'un réel intérêt pour le sujet – qui n'ont, jusqu'alors, guère été couronnées de succès.

Diversité et renouvellement : vraiment ?

La « diversité » et le « renouvellement » constituent des antiennes du débat politique des vingt dernières années. Ces thèmes sont martelés dans tous les partis, mais les résultats se font attendre : les personnalités de la « société civile » qui ont pu être cooptées par des leaders ont échoué à s'ancrer en politique ou l'ont fait au prix du respect de l'ordre établi. Concrètement, durer en politique implique le plus souvent d'adhérer à un parti, de respecter ses règles de fonctionnement écrites et non écrites, et de s'appropriier son discours. Les *outsiders*, qui apparaissent régulièrement sur le marché politique, cèdent rapidement la place aux *insiders* ou le deviennent. Seule l'action locale reste majoritairement en dehors des partis. Le non-cumul des mandats, tel qu'il a été conçu, représente de ce point de vue un risque car il prive des élus de terrain, libres de l'accès

14 Olivier Costa (dir.), *Parliamentary Representation in France*, Londres, Routledge, 2015.

au mandat parlementaire. De même, le renouvellement des encadrements partisans, régulièrement annoncé à gauche comme à droite, n'a pas permis l'émergence d'*outsiders* véritables. Les nouveaux mouvements s'étiolent rapidement, alors que l'engagement politique ne peut se concevoir que dans la durée. Par ailleurs, malgré des progrès réels dans la composition des assemblées et des exécutifs, la réforme de la parité n'a pas remis en cause le caractère dominant des responsables politiques masculins.

Les raisons d'échecs répétés

La résistance du système politique français au changement trouve sa source dans une conjonction de facteurs, qui découlent tant du cadre dans lequel se déroule la vie politique que d'éléments financiers et professionnels.

Le financement public des partis politiques agit comme un véritable ciment. Il consolide une base commune composée d'immeubles, de ressources humaines, de moyens de communication, etc., qui fige les partis politiques existants et fédère les élus.

L'entrée en politique requiert un investissement important et les barrières subsistent. Investissement personnel tout d'abord : la politique est souvent vécue comme une activité particulièrement chronophage, qui suppose de sacrifier en partie sa vie privée. Investissement financier significatif ensuite, notamment pour la conquête d'un mandat important (député, sénateur, président d'exécutif territorial), qui peut constituer une perte sèche pour le candidat si les résultats électoraux escomptés ne sont pas atteints. Certains acteurs estiment aussi que les contraintes liées à la vie professionnelle ne sont pas prises en compte dans l'exercice des mandats, y compris locaux. « On attend d'un élu qu'il soit partout et tout le temps » : qu'il fasse de la politique à temps plein, se consacre pleinement à l'exercice de son mandat, et conserve une activité professionnelle. Ce dilemme insoluble favorise structurellement les *insiders*, au détriment des *outsiders*. Malgré leur effacement, les partis politiques restent également incontournables pour mener une campagne : ils disposent des militants, des réseaux et du savoir-faire en la matière ; ils monopolisent le financement public de la vie politique et ils bénéficient d'avantages légaux, notamment pour l'accès aux médias audiovisuels.

Par ailleurs, même si le train de vie des élus suscite des critiques récurrentes et beaucoup de fantasmes, les indemnités qui leur sont versées s'établissent à un niveau relativement modeste, quand la carrière politique implique souvent de renoncer à des perspectives de carrière potentiellement plus lucratives, voire à toute activité professionnelle. La persistance de nombreuses candidatures et d'un fort degré de compétition électorale suggèrent que l'impact de ce facteur financier ne doit pas être surestimé. Il n'en reste

pas moins qu'il peut dissuader les citoyens qui gagnent bien leur vie, sans jouir pour autant d'une fortune personnelle, d'entrer en politique, et qu'il constitue une incitation significative au cumul des mandats qui, sous certaines limites, implique un cumul des indemnités.

Toutefois, c'est l'existence d'inégalités majeures entre les professions et les statuts, en termes de disponibilité, de risque pris pour la carrière, de perte d'emploi ou de déqualification, qui paraît constituer le facteur le plus important pour expliquer les échecs des tentatives de renouvellement du personnel politique. Les collaborateurs d'élus, les agents publics, les militants syndicaux, mais aussi certaines professions libérales ainsi que les retraités, bénéficient d'un net avantage pour conquérir et exercer un mandat. Comme l'indique un acteur, pour un dirigeant de PME, l'engagement politique se fait souvent au détriment de l'entreprise. Il implique de renoncer à ses mandats sociaux, de placer une personne de confiance à la tête de l'entreprise et, à terme, de céder ses parts. Dans les PME, l'engagement politique du dirigeant ou même d'un collaborateur est vécu comme la « privation d'une ressource » pour l'entreprise. Dans les grandes entreprises, la question se pose en des termes différents, mais l'engagement politique n'est, là non plus, pas toujours bien perçu : il peut être vu comme un temps qui n'est pas consacré à l'entreprise, comme une forme de désinvestissement professionnel – alors que l'engagement sportif, culturel ou philanthropique est bien souvent valorisé. Une personnalité auditionnée estime ainsi que l'engagement des cadres des grandes entreprises se fait « entre indifférence, hostilité et incompréhension ». L'implication des salariés, cadres ou dirigeants du privé dans la vie politique peut aussi soulever de potentiels conflits d'intérêts ou soupçons à cet égard : le dirigeant ne va-t-il pas utiliser son mandat et ses réseaux politiques au profit de son entreprise ? L'entreprise qui encourage ses salariés à entrer en politique n'espère-t-elle pas un retour sur investissement ? Il en résulte le sentiment d'un « cumul de méfiances » à l'égard de la personnalité du monde de l'entreprise entrée en politique : méfiance au sein du monde politique, liée à l'originalité du parcours ou au soupçon de conflits d'intérêts (alors même que c'est aussi un moyen d'assurer l'indépendance et la liberté de l'élu à l'égard du monde politique), et méfiance au sein de l'entreprise.

La persistance d'aspirations citoyennes

En dépit de ces difficultés, des mouvements et des candidats émergent. La perte de confiance des citoyens dans leurs représentants a accentué le phénomène ces dernières années. La montée en puissance du numérique – qui abaisse les barrières et le monopole des partis sur l'information, la participation politique et la communication à grande échelle – créent de nouvelles vocations et font émerger de nouveaux concepts (« démocratie

liquide », etc.). Ces nouveaux mouvements s'appuient très largement sur les réseaux sociaux, et soulignent la désuétude des modes de communication traditionnels des partis (affichage, tractage, réunions publiques, etc.). Le risque d'un désinvestissement de la vie politique n'est donc pas vérifié, tant les aspirations citoyennes à un renouvellement du personnel politique apparaissent aujourd'hui nombreuses et vivaces. En revanche, les partis politiques peinent à répondre à ces aspirations et à renouveler les rangs de leurs militants.

QUELQUES PISTES OUVERTES PAR D'AUTRES GRANDES DÉMOCRATIES

Les blocages du marché politique français ne sont pas singuliers. Certaines évolutions à l'œuvre en France s'observent, parfois de plus longue date, dans d'autres démocraties occidentales. Il en va, notamment, du rôle incontournable des partis politiques pour les élections, qui est particulièrement sensible aux États-Unis, où ils sont avant tout des machines électorales. Il en va aussi de la professionnalisation du personnel politique, qui s'observe de manière similaire en Allemagne, où l'accès aux plus hautes fonctions électives est étroitement subordonné à l'accomplissement d'une longue carrière au sein des partis politiques, ce qui limite fortement la diversité socio-professionnelle des députés au *Bundestag*. Le cumul des mandats, qui est généralisé en France, l'est aussi en Belgique, pour les mêmes raisons et avec les mêmes inconvénients.

Cependant, sans entrer dans une analyse comparative exhaustive, trois exemples démontrent l'existence, dans le cercle des grandes démocraties, de pistes assurant, sur certains aspects, une plus grande ouverture du marché politique.

1. **S'agissant des liens entre le monde politique et le monde de l'entreprise**, la mobilité entre vie professionnelle et mandat électif s'avère plus importante en Allemagne qu'en France, même si dans les deux cas il existe une forte professionnalisation du monde politique. Cette mobilité est liée à une plus grande déconcentration des processus de sélection des candidats, qui font davantage participer les militants locaux outre-Rhin. En Allemagne, il est rare d'être appelé à exercer un mandat politique sans avoir, au préalable, accompli une véritable carrière professionnelle ; le début de la carrière politique s'effectue ainsi parallèlement à l'activité professionnelle jusqu'à devenir, le cas échéant, l'activité principale. Les carrières purement politiques, qui se généralisent en France depuis vingt ans, sont plus rares, même si leur nombre augmente. En outre, au terme de la carrière politique, la reconversion des élus allemands dans le monde de

l'entreprise s'avère relativement fréquente, quand elle est rare en France¹⁵. Aux États-Unis, des tendances similaires peuvent être observées. D'une part, les électeurs accordent une grande importance à la réussite professionnelle des candidats, considérée comme le meilleur indice de leur capacité à gérer les affaires publiques. D'autre part, les entreprises portent un regard plus favorable sur l'engagement politique de leurs salariés.

2. **S'agissant des inégalités entre les professions et les statuts pour l'entrée en politique**, on remarque que l'accès des agents du *Civil Service* du Royaume-Uni aux fonctions électives est fortement encadré. Pour des motifs tenant essentiellement au souci de neutralité de la fonction publique, des règles strictes d'incompatibilité sont posées, limitant l'engagement politique des hauts fonctionnaires – notamment à la Chambre des communes (*House Of Commons Disqualification Act, 1975*) –, en contrepartie d'une relative autonomie du *Civil Service* en matière de gestion interne. Concrètement, les candidats doivent se mettre en congé de l'administration s'ils envisagent de faire acte de candidature. Des règles similaires existent aux États-Unis, au Japon ou encore en Pologne et dans les pays d'Europe centrale.

3. **Le cumul des mandats** est globalement bien moins fréquent dans les autres « grandes démocraties » européennes. Sans être formellement interdit, il n'est souvent pas politiquement admis par les partis ou les électeurs. En Allemagne, la loi du 18 février 1977 sur la situation juridique des membres du *Bundestag* précise que l'exercice du mandat parlementaire doit constituer le centre de l'activité du député. Ainsi, moins du quart des députés (22 %) détiennent un mandat local. En outre, le mandat de député est incompatible avec la participation au gouvernement d'un *Land* et, en pratique, très rarement cumulé avec celui de parlementaire du *Land*. La plupart des constitutions des *Länder* interdisent, en outre, aux membres des gouvernements d'exercer un autre mandat public rémunéré. De manière similaire, dans un État relativement décentralisé tel que l'Italie, la proportion des parlementaires détenant également un mandat local s'élève à 13 % seulement, notamment en raison de règles d'incompatibilité relativement strictes¹⁶.

Pour parcellaires qu'ils soient, ces quelques exemples démontrent que, sur de nombreux points, les blocages français ne sont pas une fatalité ni le reflet de tendances universelles ■

15 Claire Demesmay, Manuela Glab (dir.), *L'Avenir des partis politiques en France et en Allemagne*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2009,

H. Joly (dir.), *Formation des élites en France et en Allemagne*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2005.

16 Sénat, « Note sur le cumul des mandats locaux et des fonctions électives », juillet 2012.

LIBERTÉ DE CHOISIR. LIBERTÉ D'ÊTRE ÉLU : POUR QUE LA VIE POLITIQUE SOIT L'AFFAIRE DE TOUS

En démocratie, la vie politique doit par définition être l'affaire de tous : il ne s'agit pas d'un simple enjeu de « diversité » ou de « renouvellement ». Il faut une réponse à la crise actuelle de la représentation politique et à la remise en cause grandissante de l'autorité et de la légitimité des gouvernants. Pour construire des solutions politiques, des politiques publiques nouvelles, il est nécessaire de mobiliser l'ensemble des talents, des bonnes volontés, des expériences et des points de vue. Nombre d'acteurs s'accordent sur ce point : une diversité accrue ainsi que l'émergence de nouveaux profils changeraient la manière d'appréhender les problèmes et de conduire l'action publique.

Des initiatives existent, des expérimentations ont été menées, notamment dans certaines entreprises, débouchant parfois sur des résultats tangibles. Mais il est aujourd'hui indispensable de changer d'échelle. Dans le prolongement de ces initiatives et en s'inspirant des expériences d'autres grandes démocraties, quatre pistes principales peuvent être explorées : l'accompagnement des candidats et des élus, la limitation de la professionnalisation, la rénovation des structures partisanes et le renforcement de l'engagement des entreprises.

Les évolutions souhaitables se situent à des niveaux et des horizons de temps différents. Les vecteurs législatifs et réglementaires ne sont pas, loin s'en faut, les seuls leviers ; les partis politiques et les entreprises peuvent et doivent également agir.

ACCOMPAGNER LES CANDIDATS ET LES ÉLUS

L'entrée en politique « se prépare et se planifie », témoigne une personnalité qui a franchi le pas. Le besoin d'accompagnement des candidats, comme des élus, est manifeste : le métier politique, même s'il ne saurait être une profession, nécessite une compétence propre qui doit se construire.

Permettre une diversification du financement des campagnes électorales et des partis politiques. Le financement des campagnes constitue l'un des principaux obstacles au renouvellement du personnel politique. Sans revenir sur les règles de transparence mises en place depuis une vingtaine d'années, ni sur le contrôle exercé par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), il faut aujourd'hui tirer parti de la croissance de l'économie

numérique en facilitant le recours au financement participatif et collaboratif (*crowdfunding*) ainsi qu'aux réseaux sociaux, qui constituent à bien des égards les agoras modernes.¹⁷ Le développement de ces nouvelles formes de financement des campagnes électorales doit permettre la « désintermédiation » du financement politique et la suppression du monopole des partis existants, et en particulier des « micro-partis », sur le financement de la vie politique.

Transférer le financement public des partis vers les candidats.

Le transfert du financement public des partis vers les candidats est une condition essentielle à la reconfiguration des partis politiques, pour faire émerger de nouveaux rassemblements. Cela permettrait aux candidats et aux élus, dès lors qu'ils s'unissent, de mobiliser des ressources pour les accompagner. Le financement public devrait par ailleurs être indexé sur les résultats de l'ensemble des élections, y compris les scrutins locaux et régionaux, afin de construire ces mouvements aussi depuis les territoires, là où se construit concrètement l'action politique.

Réduire le risque économique lié à l'obtention d'une fonction élective à plein temps. Un renforcement de la protection de l'élu, encore embryonnaire malgré plusieurs évolutions législatives récentes, est indispensable. Une telle idée est impopulaire, voire à contre-courant de décisions récentes émanant notamment de collectivités territoriales. Toutefois, revaloriser les indemnités versées aux élus exerçant leur mandat à temps plein est inéluctable pour limiter les incitations au cumul, réduire les avantages dont bénéficient certaines professions, mais aussi prévenir les conflits d'intérêts. Une telle revalorisation doit cependant être envisagée en complément d'un renforcement des règles en matière de cumul et des mécanismes d'écurement, dans l'objectif du mandat unique et d'un investissement réel des élus dans leur mandat.

Développer et professionnaliser la formation des élus. La formation des élus, notamment des novices, demeure insuffisante et peu valorisée. Elle est pourtant doublement nécessaire : d'une part, pour renforcer les connaissances des élus en matière d'action publique, leur permettant d'agir efficacement et de réduire leur dépendance aux experts de la chose publique (collaborateurs d'élus, agents publics, etc.) ; d'autre part, pour éviter que ces mêmes experts ne monopolisent les fonctions électives. Le développement de la formation passe également par une diversification des instituts de formation, dont l'indépendance à l'égard des partis doit être encouragée, mais également par un développement des thèmes de formation, dans la perspective d'un retour au monde professionnel.

17 Jean-Baptiste de Froment, « Redonnons toute sa place à la démocratie directe », *Les Echos*, 10 juin 2016.

Faire un bilan critique des mesures de « transparence » et de leur effet potentiellement dissuasif sur l'engagement politique. Le renforcement des mesures destinées à assurer la « transparence » de la vie publique répond à une préoccupation légitime des citoyens. Il en découle toutefois des effets contre-productifs sur l'engagement politique et la diversité du personnel politique dont il faut tenir compte. Ces mesures de « transparence » doivent permettre de détecter d'éventuels malversations ou enrichissements illicites, et non mettre en accusation des élus ou étaler leur vie privée. L'idée selon laquelle il serait illégitime pour un élu d'avoir un patrimoine ne doit pas s'installer dans l'espace public : l'absence de patrimoine n'est pas, en tant que telle, un gage d'honnêteté ni de compétence. Alors que la mise en œuvre de la loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique s'achève, un bilan critique s'impose, notamment concernant les prérogatives de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). D'autres pistes doivent être envisagées, telles que la certification de la situation patrimoniale par un commissaire aux comptes.

RECOMMANDATIONS

- Permettre une diversification du financement des campagnes électorales et des partis politiques, pour désintermédier le financement politique et supprimer le monopole des partis existants.
- Revoir la distribution des financements publics.
- Revaloriser les indemnités versées aux élus exerçant un mandat à temps plein. Simultanément, renforcer les règles en matière de cumul et les mécanismes d'écrêtement des indemnités.
- Développer et professionnaliser la formation des élus en diversifiant les instituts de formation ainsi que les contenus qui doivent contribuer au retour au monde professionnel.
- Faire un bilan critique des mesures de « transparence » et de leur effet potentiellement dissuasif sur l'engagement politique. Étudier d'autres pistes, telles que la certification de la situation patrimoniale par un commissaire aux comptes.

Vecteurs : législatifs et réglementaires (notamment, le Code électoral).

METTRE UN FREIN À LA PROFESSIONNALISATION

Le mouvement pour « déprofessionnaliser la politique¹⁸ » – qui ne signifie pas réduire la compétence du personnel politique – consiste à permettre aux élus de renouer le lien avec la société, gage d'une plus grande représentativité et d'une qualité accrue des politiques publiques.

Réduire le nombre de mandats électifs dans le temps. Dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 2008, et en capitalisant sur l'émergence de cette problématique dans l'espace public, c'est principalement sur la limitation du « cumul des mandats dans le temps » que doivent porter les efforts. Le nombre de mandats parlementaires, parfois élevé, doit être limité à deux ou trois, de même que le nombre de mandats de chef d'un exécutif local : trois mandats de maire, par exemple, s'avèrent suffisants pour mener à bien des grands projets. En revanche, la limitation du « cumul dans le temps » s'avère moins nécessaire pour certains élus locaux de proximité, qui n'exercent pas directement de responsabilités mais jouent un important rôle d'interface avec les citoyens. Par ailleurs, il est nécessaire d'adopter une approche différenciée selon la nature des mandats, contrairement à celle retenue jusqu'à aujourd'hui et conformément aux pistes retenues en Allemagne ou en Italie : la situation particulière du Sénat doit être prise en compte, pour prendre garde au risque d'une coupure entre parlementaires et enjeux locaux.

Limiter réellement le nombre de collaborateurs de cabinets et de groupes politiques. Les fonctions de collaborateur de cabinet ou de groupe politique, au sein des collectivités territoriales, des assemblées parlementaires ou des ministères, constituent aujourd'hui la principale antichambre de fonctions électives. Ce passage de l'entourage des élus à la position d'élu (et parfois inversement, en cas de défaite électorale) est aujourd'hui un vecteur central du processus de professionnalisation de la vie politique. Ces cabinets et secrétariats pléthoriques constituent un réservoir de personnes dont l'élection est le seul horizon professionnel. Leur existence crée par ailleurs une importante asymétrie de ressources entre les *outsiders* et les *insiders* au moment de l'élection. Il convient donc d'en réduire la taille. Au sein des ministères, les circulaires régulières des premiers ministres limitant le nombre de collaborateurs ne suffisent plus : des bornes réglementaires doivent être fixées. Pour les collectivités territoriales, ces limites doivent être prévues par voie législative et inscrites dans le Code général des collectivités territoriales, et dans les règlements des assemblées parlementaires pour les groupes politiques.

18 Ariel Weil et Jean Guillaume, « Déprofessionnaliser la politique, ce n'est pas la rendre moins compétente », *Le Monde*, 22 juillet 2016.

Revoir le régime des inéligibilités et des incompatibilités. Si de multiples régimes d'incompatibilités et d'inéligibilités sont prévus de longue date par le code électoral, ils s'avèrent trop souvent parcellaires et, de plus en plus fréquemment, inadaptés aux attentes contemporaines en matière de prévention des conflits d'intérêts. Sur le modèle britannique, ces régimes doivent être complétés et significativement renforcés, afin que les collaborateurs d'élus ainsi que les agents publics exerçant, en pratique, des fonctions d'encadrement ne puissent être élus dans le même ressort. Il convient aussi d'encadrer la possibilité pour les élus de cumuler leur mandat électif avec une fonction de collaborateur d'élu, afin de limiter la tendance actuelle des élus d'une même formation politique à s'employer de manière croisée. Ce renforcement doit aussi contribuer à la prévention des risques de conflits d'intérêts, actuellement mal pris en compte sous cet angle, voire d'emplois quasi fictifs.

Généraliser le placement en disponibilité des fonctionnaires élus. En lieu et place du détachement, le placement en disponibilité¹⁹ doit devenir la règle pour l'ensemble des agents publics exerçant un mandat à temps plein (maires de villes importantes, présidents d'exécutifs locaux), afin de réduire les inégalités avec les salariés du secteur privé dans l'accès aux mandats électifs.

RECOMMANDATIONS

- Réduire le nombre de mandats électifs dans le temps à deux ou trois, mais en retenant une approche différenciée selon la nature des mandats.
- Limiter réellement le nombre de collaborateurs de cabinets et de groupes politiques, par voie réglementaire pour les ministères, par modification de la loi pour les collectivités territoriales et dans le règlement des assemblées pour les groupes politiques.
- Revoir le régime des inéligibilités et des incompatibilités pour, sur le modèle britannique, les compléter et les renforcer.
- Généraliser le placement en disponibilité des fonctionnaires élus, en lieu et place du détachement, pour l'ensemble des agents publics exerçant un mandat à temps plein, afin de réduire les inégalités avec les salariés du secteur privé dans l'accès aux mandats électifs.

Vecteurs : législatif et réglementaire (CGCT, règlements des assemblées parlementaires).

¹⁹ Le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine et continuant à bénéficier dans ce corps de ses droits à avancement et retraite. La disponibilité est la situation de l'agent qui se trouve placé temporairement, hors de son administration ou service d'origine et qui cesse de bénéficier, durant cette période, de sa rémunération et de ses droits à l'avancement et à la retraite.

ENGAGER LA RÉNOVATION DES STRUCTURES PARTISANES

Malgré la crise des appareils, les partis politiques demeurent des structures essentielles à l'organisation de la vie politique. Leur renouvellement devrait être une priorité. Les précédentes tentatives de « renouvellement » de la vie politique se sont fréquemment effectuées en dehors des structures partisans, ce qui explique sans doute leur échec : il demeure illusoire d'envisager l'ouverture du marché politique sans s'engager concomitamment dans une rénovation des partis politiques – tous bords confondus. Cette métamorphose doit s'effectuer de l'intérieur, le droit positif garantissant – à bon escient – une large autonomie de fonctionnement des partis du fait de leur statut associatif. Son effectivité est subordonnée à la possibilité de transférer les financements publics aux candidats (recommandation n° 2), faisant peser un risque financier sur le parti qui ne respecterait pas les choix des acteurs de terrain.

Confier l'ensemble des investitures aux militants et sympathisants. Dans le prolongement de l'expérience des primaires ouvertes pour la désignation des candidats à l'élection présidentielle, il importe désormais de redonner la parole aux militants et sympathisants des structures locales pour les investitures aux autres élections, pratique établie de longue date en Allemagne, par exemple. Aujourd'hui, dans la majorité des partis, les décisions d'investiture procèdent d'instances nationales. Les procédures d'investiture à l'échelle locale sont pour l'heure largement inopérantes : parfois inexistantes, souvent limitées à la validation d'une candidature unique, pas nécessairement prises en compte par les instances du parti. Pour inverser la tendance, il convient de systématiser ces désignations au niveau local et, simultanément, de supprimer les commissions nationales d'investiture qui constituent des freins à l'émergence de nouvelles personnalités au profit de profils « parachutés » ou de la reconduction de « barons » locaux désavoués par les militants.

Déconcentrer les structures partisans en généralisant l'élection de toutes les structures locales. Les partis politiques n'ont pas suivi le mouvement de déconcentration de l'État et de décentralisation de l'organisation territoriale. Au-delà des annonces, pas toujours suivies d'effets, et d'une situation inégale selon les structures, il importe de donner davantage de poids et une véritable autonomie aux entités locales des partis vis-à-vis des autorités centrales. La pratique des nominations de délégués par les structures nationales, qui traduit la persistance d'une forme de tutelle, doit être abandonnée.

Démocratiser effectivement les structures centrales des partis. En la matière, des progrès indéniables ont été accomplis ces dernières décennies dans toutes les formations, y compris

au sein des sensibilités à la culture politique césariste²⁰ : les corps électoraux se sont élargis, faisant échapper l'élection au cercle restreint des notables partisans. Toutefois, plusieurs épisodes récents, sur l'un et l'autre bord, ont mis en lumière les faiblesses des garanties entourant les processus démocratiques au sein des partis. Face à des statuts parfois ambigus et lacunaires, souvent peu transparents, il faut généraliser la création d'autorités internes effectivement indépendantes, composées de personnalités extérieures et assurant le respect des statuts, sur le modèle de la Haute Autorité de la primaire de la droite et du centre. Les possibilités de saisine de ces autorités internes doivent être les plus larges possible, afin d'assortir le fonctionnement démocratique des partis de réelles garanties.

RECOMMANDATIONS

- Confier l'ensemble des investitures aux militants et sympathisants en systématisant, à l'instar de ce qui existe en Allemagne, les procédures d'investiture à l'échelle locale et en supprimant les commissions nationales d'investiture.
- Déconcentrer les structures partisanes en généralisant l'élection de toutes les structures locales, et mettre un terme aux pratiques consistant pour les structures nationales à nommer des délégués.
- Démocratiser effectivement les structures centrales des partis en généralisant la création d'autorités réellement indépendantes, constituées de personnalités extérieures, assurant le respect des statuts et pouvant être aisément saisies.

Vecteurs : statuts des partis.

DÉVELOPPER L'ENGAGEMENT DES ENTREPRISES

Les entreprises ne peuvent se tenir à l'écart du mouvement d'ouverture du marché politique et ce, en dépit de la méfiance que l'engagement politique des salariés suscite parfois en leur sein. Il ne s'agit pas d'un simple devoir des employeurs à l'égard de leurs salariés : au regard des effets délétères pour le secteur privé du manque de diversité du personnel politique, en termes notamment de connaissance des enjeux économiques et

²⁰ Lorsque l'ensemble des pouvoirs sont concentrés dans les mains d'une personne.

de la vie de l'entreprise, il en va de la pertinence et de l'efficacité des politiques publiques dont les entreprises sont des objets importants. Toutefois, l'investissement des entreprises ne saurait résulter d'injonctions réglementaires. Il doit procéder d'un engagement volontaire de chacune d'entre elles, prenant appui sur les instruments qu'elle choisira en fonction de sa taille et de sa configuration. Comme le soulignent de nombreuses personnalités auditionnées, il y a un monde entre les TPE et les grandes entreprises aux implantations internationales multiples, et les mêmes démarches ne peuvent convenir à toutes.

Assurer la liberté d'avoir un mandat tout en étant salarié ou dirigeant d'entreprise.

La gestion du temps, à chacun des stades de l'engagement politique, est un obstacle récurrent à la fluidité des échanges entre les mondes de l'entreprise et politique. Pour permettre aux salariés qui le souhaitent de conduire une campagne électorale dans de bonnes conditions, la création d'un congé spécifique, de durée limitée, doit être envisagée. Le salarié élu doit ensuite pouvoir exercer parallèlement ses activités professionnelle et politique, sans être poussé, comme c'est trop souvent le cas notamment pour les titulaires d'un mandat d'importance médiane (maire d'une ville moyenne, conseiller départemental ou régional, président d'intercommunalité), à abandonner la première. Dans cette perspective, certaines entreprises, comme le groupe Michelin,²¹ ont publié des chartes de bonnes pratiques rendant possible un temps partagé (par la modulation du temps de travail), mais aussi la prévention des conflits d'intérêts et, *in fine*, l'accompagnement du salarié au terme du mandat ou de la campagne. Consacrer ce « droit de retour » du salarié dans l'entreprise s'avère essentiel pour réduire les inégalités dont sont victimes les candidats et élus salariés comparés à ceux qui sont issus d'autres catégories socio-professionnelles. La charte matérialise l'engagement de l'entreprise qui y souscrit de reconnaître le salarié qui consacre de son temps au service de l'intérêt général, qu'il soit élu ou représentant du personnel. Il serait souhaitable que d'autres entreprises, sur la base du volontariat, s'engagent dans ce type de démarche, d'autant qu'elles peuvent bénéficier, à terme, de l'expérience acquise par le salarié dans l'exercice d'une activité politique.

Changer de regard sur le salarié élu. Le déploiement de chartes de cette nature suppose un changement de regard posé sur le salarié engagé en politique, du côté de l'entreprise comme du monde politique. La suspicion doit être prévenue, tant dans l'intérêt du salarié que de celui de l'entreprise, par une prise en compte des enjeux déontologiques : l'engagement du salarié ne doit pas être perçu, dans l'entreprise, comme un désir de se soustraire à ses obligations professionnelles ; réciproquement,

21 Edgard Added (dir.), *Manifeste pour l'engagement citoyen des entreprises afin de favoriser l'accès des salariés du privé aux mandats publics électoraux et pour connecter l'entreprise et le politique*, Paris, Le Cercle de l'excellence RH.

dans le monde politique, on ne doit pas préjuger que l'entreprise tirerait profit de cet engagement. Une vigilance particulière doit être observée tant par l'entreprise que par le salarié, dans le cadre d'une relation de confiance. Les organisations professionnelles sont appelées, à cet égard, à jouer un rôle de sensibilisation et d'incitation des entreprises.

RECOMMANDATIONS

- Étudier la création d'un congé spécifique, permettant au salarié ou au dirigeant d'entreprise de soumettre sa candidature au suffrage. Promouvoir les chartes, telles que celle mise en place par le groupe Michelin, facilitant l'exercice du mandat et prévoyant un droit de retour dans l'entreprise à l'issue du mandat.
- Changer le regard porté, tant par le monde politique que par l'entreprise, sur le salarié élu, en s'appuyant sur des chartes et sur les organisations professionnelles, appelées à sensibiliser leurs adhérents.

Vecteurs : instruments de bonnes pratiques des entreprises et des organisations professionnelles.

CONCLUSION

Avec la crise financière, la révolution numérique ou encore l'urgence environnementale, les entreprises ont changé pour s'adapter à leurs marchés, innover et poursuivre leur développement. La société française a elle-même évolué, développant de nouvelles attentes, de nouveaux modes de vie, de nouveaux liens sociaux. Les responsables politiques, élus et *leaders* des partis, ne semblent pas avoir pris la mesure de la défiance dont la classe politique est l'objet et la vivacité du sentiment de coupure entre les élites et la population. Le monde politique ne s'adapte pas – ou trop peu et trop lentement – et les citoyens se réfugient dans l'abstention, le vote protestataire ou des formes d'engagement alternatives. Face à ce constat, partagé d'ailleurs par un nombre croissant de responsables politiques, le *statu quo* n'est plus tenable et le déverrouillage du marché politique s'impose. Les évolutions nécessaires sont – en bonne part – connues et sont régulièrement évoquées par les candidats en campagne – mais oubliées sitôt l'élection passée. À quelques mois du scrutin présidentiel, leur mise en œuvre s'impose donc avec d'autant plus d'urgence ■



CONCLUSION GÉNÉRALE

La tâche du prochain président de la République sera certes écrasante. Elle sera aussi exaltante ! À lui de déployer les vertus du *Prince* de Machiavel pour entraîner le pays vers l'avenir. S'il sait être alternativement le lion et le renard, faire preuve d'habileté et de capacité à saisir les opportunités pour conduire les réformes que la situation de la France impose, parfois à rebours de ce qu'il aura promis à ses électeurs et de ce que sa majorité parlementaire sera disposée à accepter.

Il devra aussi être le *Prince* de Platon car la crise française est structurelle et politique. S'il parvient à faire preuve de sagesse, de courage et de tempérance, il pourra impulser la transformation de nos institutions et de notre culture politique et les rendre capable de mener dans le temps la refondation du secteur public, condition préalable au redressement durable de la nation.



LES AUTEURS



OLIVIER BOULARD

Olivier Boulard est Consultant chez Russel Reynolds Associates. Il est membre de l'équipe « Leadership and Succession ».

Avant de rejoindre Russel Reynolds Associates, Olivier Boulard a été pendant 5 ans Directeur régional pour l'Europe et l'Afrique chez Heidrick&Struggles, un cabinet de recrutement.

A ce titre, il a travaillé avec de nombreux conseils d'administration et comités exécutifs pour les aider à aligner leurs objectifs stratégiques avec leur culture organisationnelle et leurs compétences en termes de Leadership.

Auparavant, il était associé chez Oliver Wyman Delta, où il accompagnait ses clients sur des problématiques de transformation organisationnelle et de leadership.

Il a débuté sa carrière dans le secteur culturel, notamment au Théâtre du Chatelet de 1992 à 1998 en tant qu'administrateur de production.

Olivier Boulard est diplômé d'HEC et titulaire d'un DESS Management des organisations culturelles de l'Université Paris-Dauphine ■



OLIVIER BASSO

Olivier Basso est professeur associé au CNAM (Change and Leadership) et intervenant en programme MBA à HEC Genève. Il dirige également Aden Executives, réseau international de formation et développement pour cadres dirigeants et hauts potentiels.

Auparavant professeur associé en stratégie à ESCP-Europe, il a fondé et dirigé plusieurs programmes diplômants. Il a également été directeur académique de programmes internationaux en formation continue et coordinateur du Département Stratégie, Hommes et Organisations.

Il a créé et dirigé un cabinet de conseil en direction générale intervenant dans la définition et mise en œuvre de plans stratégiques, l'assistance dans la conduite du changement, et la conduite de due diligence stratégiques dans le cadre d'acquisitions et d'investissements.

Il anime deux programmes de formation de l'Institut de l'entreprise destinés aux cadres dirigeants.

Il est l'auteur de nombreuses publications sur l'intrapreneuriat, le leadership et la formation des futurs dirigeants.

Olivier Basso est ancien élève de l'ENS Ulm (Philosophie), diplômé d'HEC, docteur ès sciences de gestion (Université Paris I – La Sorbonne) et habilité à diriger des recherches (HDR, Université Paris II, Assas) ■



PASCAL BRAUN

Diplômé de Sciences Po Paris, Pascal Braun est consultant en Ressources Humaines chez BearingPoint.

Avant de rejoindre BearingPoint, Pascal a travaillé au sein d'EADS Astrium, puis dans le cabinet BPIgroup.

Il a aussi enseigné des cours de Gestion des Ressources Humaines à Sciences Po Paris ■



OLIVIER COSTA

Olivier Costa est Directeur de Recherche au CNRS au sein du Centre Emile Durkheim de Sciences Po Bordeaux. Il est également depuis 2013, Directeur du Département d'études politiques et administratives au Collège d'Europe à Bruges. Il enseigne actuellement dans ces deux institutions.

Auparavant, il a enseigné à Sciences Po Paris, Sciences Po Strasbourg, à l'Université de Strasbourg, à l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles, ainsi qu'à l'Institut européen de l'Université de Genève.

Il a par ailleurs été professeur invité à l'université Ritsumeikan de Kyoto, à l'Université Boulder du Colorado, à l'Université d'Etat de Washington, à l'Université de Cologne et à l'Université LUISS de Rome.

Ses recherches portent sur le système institutionnel de l'Union européenne, sur la question démocratique dans l'Union, et sur la représentation parlementaire et la représentation d'intérêts en Europe.

Sa dernière publication « How the EU really works » co-écrit avec Nathalie Brack a été publiée chez Routledge en 2014.

Il est également l'auteur avec Anne-Sophie Behm, de « Les Députés connaissent-ils l'entreprise ? » une étude pour le think tank En Temps Réel, publié en décembre 2013.

Olivier Costa est Docteur en science politique de l'Université Paris 8 et diplômé de Sciences Po Strasbourg. Il est également titulaire d'une Habilitation à Diriger des Recherches (HDR) en science politique ■



JEAN-CHRISTOPHE FROMANTIN

Jean-Christophe Fromantin est Maire de Neuilly-sur-Seine depuis 2008 et Député de la 6ème circonscription des Hauts-de-Seine depuis 2012.

Entrepreneur dans le secteur du commerce international, il est l'un des rares entrepreneurs à siéger à l'Assemblée nationale, où il appartient à la Commission des finances. Son profil le conduit notamment à intervenir sur les projets de loi de finances. En 2012, il crée le groupe « PLF entrepreneurs » au Palais Bourbon pour associer les entrepreneurs au débat parlementaire. Cette mobilisation réussie permet de rassembler régulièrement plusieurs dizaines de chefs d'entreprise (TPE, PME et ETI) ainsi que des investisseurs afin de les faire travailler avec les parlementaires sur les évolutions fiscales.

Cette initiative a permis de faire adopter plusieurs mesures et amendements favorables aux entreprises. En 2015, certains de ses amendements ont été adoptés dans le cadre de la loi Macron, notamment le crédit interentreprises et la création de bourses régionales qui permettront de drainer le potentiel d'épargne disponible dans les territoires vers l'économie régionale.

Il est l'auteur de « Et si c'était vous ? » publié en 2016 aux éditions Michel Lafon, dans lequel il invite les Français, face aux enjeux auxquels le pays est confronté à s'engager dans la vie publique afin de mobiliser 577 candidats aux prochaines élections législatives (www.577.fr)

Il est également à l'origine de la candidature de la France à l'exposition universelle de 2025.

Jean-Christophe Fromantin est diplômé de l'ESLSCA.

Passionné de voile, il fait partie de l'équipage qui remporte le Tour de France à la voile en 1980 ■



AUGUSTIN DE ROMANET

Augustin de Romanet est Président Directeur Général du Groupe Aéroports de Paris depuis 2012.

Auparavant, il était Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations de 2007 à 2012 et Président du Fonds Stratégique d'Investissement de 2009 à 2012.

Secrétaire général adjoint de la Présidence de la République, entre 2005 et 2006, il a exercé des responsabilités au sein de différents cabinets ministériels. Entre 2002 et 2005, il fut notamment Directeur du cabinet d'Alain LAMBERT, Ministre délégué au budget, Directeur adjoint du cabinet de Francis MER, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Directeur de cabinet de Jean-Louis BORLOO, Ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale et, enfin, Directeur adjoint de cabinet du premier Ministre, Jean-Pierre RAFFARIN.

Il a également occupé les fonctions de Directeur adjoint finances et stratégie au Crédit Agricole.

Augustin de Romanet est diplômé de Sciences Po Paris et ancien élève de l'ENA.

Il est Chevalier de la Légion d'honneur ■



ANNE-MARIE IDRAC

Anne-Marie Idrac est Présidente du Conseil de Surveillance de l'Aéroport Toulouse-Blagnac, Administratrice des groupes Bouygues, Total et Saint-Gobain, Senior Advisor de Suez-Environnement et de SIA-Partners, ainsi que Représentante Economique Spéciale du Ministre des Affaires Etrangères pour les EAU.

Elle a auparavant été Secrétaire d'Etat au commerce extérieur de 2008 à 2010 dans le gouvernement de François Fillon, après avoir présidé la RATP de 2002 à 2006, puis la SNCF de 2006 à 2008. De 1993 à 1995, elle était Secrétaire d'Etat aux transports dans le gouvernement d'Alain Juppé.

Au titre de ses fonctions électives, Anne-Marie Idrac a siégé à l'Assemblée nationale de 1997 à 2002 dans le groupe UDF comme députée de la 3ème circonscription des Yvelines, et au Conseil Régional d'Île-de-France de 1998 à 2002.

Elle a débuté sa carrière en tant qu'administratrice civile en 1974, occupant divers postes au sein des ministères de l'Équipement, du logement, de l'environnement, de l'urbanisme et des transports jusqu'en 1995. Elle a notamment été la première femme directrice générale d'un établissement public d'aménagement, celui de Cergy-Pontoise de 1990 à 1993, avant de prendre la tête de la Direction des transports terrestres de 1993 à 1995.

Elle est membre de l'Advisory Board d'HEC, Présidente du Conseil Stratégique de l'École des Affaires Publiques de Sciences Po Paris, et Présidente du club RSE de l'Institut Français des Administrateurs.

Anne-Marie Idrac est diplômée de Sciences Po Paris, ancienne élève de l'ENA et titulaire d'une licence en droit. Elle est Chevalier de la Légion d'honneur et Commandeur de l'ordre national du Mérite ■



JEAN-DOMINIQUE SENARD

Jean-Dominique Senard est Président du Groupe Michelin depuis 2012.

Il a rejoint le groupe en 2005 en tant que Directeur Financier et membre du Conseil Exécutif, puis a été nommé Associé Commandité Gérant du groupe lors de l'Assemblée Générale des actionnaires en 2011.

Avant de rejoindre Michelin, Jean-Dominique Senard a été Directeur Financier et membre du Comité Exécutif du Groupe Pechiney de 1996 à 2001. Il a ensuite assuré la direction du secteur Aluminium Primaire du Groupe Pechiney jusqu'en 2004, avant de prendre en charge l'intégration de Pechiney dans le Groupe Alcan en tant que Président de Pechiney SA.

Il a débuté sa carrière avec différentes responsabilités financières et opérationnelles au sein du Groupe Total de 1979 à 1987, puis Saint-Gobain de 1987 à 1996.

Jean Dominique Senard est diplômé d'HEC et titulaire d'une maîtrise de droit.

Il est Officier de la Légion d'Honneur ■



AUDITIONS

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.

- Patrick Bernasconi, Entrepreneur, Président du Conseil Economique Social et Environnemental
- Gilles Boudou, salarié du groupe Michelin et adjoint au maire de Coltines (15)
- Sylvie Burgun, Directrice carrière et développement des cadres exécutifs, Orange
- Virginie Calmels, Adjointe au maire, Bordeaux
- Thomas Chalumeau, Ministère de l'économie et des finances
- Thomas Courbe, Directeur général adjoint, Trésor
- François Ecalle, Président de l'association « finances publiques et économie » (FIPECO)
- Ramon Fernandez, Directeur Général Délégué, Finance et stratégie, Orange
- Marc Guillaume, Secrétaire général du gouvernement
- Jean-Michel Guillon, Directeur du personnel, membre du comité exécutif du groupe, Michelin
- Michel Guillot, Directeur en charge des Exécutifs et des cadres dirigeants, Orange
- Marc-Antoine Jamet, Secrétaire général, LVMH, Maire du Val-de-Reuil (27) et Président de la commission des finances du conseil régional de Normandie.
- Nathalie Loiseau, Directrice de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA)
- Antoine Magnant, Directeur des ressources humaines de la DGFIP
- Florence Méaux, Déléguée aux cadres dirigeants de l'Etat, Secrétariat général du gouvernement
- Jean-Christophe Mieszala, Directeur général, McKinsey France
- Michel Noir, Président du Conseil de surveillance, SBT
- Philippe Rambal, Partner, EY
- Francis Rol-Tanguy, Cour des comptes
- Marc Schwartz, Cour des comptes
- Catherine Sueur, Inspection générale des finances
- Emmanuelle Wargon, Directrice générale des affaires publiques et de la communication, Danone
- Ariel Weil, Vice-Président, Moody's, Conseiller d'arrondissement, Paris

Les fonctions indiquées sont celles qui étaient occupées à la date de l'audition.

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

Faut-il en finir avec le paritarisme ?

Par Jean-Charles Simon (octobre 2016)

Travail à la demande : quel modèle social ?

Par David Ménascé (juin 2016)

Innovation & the city Paris dans la course à l'innovation numérique

Par Letitia Strauch-Bonart (avril 2016)

Le retour du risque géopolitique – Le triangle stratégique Russie, Chine, Etats-Unis

Par Thomas Gomart (février 2016)

La nouvelle assurance chômage, pièce en trois actes

Par Bruno Coquet (décembre 2015)

Social Impact Bonds, un nouvel outil pour le financement de l'innovation sociale

Par Benjamin Le Pendeven, Yoann Nico et Baptiste Gachet (novembre 2015)

Civilisation du savoir et statut du travailleur

Par Jacques Barthélémy (novembre 2015)

Les grandes entreprises en France : je t'aime, moi non plus

Propos recueillis par Frédéric Monlouis-Félicité (octobre 2015)

La France du Bon Coin

Par David Ménascé (septembre 2015)

Sortir de la crise : les enseignements de nos voisins européens

Par Eudoxe Denis (juin 2015)

Gouverner à l'ère du Big Data

Par Elisabeth Grosdhomme-Lulin (mai 2015)

Le Royaume-Uni, laboratoire de l'austérité ? Les enjeux du budget du 18 mars

Par Eudoxe Denis (mars 2015)

L'ère du sur-mesure : solutions pour l'insertion des jeunes

Par Charles de Froment (février 2015)

Italie : le chemin escarpé des réformes

Par Charles Trottmann (février 2015)

Irlande : le retour du Tigre Celtique

Par Nathanael Mason-Schuler (décembre 2014)

Espagne : derrière l'austérité, la reprise

Par Adrienne Brotons (octobre 2014)

Les MOOCs : révolution ou désillusion ? Le savoir à l'heure du numérique

Par Lucien Rapp (septembre 2014)

L'emploi à vie est mort, vive l'employabilité !

Par l'Observatoire de prospective sociale (septembre 2014)

10 propositions pour réconcilier les jeunes avec le marché du travail

Par Charles de Froment (juillet 2014)

Emploi des jeunes : quelle efficacité des politiques publiques depuis 2012 ?

Par l'Institut de l'entreprise (juillet 2014)

Faire entrer la France dans la troisième révolution industrielle : le pari de l'innovation

Par l'Observatoire de l'Innovation de l'Institut de l'entreprise (mai 2014)

Les réseaux sociaux d'entreprises : entre promesses et illusions

Par Denis Monneuse (avril 2014)

Toutes nos publications sont consultables et téléchargeables sur notre site internet : www.institut-entreprise.fr

Président

Xavier HUIILLARD

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

19 € TTC

ISBN 978-2-36315-612-9



**INSTITUT DE
L'ENTREPRISE**

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