

La haute fonction publique de l'Etat aujourd'hui : défis, questionnements, perspectives

Le contexte politique, budgétaire et financier inédit que connaît notre pays ainsi que les problèmes qui se posent dans nombre de champs de l'action publique interrogent le fonctionnement de l'Etat et la capacité de ses dirigeants politiques mais aussi administratifs à faire face aux enjeux actuels et à ceux de demain. La « réforme de la haute fonction publique de l'Etat » décidée il y a six ans n'a pas eu d'impact perceptible sur l'hostilité grandissante de beaucoup de nos concitoyens et ce contexte appelle des mesures fortes, souvent structurelles, dont certaines pourraient être mises en œuvre rapidement.

Dans une approche sans concession à des corporatismes et délibérément tournée vers les enjeux d'aujourd'hui et pour l'avenir du pays, le Cercle de la réforme de l'État formule quelques pistes de travail qui reposent sur une conviction : la réforme de la haute fonction publique doit aller de pair avec la réforme de l'État, dans une conception d'ensemble, et permettre à ce dernier de s'appuyer sur des cadres supérieurs et dirigeants de haut niveau, managers et leaders, pour participer à la conception des politiques publiques, en piloter la conduite sous l'autorité des responsables politiques, diriger et animer les collectifs de travail, innover, partager le sens de l'action publique, la co-construire sur les territoires avec les responsables publics territoriaux et hospitaliers et l'ensemble des acteurs locaux.

Du chemin a été parcouru visant à moderniser et dynamiser la gestion des cadres supérieurs et dirigeants de l'État, accompagner les talents et les parcours : création, après la délégation aux cadres dirigeants, de la délégation à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) en 2021 ; mise en place d'un corps unifié des administrateurs de l'État en 2022 fusionnant 14 corps, fonctionnalisation de nombreux emplois supérieurs (préfectorale, diplomatie, inspection et contrôles, finances publiques), remplacement de l'École Nationale d'Administration (ENA) par l'Institut National du Service Public (INSP) ; cette année 2025, cadre commun aux corps interministériels d'ingénieurs de l'Etat, dans le même temps qu'était accomplie, pour la Fonction publique hospitalière une première phase d'intégration des directeurs d'hôpitaux dans la réforme avec une attention portée, au-delà de l'alignement des rémunérations, à la mobilité et à la formation continue.

Impulsée et portée au plus haut niveau de l'Etat, la réforme de la haute fonction publique visait à encourager la mobilité, la prise de risque, lutter contre les corporatismes, mieux repérer et former les talents. Elle a suscité certes des craintes mais aussi de fortes attentes chez les cadres supérieurs et dirigeants des trois fonctions publiques.

Pourtant, ces novations contrastent avec les fortes remises en cause du fonctionnement de l'État, et les cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat sont au cœur de cette contradiction.

Engagés, ils doivent être des vecteurs essentiels à la fois de la pertinence des politiques publiques, de leur performance et du bien-être professionnel de leurs collaborateurs. Ils font face à la complexité, à l'éclatement des collectifs de travail, à des environnements de plus en plus exigeants et contraints, souvent traversés de tensions. Ils sont aujourd'hui interpellés

sur l'efficacité de leur action, sans disposer des leviers nécessaires. Il en résulte une forme d'épuisement, l'aspiration à un sens et une cohérence de l'action publique et à des marges d'action. Cette « fatigue managériale », doublée du sentiment d'une pression grandissante, est d'autant plus prégnante dans un contexte d'instabilité croissante et de remise en cause de l'État, tendant à faire des cadres supérieurs les « boucs émissaires » des dysfonctionnements et difficultés publiques. Comment dans ce contexte redonner du sens à l'action publique et sortir d'une forme de désenchantement ? Cela passe par des actions fortes pour simplifier, responsabiliser les acteurs territoriaux, alléger les échelons inutiles, selon deux axes :

- Parachever et faire vivre la réforme de la haute fonction publique de l'Etat. Au-delà de la mise en place d'un cadre statutaire unifié qui a été réalisée (le corps des administrateurs de l'État), l'État a besoin de cadres dirigeants à même de faire face aux défis que chacun peut mesurer : attractivité de la fonction publique, aptitude à répondre à une succession de crises profondes et d'enjeux qui s'enchaînent ou s'intercroisent, de nature sanitaire, économique, internationale, géostratégique, financière, et aux transformations accélérées de tous ordres, sociétales, démographiques, environnementales, numériques (développement de l'intelligence artificielle)...Cette problématique, qui concerne les trois fonctions publiques mais de manières différentes, mériterait des réflexions pour chacune d'entre elles, et l'approfondissement de troncs communs de formation initiale et continue, qui n'ont été qu'esquissés, pour partager les visions et fluidifier les échanges, dans un contexte où la plupart des politiques sont désormais « partagées » et le deviendraient plus encore après le nouvel acte de décentralisation en cours de préparation.
- De manière plus prospective, s'interroger sur le fonctionnement de l'Etat, redéfinir le rôle des responsables d'administration centrale et de services territoriaux, et les marges dont ils devraient disposer pour doter l'État des managers et des véritables leaders dont il a besoin et les mettre en mesure de jouer ce rôle.

1) **Achever la réforme de la haute fonction publique tout en adaptant ou complétant certains de ses aspects, pour la faire vivre dans la durée**

- **Traduire dans la réalité « la promesse Employeur » de diversification des profils, de mobilité et de dynamisation des parcours**

La réforme dite de la haute fonction publique avait pour ambition de répondre aux exigences de modernisation et de pilotage de l'État, en renforçant la dimension interministérielle de la gestion de l'encadrement supérieur et dirigeant et en dépassant les clivages des ministères, des corps ou anciens corps. Au-delà de la construction statutaire du corps des administrateurs de l'État, l'enjeu est de développer un véritable accompagnement qualitatif de l'encadrement supérieur et d'éviter, au regard de la promesse employeur initiale, le sentiment de se heurter à des obstacles empêchant les mobilités effectives ou la possibilité de parcours désormais plus interministériels.

Créé par un décret du 1er décembre 2021, le corps interministériel des administrateurs de l'État regroupe des hauts fonctionnaires chargés de missions d'encadrement, de direction, de pilotage et d'évaluation des politiques publiques au sein des différents ministères et administrations de l'État, exerçant en administration centrale ou en service territorial. Il intègre aujourd'hui : les anciens corps recrutés auparavant par la voie de l'ENA - les administrateurs

civils, le corps préfectoral, les conseillers économiques, le corps diplomatique, les inspections générales interministérielles et ministérielles et d'autres corps comme les administrateurs du Conseil économique, social et environnemental ou les administrateurs des finances publiques.

Les membres du Conseil d'État et de la Cour des Comptes n'y sont pas intégrés, appartenant à des juridictions indépendantes.

Les hauts fonctionnaires appartenant aux corps intégrés ont bénéficié d'un droit d'option pour le rejoindre jusqu'au 31 décembre 2023 ou rester dans leur corps d'origine mis en extinction.

La création du corps des administrateurs de l'Etat - quelque 6000 hauts fonctionnaires- doit contribuer à harmoniser les rémunérations et favoriser des parcours plus diversifiés.

Des avancées ont été réalisées sous l'impulsion notamment de la DIESE pour professionnaliser la gestion des talents et accompagner les cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat, avec l'ambition d'attirer et de fidéliser les profils les plus adaptés aux besoins de l'Etat : revues des cadres, identification des talents, constitution de viviers pour accéder aux emplois supérieurs, en veillant à l'équilibre entre les femmes et les hommes, comités de sélection, délégues ministériels à l'encadrement supérieur, instances collégiales d'évaluation avec des comités parcours-carrières mis en place dans les ministères, formations interministérielles de haut niveau, accompagnement collectifs et personnalisés, référentiels de compétences managériales.

L'objectif affirmé de développement des passerelles suscite toutefois des questions :

Ne risque-t-on pas une forme de « bureaucratisation », où les instruments deviennent une fin eux-mêmes au détriment d'une gestion des ressources humaines et d'accompagnements plus qualitatifs ?

Quelle est la réalité de l'impact de la réforme et des mobilités ? Il serait utile de disposer d'un diagnostic clair et lucide sur l'effectivité des mobilités interministérielles, entre fonctions publiques, entre public et privé. Le partage de chiffres et de données adossé par exemple au rapport annuel sur l'état de la fonction publique permettrait d'objectiver le débat et de discerner les points d'amélioration nécessaires. La réforme de la haute fonction publique de l'Etat a suscité parfois des réticences, mais aussi chez beaucoup de cadres des attentes de valorisation et de diversification des parcours. L'interministérialité fonctionne-t-elle mieux dans l'équilibre pour toutes les administrations ? Les accès sont-ils réellement ouverts à tous les types de hauts fonctionnaires qui souhaiteraient évoluer ?

La réforme a suscité également des attentes dans d'autres pans des trois fonctions publiques, alors même que pourraient se développer des passerelles par grands bassins d'emplois et régions.

- **Concilier professionnalisation, diversification des profils, reconnaissance et mobilités**

En termes de métiers

Les métiers exercés par les cadres dirigeants et supérieurs des administrations centrales ou territoriales de l'Etat présentent certaines analogies mais sont aussi divers qu'exigeants en termes de compétences et d'expériences. La fluidité ne doit être ni du zapping, ni de

l'amateurisme, mais reposer, pour éviter la banalisation des métiers (de préfet, d'ambassadeur, de directeur des finances publiques, de directeurs d'administration centrale, de directeurs de services départementaux interministériels, et de bien d'autres), sur des mobilités cohérentes, préparées, accompagnées.

La question relève tout autant de la gestion des ressources humaines que de l'organisation de l'État.

Par ailleurs, pourquoi limiter par principe à 9 ans la dure totale en continu des fonctions de directeur régional ou départemental, quel que soit le nombre de postes occupés pendant cette période, alors que l'exercice de ces métiers exposés et soumis à de fortes contraintes professionnelles nécessite à la fois motivation, savoir-faire et professionnalisme ?

Plus généralement, la réforme de la haute fonction publique de l'Etat, qui se voulait audacieuse, doit aller au-delà des évolutions statutaires, indiciaires, indemnités, et porter un vrai projet RH plus qualitatif, adapté aux métiers et aux besoins de l'éco système.

Au-delà des métiers, il paraît essentiel :

=> De renforcer les marges d'action des responsables territoriaux de l'État. Dans le respect de la responsabilité -renforcée- du préfet, représentant de l'État dans le département ou la région, la question se pose aujourd'hui fortement du rôle et de l'identité même des directeurs territoriaux des services de l'Etat, en particulier des directions départementales interministérielles (DDI), et de leur capacité à incarner et mettre en œuvre, pour ce qui concerne l'Etat, des politiques publiques fondamentales (travail, insertion, protection des populations, actions dans les territoires et transition écologique) : après plus de 10 ans de réorganisations successives, une perte d'autonomie, de moyens, les responsables territoriaux ont besoin d'un cadre de stabilité et de responsabilité, d'une reconnaissance et de capacités d'initiative pour mieux ancrer l'action publique dans les territoires avec l'ensemble des parties prenantes. Besoin aussi et pour ce faire d'un remplacement des contrôles a priori par du contrôle interne ;

=> D'identifier les voies d'attractivité pour les jeunes -alors même qu'ils semblent se distancier des concours - notamment les ingénieurs intervenant sur un marché fortement concurrentiel, afin d'attirer notamment les profils du public et du privé les mieux adaptés aux besoins de l'Etat pour diffuser la culture de l'innovation, du numérique, des data sciences, de l'IA, dans les services ;

=> De revoir l'emploi des seniors : le Cercle a publié une tribune en octobre 2023 puis une note en janvier 2024 sur leur « mal » emploi, en proposant des pistes pour développer une approche plus inclusive, permettre aux cadres concernés de préparer très en amont cette troisième partie de leur parcours et de valoriser leur expérience, sujet qui est loin d'être réglé et sur lequel l'Etat, devrait être exemplaire dans la mise en œuvre de l'allongement de la durée des carrières :

=> De tirer les conséquences du recours aux contractuels, qui est une autre composante de la réforme. La voie contractuelle enrichit et diversifie les profils. Le recours accru au contrat pose en revanche des questions auxquelles des réponses restent à apporter :

-l'acquisition par les cadres ainsi recrutés de la connaissance du service, de son environnement, de ses métiers

- leurs débouchés et la suite de leur carrière l'équilibre entre ces recrutements de contractuels de haut niveau et ceux de hauts fonctionnaires de métier
- dans ce contexte les conséquences et perspectives pour ceux de ces derniers qui perdent de ce fait l'espoir d'accéder à des emplois sommitaux
- la place de l'INSP dans ce nouveau contexte et le calibrage de ses recrutements pour éviter l'engorgement des carrières et débouchés, en prenant aussi en compte l'ouverture accrue des tours extérieurs
- l'articulation entre le « vivier » géré par la DIESE et ces recrutements latéraux.

Au-delà, et après les années de rôlage qui viennent de s'écouler, quelle est la place que l'Etat donne aux cadres dirigeants et supérieurs formés spécifiquement à son service et l'initiative laissée aux employeurs de pourvoir des postes de ce type à leur libre décision ? Le besoin est réel, y compris en termes d'attractivité et donc de qualité des recrutements, que soient précisés le cap général, les objectifs d'ensemble, l'approche de complémentarité et la cohérence entre les deux réformes engagées simultanément, l'ouverture aux contractuels et les conséquences de la création de l'INSP, ce qui suppose de dépasser l'administration simple des emplois, encore très prégnante (*cf. la tribune publiée par le Cercle le 5 décembre 2025*) ;

=> De mieux assurer la synergie entre les acteurs majeurs du pilotage et de l'accompagnement des cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat : DIESE, INSP, DGAEP, délégués ministériels et employeurs et en activant le lien avec les directions interministérielles en charge de la modernisation (DITP et DINUM) (*cf. les tribunes du Cercle publiées les 9 juin et 1^{er} juillet 2025*).

Compte tenu du contexte budgétaire actuel et du fait que la réforme de la haute fonction publique ne peut se résumer à des gains de rémunération, le Cercle de la Réforme de l'Etat formule plusieurs propositions afin de parachever la réforme :

* Réaliser un diagnostic de l'impact de la réforme de la haute fonction publique et partager les données pour un débat sur des bases précises ;

* Demander à tous les ministres une réflexion en matière de GPEEC pluriannuelle en lien avec l'exercice de réforme de l'Etat devant conduire à maîtriser les recrutements (avec l'idée d'avoir des hauts fonctionnaires moins nombreux, recentrés sur des métiers à forte valeur, mais à terme mieux payés) ;

* Veiller à ce que les demandes de transpositions s'accompagnent de mesures d'attractivité RH innovantes.

- **Évaluer les offres actuelles et développer les formations pour accompagner les cadres vers les emplois fonctionnels et dans leur exercice**

Au titre des compétences managériales

Après la formation initiale, les formations organisées par la DIESE (cycle supérieur de développement managérial, Talentueuses...), très qualitatives, se sont développées avec succès. Au-delà, la stratégie de formation retenue pour accompagner ces cadres, en construction, fait l'objet d'un travail de mise en perspective coordonné par l'INSP et doit s'ouvrir à des dimensions européennes, internationales, et à des enjeux renouvelés. A titre

d'exemple, la transition énergétique a donné lieu à une vraie mobilisation qui a permis de former la plupart des cadres supérieurs de l'État et pourrait être déclinée sur d'autres thématiques, comme la gestion de crises, l'intelligence artificielle, l'innovation dans la relation avec les publics dans leur diversité, la simplification.

Il est également nécessaire pour la haute fonction publique de prendre en compte les personnalités et potentiels de chacun pour faire correspondre besoins du service public et profils professionnels, en termes d'incarnation, de développement des potentiels, de capacité de direction, de leadership, auquel répond par exemple le développement des évaluations pour la constitution des viviers.

Sur des compétences plus spécifiques, notamment du numérique et de l'intelligence artificielle (IA)

Le Réseau des Écoles de service public a créé fin 2023 un groupe de travail consacré aux défis de l'IA dans la sphère de la formation professionnelle, auquel de nombreuses Écoles se sont spontanément associées, dont l'École nationale d'administration du Québec, pressentant un grand bouleversement des pratiques professionnelles. L'Etat employeur et les DRH auront, comme les autres porteurs de politiques publiques, à intégrer ces défis : développer des projets à court terme avec des composants d'IA en relation avec la gestion de l'encadrement supérieur, afin de contribuer à la détection des talents, la prédiction ou la modélisation des parcours. L'enjeu est aussi de permettre aux membres des viviers, futurs cadres dirigeants, de disposer d'un socle de compréhension et de connaissances suffisant dans ce domaine nouveau. L'objectif pourrait être de former 50 % des cadres supérieurs et dirigeants pour juin 2026.

2) Conforter le rôle des responsables d'administration centrale ou de services territoriaux et doter l'Etat des dirigeants dont il a besoin, en revoyant le fonctionnement de l'Etat.

Être dirigeants, cadres supérieurs au sein de l'Etat, c'est bien sûr être capable de concevoir, piloter et décliner des politiques publiques, développer des partenariats avec les acteurs et élus des territoires. C'est aussi faire face à la complexité des organisations, gérer de trop nombreuses procédures, règles, normes, reportings, échelons intermédiaires, des compétences croisées illisibles alors même que l'activité de ces cadres s'exerce dans un contexte de plus en plus contraint : difficultés budgétaires, nouveau cadre, perfectible et encore en construction, de la responsabilité financière des gestionnaires publics, nécessité de répondre aux attentes de nos concitoyens toujours plus fortes, et de collaborateurs plus divers et plus exigeants. Et cela en sachant imaginer au besoin des solutions innovantes.

L'urgence aujourd'hui est de redonner du sens à leur action, de vraies responsabilités, des marges pour agir. C'est à un véritable plan de bataille que nous appelons, pour moderniser l'Etat, et redonner confiance à ses cadres supérieurs. Il nous paraît crucial de travailler dans la durée, avec le souci constant de mixité et de diversité, et d'accompagner cette réforme par un dialogue constant avec les parties prenantes pour répondre aux attentes légitimes de l'encadrement supérieur de l'Etat, autant de profils profondément engagés, investis, incarnant avec talents les missions et politiques publiques qui leur sont confiées.

Cela passe par des mesures régulièrement affirmées par les décideurs, mais qui restent à décliner effectivement :

- Revoir et simplifier le millefeuille, qui brouille les responsabilités entre l'Etat et les nombreux échelons de collectivités, mais aussi le fonctionnement central lui-même : compétences imbriquées, confusion parfois entre le rôle relevant normalement des

administrations centrales et celui exercé de fait par des agences, doublons qui coûtent et freinent l'avancée des projets, élargissement du rôle des cabinets, dissuadent progressivement l'initiative, au niveau national comme territorial. Le dire peut paraître enfoncer une porte ouverte et le sujet est rebattu, mais s'y atteler lucidement et fermement est réellement urgent compte tenu des effets délétères sur l'attractivité des emplois dits de responsabilité ;

- Revoir et simplifier le fonctionnement des administrations d'Etat, en limitant le nombre d'échelons au sein d'équipes de direction souvent issues de fusions de services, et en s'interrogeant sur la place prise par les structures de coordination, délégations, ministérielles, interministérielles, régionales, inter-régionales, dont les missions, les effectifs se sont développées au détriment du pilotage de projets d'avenir (numérique, IA...) et des services opérationnels qui déclinent dans les territoires les politiques publiques et l'accueil des publics. Pour remettre au cœur des orientations stratégiques et des organisations l'accueil, avec une approche multicanale adaptée aux contextes locaux, et le développement de partenariats à la main des responsables territoriaux. Au-delà de l'intervention du législateur sur les grandes lois de décentralisation, il est aussi de la responsabilité de chaque dirigeant de mener à bien dans ses services des actions fortes de simplification, de décomplexification, d'allègement, un objectif qui aurait toute sa place dans les lettres de mission, les indicateurs et l'évaluation des directeurs d'administration centrale.
- Faire le pari d'une organisation fondée sur le savoir-faire et la réactivité des équipes de terrain, en contact avec les acteurs économiques, les élus des territoires, et nos concitoyens, en promouvant une culture de projet, de l'initiative, des résultats concrets. Il s'agit d'un véritable changement de paradigme, fondé sur la confiance, et sur la capacité de proposition et d'anticipation.

Ces avancées sont aussi une condition de l'efficacité de l'Etat et de la durabilité de son action. Elles portent des exigences de simplification et de dialogue qui en sont le gage.

Le Cercle est par ailleurs attentif aux problématiques des catégories analogues de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.