

LES CADRES DU SECTEUR PRIVÉ VONT-ILS ACCAPARER TOUS LES EMPLOIS DE DIRECTION DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT ?

À propos de la modification introduite à l'article 3 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984 par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019

Les débats qui ont eu lieu à propos de la loi n° 2019-828 de transformation de la fonction publique (TFP) du 6 août 2019 ont mis en évidence la grande peur des fonctionnaires : **les cadres du secteur privé vont-ils accaparer tous les emplois de direction ?**

Je vais consacrer mon propos à la **modification introduite à l'article 3** de la loi 84-16 du 11 janvier 1984 sur le statut des fonctionnaires de l'Etat (FPE), qui permet désormais de nommer des agents contractuels sur des emplois de direction de l'administration de l'Etat réservés jusqu'alors aux fonctionnaires¹.

De quoi s'agit-il ?

Comme vous le savez, la règle de base pour le recrutement dans la fonction publique est la suivante : sauf dérogation législative, les postes permanents sont occupés par des fonctionnaires². C'est ce qu'on appelle le « **verrou législatif** » pour l'accès aux emplois publics.

Et le corollaire en est que lorsque vous appartenez à un certain corps et que vous avez un certain grade dans la fonction publique, vous « **avez vocation à occuper** » certains emplois³.

Pour le recrutement de l'encadrement supérieur, il existe deux exceptions à ce principe :

La première de ces exceptions est prévue à l'article 3 paragraphe 1° de la loi du 11 janvier 1984, qui permet de nommer aux « **Emplois supérieurs à la discrétion du gouvernement** » (ESDG), à savoir le « **top management** ». Il s'agit des responsables les plus élevés de l'administration de l'Etat, préfets, ambassadeurs, directeurs d'administration centrale, secrétaires généraux de ministère (la liste, fixée par un décret n° 85-779 du 24/07/1985⁴, n'est pas exhaustive – On compte 683 ESDG), dont la nomination est laissée, presque sans limite, au choix discrétionnaire du gouvernement⁵. Ils peuvent être choisis ou non parmi les fonctionnaires, et dans le cas de non-fonctionnaires, on leur fait signer un contrat.

¹ Selon les dispositions de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat dans sa rédaction issue de l'article 16 de la loi n° 2019-828 de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 : « Les emplois permanents de l'Etat et des établissements publics de l'Etat énumérés ci-après ne sont pas soumis à la règle énoncée à l'article 3 du titre 1er du statut général : / 1° Les emplois supérieurs dont la nomination est laissée à la décision du Gouvernement, en application de l'article 25 du présent titre ; / 1° bis Les emplois de direction de l'Etat. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent 1° bis, notamment la liste des emplois concernés, les modalités de sélection permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics ainsi que les conditions d'emploi et de rémunération des personnes recrutées en application du présent 1° bis. Les agents contractuels nommés à ces emplois suivent une formation les préparant à leurs nouvelles fonctions, notamment en matière de déontologie ainsi que d'organisation et de fonctionnement des services publics. L'accès d'agents contractuels à ces emplois n'entraîne pas leur titularisation dans un corps de l'administration ou du service ni, au terme du contrat, qui doit être conclu pour une durée déterminée, la reconduction de ce dernier en contrat à durée indéterminée ; (...) ».

Les dispositions du 1° bis de cet article 3 de la loi du 11 janvier 1984 ont été ajoutées par la loi du 6 août 2019. En vertu du paragraphe V de l'article 94 de la loi du 6 août 2019, cette modification entrera en vigueur à compter de la publication des décrets d'application concernés.

² Art. 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, constituant le titre premier du statut général des fonctionnaires.

³ Art 12 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

⁴ Décret n°85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

⁵ Nomination par le Président de la République en conseil des ministres.

La deuxième exception à ce principe est assez connue et plus classique. Elle est prévue à l'article 4 de la loi FPE du 11 janvier 1984, qui permet notamment de recruter dans les conditions de droit commun un contractuel « *Lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient* », c'est-à-dire en fait lorsque la procédure de recrutement d'un titulaire a échoué. Pour l'encadrement supérieur de l'Etat, c'est-à-dire les postes dévolus normalement à des fonctionnaires de catégorie A+, cela permet de recruter des chefs de bureau d'administration centrale, des adjoints de sous-directeur, des chargés de mission...

Toutefois, en termes de hiérarchie, entre le top management constitué par les ESDG et les éventuels cadres supérieurs recrutés par contrat, il existait jusqu'à présent des emplois qui étaient réservés aux fonctionnaires et qui étaient en conséquence interdits d'accès aux agents contractuels : les « *emplois de direction* ». Cette notion recouvre globalement deux réalités distinctes :

- des « *emplois fonctionnels* », comme les emplois de sous-directeur, de directeur de projet, d'expert de haut niveau, de directeur régional ou de secrétaire général pour les affaires régionales, qui ne peuvent être occupés que par des fonctionnaires de certains corps (par voie de détachement) et pour une durée limitée de quelques années. Les conditions d'accès à ces emplois fonctionnels sont fixées par un « *statut d'emploi* » ;
- des **emplois réservés statutairement à certains corps de fonctionnaires**, par exemple les postes de directeur régional ou départemental des finances publiques pour les administrateurs des finances publiques et les postes de consul général pour les conseillers des affaires étrangères.

Ces « *emplois de direction* », situés juste en-dessous du niveau des ESDG, sont au nombre de 1.800⁶.

*
* *

C'est la situation de ces « *emplois de direction de l'Etat* », qui étaient, comme je l'ai dit, réservés jusqu'à présent aux fonctionnaires, que la loi de TFP du 6 août 2019 est venue modifier en permettant d'y affecter des personnes recrutées sur contrat. En l'occurrence sur des contrats à durée déterminée (CDI) et sans possibilité de titularisation ou de transformation de leur contrat en CDI. C'est l'article 16 de la loi de TFP qui a opéré cette modification.

Les décrets d'application de cette réforme ne sont pas encore sortis mais, même en l'absence de publication de ces documents, on peut, en l'état de la législation, se demander si on a raison de craindre un recours massif aux agents contractuels qui viendraient accaparer les emplois de direction de l'administration de l'Etat et priver ainsi nos hauts fonctionnaires de postes enviables.

Je vous propose d'aborder la question en trois points :

- Le changement de paradigme que constitue cette réforme du mode de recrutement sur les emplois de direction de l'Etat.
- Les effets d'une telle réforme.
- Et enfin, le jugement que l'on peut porter dessus.

*
* *

⁶ Selon l'étude d'impact de la loi du 6 août 2019.

I. Le changement de paradigme.

Disons le tout de suite, l'article 16 de la loi de TFP constitue, selon ses défenseurs comme ses détracteurs, un bouleversement des équilibres généraux, et ce bouleversement est parfaitement assumé, ainsi qu'en témoignent les **4 indices suivants**.

1°) Tout d'abord, il s'agit bien, pour les emplois de direction de l'Etat, de permettre d'y affecter des cadres dirigeants venant du privé et, pour le recrutement, de mettre les hauts fonctionnaires **en concurrence**⁷ avec ces cadres dirigeants du secteur privé.

Ainsi, selon l'exposé des motifs de cette loi, dont je vous cite des extraits, cette réforme « *s'inscrit dans la volonté de diversifier les viviers de recrutement dans l'encadrement supérieur de la fonction publique* » et de « *favoriser la fluidification des parcours professionnels entre le secteur privé et le secteur public* ».

2°) Deuxième indice de bouleversement, la **détermination du gouvernement**. Vous savez peut-être que ces dispositions de l'article 16 de la loi de TFP, qui permettent de recruter désormais des agents contractuels venant du privé sur des emplois de direction de l'Etat réservés jusqu'alors aux hauts fonctionnaires avaient déjà été inscrites dans le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel (loi n° 2018-771 du 5 sept. 2018), à son article 111, mais avaient été censurées par le Conseil constitutionnel (Cons. Cons., n° 2018-769 DC, 4 sept. 2018, § 71) au motif que ces dispositions, qui autorisaient « *la nomination de personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire dans certains emplois de direction* » de la fonction, publique d'Etat ne présentaient pas « *de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi* » pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

3°) Troisième indice, de bouleversement, la **tentative du gouvernement de bouleverser, par la voie réglementaire, les équilibres actuels**. Vous vous rappelez sans doute de ce décret n° 2018-694 du 3 août 2018 par lequel, en plein été, le gouvernement a souhaité modifier la liste des ESDG⁸, pour y ajouter les emplois de « *chef de poste consulaire* » dans une vingtaine de villes dans le monde, dont Barcelone, Boston, Los Angeles, Milan, Saint-Petersbourg, Hong-Kong, Sydney... Comme je l'ai dit, les ESDG sont nommés à la discrétion du gouvernement, sans quasiment de contrôle du juge, ou presque, sur les critères ou motifs de recrutement⁹. Et vous vous rappelez sans doute que dès la publication de ce décret, le Président de la République avait décidé de nommer l'écrivain Philippe Besson au poste de consul général à Los Angeles.

Enfin, **ce décret a été dans sa presque-totalité annulé** par le Conseil d'Etat (CE, n° 424394, 27/03/2019).

4°) Dernier indice, et celui-ci est plus problématique et il permet de comprendre l'enjeu de la réforme et les peurs qu'il suscite. Il se présente ainsi : **la modification introduite par l'article 16 de la loi de TFP, qui permet de recruter des contractuels sur des emplois de direction de l'Etat, n'a pas été inscrite à l'article 4 de la loi FPE du 11 janvier 1984 mais à son article 3.**

Quel est l'enjeu ?

⁷ Dans son avis n° 397088 du 21 mars 2019 sur le projet de loi de TFP, le Conseil d'Etat parle de « *la coexistence de ces deux catégories d'agents qui seront désormais en concurrence pour l'accès aux emplois de direction* » (§ 18).

⁸ Décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

⁹ Sur le principe, voir : Conseil d'Etat, 341312, 16 novembre 2011 ; Conseil d'Etat, n° 343554, 344148, 17 juillet 2013 ; Conseil d'Etat, n° 350049, 16 mai 2012. Le Conseil constitutionnel a toutefois précisé si le Gouvernement se voit réserver « *un large pouvoir d'appréciation pour la nomination aux emplois supérieurs dans la fonction publique, dont les titulaires sont étroitement associés à la mise en œuvre de sa politique* » une telle circonstance « *ne lui permet pas de procéder à ces nominations en méconnaissant les dispositions de l'article 6 de la Déclaration de 1789, en vertu desquelles son choix doit être fait en prenant en considération les capacités requises pour l'exercice des attributions afférentes à l'emploi* » (Cons. cons., n° 2010-94 QPC, 28 janvier 2011).

L'article 3 est relatif aux nominations hors champ du principe d'occupation exclusive des emplois publics par des fonctionnaires, notamment les ESDG. **L'article 4** est relatif aux nominations qui **dérogent à ce principe** d'occupation exclusive des emplois publics par des fonctionnaires, dans le cas de l'échec de la procédure de recrutement d'un fonctionnaire.

En inscrivant sa réforme à l'article 3 plutôt qu'à l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984, le législateur a admis que le recrutement sur les emplois de direction de l'Etat serait indifférent au statut des candidats potentiels. Cela pourra être ou non des fonctionnaires, sans que les seconds bénéficient d'un avantage de départ par rapport aux premiers.

Cette réforme va donc réaliser ce que le Conseil d'Etat prédisait dans son avis du 21 mars 2019 sur le projet de loi de TFP : ce sera va créer une **situation de mise en « concurrence »** des cadres du privé et des hauts fonctionnaires pour l'accès aux emplois de direction (§ 18).

Le Conseil d'Etat **avait suggéré** au gouvernement d'inscrire sa modification à l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 et de ne permettre ainsi le recrutement de cadres du secteur privé sur des emplois de direction de l'Etat que « *Lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient* » (art. 4 loi FPE 84-16), c'est-à-dire seulement en cas d'échec de la procédure de recrutement d'un fonctionnaire, mais il n'a pas été suivi sur ce point.

C'est sur ce point précis la loi de TFP s'expose le plus à la critique.

On voit les risques qu'il y a derrière et qui ont été formulées par des parlementaires à l'assemblée : le risque de choix de recrutement qui ne résultent pas de l'appréciation de aptitudes et des compétences, mais seulement de la **cooptation et du copinage**, risque d'un choix inégalitaire au regard de l'article 6 de la DDHC¹⁰ sur l'égal accès de tous aux emplois publics et de la règle du concours fixée par le titre premier du statut général des fonctionnaires (art. 16 loi n° 83-634 du 13 juillet 1983). A cela, les défenseurs de la loi opposent le principe d'un recrutement d'abord fondé sur l'appréciation des compétences, du parcours professionnel, du CV, et c'est un argument défendable : avoir un plus grand vivier de candidats avec une grande variété d'expériences professionnelles ne peut qu'améliorer les conditions de recrutement.

Si on devait systématiser le modèle de fonction publique que cela crée, je dirais qu'on passe d'une logique de recrutement sur la base du grade et du corps à une logique de recrutement sur la base de l'emploi.

Désormais, pour les emplois de direction de l'Etat, ce ne sera plus votre grade d'administrateur civil hors classe ou d'administrateur général des finances publiques ou votre nomination dans un corps de fonctionnaires à la sortie de l'ENA qui vous permettront d'être nommé sur de tels postes, mais avant tout votre expérience réelle, tirée de vos affectations antérieures, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. Et sur ce point, la réforme réalisée par l'article 16 de la loi de TFP opère bien un changement de paradigme et tout le monde est d'accord dessus.

*
* *

Faisons maintenant un peu de prospective et évoquons la question des effets de cette réforme, effets attendus et effets induits.

¹⁰ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

II. Les effets d'une telle réforme.

A. D'abord, en ce qui concerne les **effets attendus**, on peut en identifier deux.

1°) Tout d'abord, une plus grande liberté de recrutement.

Toutefois, cette liberté n'est pas là où on croit. En effet, le recours aux contractuels implique une plus grande flexibilité, pas simplement par le fait que l'employeur peut se permettre un choix plus ou moins discrétionnaire, mais surtout parce qu'il est de jurisprudence que seul le pouvoir réglementaire, et non le législateur, est compétent pour fixer les dispositions statutaires applicables aux agents contractuels¹¹.

Vous savez qu'actuellement, la situation des agents contractuels de l'Etat est presque entièrement régie par un décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 et que le gouvernement élabore en ce moment deux projets de décrets essentiels : un projet de « **décret relatif à la procédure de recrutement pour occuper des emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels** » et un projet de « **décret relatif aux emplois de direction de l'Etat** ». C'est comme une forme de « **verrou réglementaire** ». Avant, le statut et le concours, **prévus par la loi**, permettaient d'occuper les postes de direction de l'administration de l'Etat. **Désormais, ce sont des dispositions réglementaires qui vont, au moins en partie, être déterminantes du recrutement** sur les emplois de direction de l'Etat.

2°) Deuxième effet attendu, une meilleure capacité de recrutement.

Selon l'étude d'impact de la loi, l'administration, confrontée à l'obligation de comparer des CV du secteur privé, va être conduite nécessairement à moderniser et professionnaliser ses procédures de recrutement. Il s'agit là de conséquences attendues en matière de gestion, et qui sont comme telles aléatoires. On peut déterminer les modalités de la procédure de recrutement mais pour les critères de choix, c'est plus difficile lorsqu'il y aura des candidats venant de tous les horizons du secteur privé et non pas seulement sortis de l'ENA ou des corps de débouchés de l'Ecole Polytechnique.

B. En ce qui concerne les effets induits, j'en vois deux.

1°) Un effet d'éviction. Cette ouverture des emplois de direction de l'Etat à des cadres dirigeants venant du secteur privé va restreindre, pas simplement de fait mais **statutairement** les possibilités de carrière des hauts fonctionnaires, dont les statuts particuliers vont être impactés.

En effet, il a été expliqué, dans les documents préparatoires de la loi (étude d'impact), qu'il conviendrait de modifier tous les textes régissant spécifiquement ces emplois de direction de l'Etat¹², qui sont des emplois fonctionnels, à savoir notamment le décret du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'Etat, le décret du 21 avril 2008 relatif aux emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet et le décret du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat.

Toutefois, indépendamment de ces textes fixant les règles particulières d'accès aux emplois de direction, les fonctionnaires de catégorie A+ ont vocation statutairement, **de par leur statut particulier** et non pas simplement en raison des opportunités de carrière, à être nommés sur certains de ces emplois.

¹¹ CE, n° 76538, 76602, 76795, 30 mars 1990, Féd. gén. des fonctionnaires FO.

¹² Parmi les textes cités : décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'Etat. Décret n° 2008-382 du 21 avril 2008 relatif aux emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'Etat et de ses établissements publics. Décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat.

C'est le cas notamment du corps des administrateurs civils, dont le statut particulier prévoit qu'ils « *exercent des fonctions supérieures d'encadrement, de direction, d'expertise ou de contrôle dans les administrations de l'Etat* »¹³. Ou du corps des administrateurs des finances publiques, qui, en vertu de leur statut particulier, « *sont placés à la tête des directions régionales, départementales ou locales des finances publiques* »¹⁴. Ou encore des personnels diplomatiques et consulaires, pour les postes à responsabilités du ministère des affaires étrangères¹⁵.

Le problème ne sera pas simplement qu'il y aura maintenant plus de convives pour le même gâteau mais que pour les fonctionnaires, la part de gâteau était promise d'avance, statutairement, à la différence des contractuels. Leurs espérances légitimes seront donc trompées.

2°) Une obligation de construction de l'office du juge.

Jusqu'à présent, avant la loi de TFP, lorsque le juge administratif était confronté à l'obligation de contrôler les motifs de recrutement d'un agent contractuel sur un emploi de cadre, il devait juste se demander, par application du paragraphe 2° de l'article 4 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984, si « *la nature des fonctions ou les besoins du service* » justifiaient le recrutement d'un agent contractuel¹⁶.

Avec le dispositif créé par la loi de TFP, le juge pourra être amené par la force des choses, me semble-t-il, en cas de recours d'un candidat non retenu pour un emploi de direction¹⁷, **à comparer les CV du candidat retenu et des candidats évincés**, puisque le recrutement ne sera pas conditionné par l'échec de la procédure de recrutement d'un fonctionnaire. Le juge sera tenu de fonder son contrôle sur les dispositions toutes récentes de l'article 32 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 selon lequel « *Les agents contractuels sont recrutés après appréciation de leur capacité à exercer les fonctions à pourvoir* ».

*
* *

III. Le jugement que l'on peut porter sur cette réforme.

Du point de vue des fonctionnaires, quel est le jugement que l'on peut porter sur cette modification de l'article 3 de la loi 83-634 du 11 janvier 1984 opérée par la loi de TFP ?

Comme nous l'avons vu, cette réforme va permettre d'attribuer des emplois de direction à des non fonctionnaires, probablement des cadres dirigeants du secteur privé, choisis uniquement sur le critère de leur expérience et de leurs compétences, pour exercer des fonctions sous contrat à durée déterminée.

A. Cette réforme est-elle étrangère aux grands principes régissant le droit de la fonction publique ? Puise-t-elle sa source dans des considérations néo-libérales qui n'auraient pour d'autre effet que de détruire la fonction publique de l'Etat et le statut des fonctionnaires, comme certains le disent ?

Je n'en suis pas sûr.

¹³ Art. 1^{er} du décret n° 99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils.

¹⁴ Décret n° 2009-208 du 20 février 2009 relatif au statut particulier des administrateurs des finances publiques.

¹⁵ Art. 61 et suiv. du décret n° 69-222 du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires et leurs arrêtés d'application, notamment l'arrêté du 18 juin 2013 définissant les vocations des conseillers des affaires étrangères (cadre général et cadre d'Orient) aux emplois diplomatiques et consulaires.

¹⁶ Il n'y a pas lieu, au cas présent, d'envisager le cas particulier prévu au paragraphe 1° de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984, qui permet le recrutement d'un agent contractuel « *Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes* ».

¹⁷ Son intérêt à agir sera difficilement discutable.

1°) **S'agissant d'abord du principe même du contrat, le droit de la fonction publique n'est pas ennemi du contrat**, surtout pour les emplois de cadres dirigeants. Rappelons que les hauts fonctionnaires qui sont nommés dans des ESDG peuvent bénéficier, parallèlement à leur nomination et de manière tout à fait hétérodoxe, d'un **véritable** contrat qui fixe notamment leurs objectifs et les conditions de leur rémunération, comme le Conseil d'Etat l'a admis dans un arrêt n° 250992 du 30 juillet 2003.

2°) **S'agissant de la nomination pour une courte durée, quelques années seulement, sur un emploi de direction**, y a-t-il là l'indice d'une influence extérieure à l'administration ? Je ne le crois pas. Rappelons sur ce point que l'occupation des emplois fonctionnels, ou « *statuts d'emploi* », de sous-directeur, d'expert de haut niveau, de directeur de projet, etc. est limitée dans leur durée par les textes actuels. Ces postes là sont comme des postes d'agents sous CDD : ils sont précaires et de courte durée.

3°) **S'agissant du principe de recruter des cadres uniquement sur le critère de leur expérience et de leur compétences** et non plus en prenant en compte d'abord leur appartenance à certains corps de fonctionnaires, je ne vois pas là non plus quelque chose d'étranger au droit de la fonction publique. C'est même le principe qui préside aux **nominations au tour extérieur** dans les grands corps, qui permet notamment de nommer des non-fonctionnaires comme conseillers d'Etat ou conseillers-maîtres à la Cour des comptes. Et les articles L. 133-7 du code de justice administrative et L. 122-6 du code des juridictions financières précisent bien que ces personnes sont nommées compte tenu « *des fonctions antérieurement exercées par l'intéressé, de son expérience et des besoins du corps* ».

4°) **Enfin, concernant la déontologie, les contractuels de droit public sont déjà soumis, en application de l'article 25 nonies** de la loi 83-634 du 13 juillet 1983, à toutes les obligations déontologiques imposées aux fonctionnaires et il n'y a donc pas de raison de penser que les cadres du secteur privé recrutés sur des emplois de direction seraient susceptibles de manquer plus fortement que d'autres catégories d'agents contractuels à leurs obligations déontologiques. Et l'article 16 de la loi de TFP renforce encore les exigences déontologiques applicables aux agents contractuels.

En définitive, cette réforme dans la nomination aux emplois de direction trouve sa source, son inspiration, dans le statut lui-même, dans le droit de la fonction publique. Cette réforme **est née du statut** des fonctionnaires.

B. A ce stade, il reste deux questions ouvertes.

1°) **Est-ce l'administration va profiter de cette réforme pour ne nommer dans les 1.800 emplois de direction de l'administration de l'Etat que des cadres du secteur privé ?** Peut-on vraiment craindre une contractualisation massive de ces emplois ? Ce n'est pas certain. Le Président de la République peut nommer de manière quasi-discrétionnaire aux ESDG¹⁸ et pourtant, à ce jour, sur les 683 ESDG, 646, soit 94 % sont occupés par des fonctionnaires¹⁹.

2°) **La deuxième question me semble plus importante et elle est de nature psychologique :** pourra-t-on attendre de personnes qui n'auront jamais connu les servitudes de l'administration, celles que peuvent connaître un jeune énarque qui débute, et qui seront recrutés temporairement et à très haut niveau dans un ministère, un attachement à l'intérêt général et à l'administration comparable à celui des fonctionnaires qui y font tout ou partie de leur carrière ? Je laisse la réponse en suspens et je vous remercie.

¹⁸ Sous réserve des règles particulières de contingentement statutaire de certaines nominations, notamment en ce qui concerne le corps préfectoral.

¹⁹ Cf. étude d'impact de la loi de TFP.