

N° 396

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 mars 2025

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à proroger le dispositif d'expérimentation favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public,*

Par Mme Catherine DI FOLCO,

Sénateur

*Procédure de législation en commission,  
en application de l'article 47 ter du Règlement*

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, présidente ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Mmes Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Olivier Bitz, secrétaires ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mmes Anne-Sophie Patru, Salama Ramia, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 763 rect., 912 et T.A. 54

Sénat : 353 et 397 (2024-2025)

La commission a examiné cette proposition de loi selon la  
procédure de législation en commission,  
en application de l'article 47 *ter* du Règlement.

En conséquence seuls sont recevables en séance, sur cette  
proposition de loi, les amendements visant à :

- assurer le respect de la Constitution,
- opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur,
- procéder à la correction d'une erreur matérielle.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. L'EXPÉRIMENTATION DES CONCOURS « TALENTS » A PRIS FIN LE 31 DÉCEMBRE 2024, CONDUISANT À UN VIDE JURIDIQUE .....</b>	<b>6</b>
A. LES CLASSES PRÉPARATOIRES ET LES CONCOURS « TALENTS » OFFRENT DE PREMIERS RÉSULTATS ENCOURAGEANTS .....	6
B. LA FIN BRUTALE DE L'EXPÉRIMENTATION AU 31 DÉCEMBRE DERNIER SOUMET LES CONCOURS « TALENTS » DE LA SESSION 2025 À UN RISQUE ÉLEVÉ D'INSÉCURITÉ JURIDIQUE .....	7
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE VISE À PROLONGER, ÉTENDRE ET SÉCURISER L'EXPÉRIMENTATION DES CONCOURS « TALENTS ».....</b>	<b>8</b>
A. LA PROROGATION JUSQU'AU 31 AOÛT 2028 DE L'EXPÉRIMENTATION .....	8
B. LA SÉCURISATION DES CONCOURS OUVERTS DEPUIS LE 1 <sup>ER</sup> AOÛT 2024 ET DES DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE N° 2021-238 DU 3 MARS 2021.....	8
C. L'ÉLARGISSEMENT DE L'EXPÉRIMENTATION AUX CORPS TECHNIQUES D'ENCADREMENT SUPÉRIEUR DE L'ÉTAT .....	8
<b>III. SOUCIEUSE DE SÉCURISER LE DÉROULEMENT DES PROCHAINS CONCOURS « TALENTS » ET DE GARANTIR LA REMISE D'UN BILAN ÉTAYÉ DE L'EXPÉRIMENTATION, LA COMMISSION A ADOPTÉ SANS MODIFICATION LA PROPOSITION DE LOI .....</b>	<b>9</b>
A. LA COMMISSION A SOUSCRIT À LA PROROGATION JUSQU'AU 31 AOÛT 2028 DE L'EXPÉRIMENTATION DES CONCOURS « TALENTS ».....	9
B. UNE EXTENSION DE L'EXPÉRIMENTATION EN TROMPE-L'ŒIL QUI NE DOIT PAS FAIRE OUBLIER LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE AUPRÈS DES JEUNES GÉNÉRATIONS.....	9
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>11</b>
• <i>Article 1<sup>er</sup> Prorogation de l'expérimentation du concours externe « Talents » pour l'accès à certaines écoles de service public.....</i>	<i>11</i>
• <i>Article 2 Report de la remise du rapport évaluant l'expérimentation du concours externe « Talents » et des classes prépas « Talents » .....</i>	<i>24</i>
• <i>Article 2 bis Ratification de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public .....</i>	<i>29</i>
• <i>Article 2 ter (suppression maintenue) Demande de rapport sur la structure des concours d'entrée aux écoles faisant l'objet d'un concours « Talents » .....</i>	<i>31</i>
• <i>Article 3 (suppression maintenue) Gage de la proposition de loi.....</i>	<i>33</i>

<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>35</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....</b>	<b>45</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....</b>	<b>47</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>49</b>

## L'ESSENTIEL

**L'expérimentation des concours** dits « Talents du service public », débutée en 2021 à la suite de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021<sup>1</sup>, a pris fin le 31 décembre 2024 sans que le rapport d'évaluation prévu au plus tard pour le 30 juin 2024 ait été remis au Parlement. **Aucune pérennisation du dispositif** n'ayant été proposée entre-temps, une **forte insécurité juridique** pèse sur les concours « Talents » de la session 2025, dont certains ont d'ailleurs vu leurs premières épreuves se dérouler dès le début de l'année.

Déposée par la députée Florence Herouin-Léautey, la proposition de loi n° 353 (2024-2025) visant à proroger le dispositif d'expérimentation favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public a pour objet de remédier à cette situation. Elle a été adoptée par l'Assemblée nationale le 18 février 2025.

La commission a pleinement souscrit à l'objectif de **sécurisation des concours** « Talents » prévus pour 2025. Bien plus, il lui a semblé nécessaire de **poursuivre l'expérimentation pour trois années supplémentaires**, de manière à disposer d'un bilan complet du dispositif, et à **permettre au législateur de se prononcer en connaissance de cause** sur le bien-fondé de sa pérennisation éventuelle, le moment venu.

Si l'expérimentation offre de **premiers résultats encourageants**, seule une évaluation précise et robuste permettra en effet de dire si l'**objectif de diversification** (sociale, géographique et académique) **des profils** dans le recrutement des **cadres supérieurs** des trois versants **de la fonction publique** a été atteint par la mise en place des classes prépas et des concours « Talents ». Le rapporteur souligne, en tout état de cause, que la prorogation de cette expérimentation **ne doit pas dispenser le Gouvernement d'une réflexion de fond sur la nécessité d'agir le plus en amont possible** de l'orientation professionnelle, dès l'enseignement secondaire, afin de **renforcer l'attractivité de la fonction publique** auprès de l'ensemble des jeunes et donner aux plus défavorisés d'entre eux les moyens de la rejoindre.

Consciente de **l'urgence à redonner aux concours « Talents » une base légale**, la commission a adopté sans modification cette proposition de loi, examinée selon la procédure de **législation en commission** prévue aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, en présence de Laurent Marcangeli, ministre de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification.

---

<sup>1</sup> Elle-même prise sur le fondement de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

## I. L'EXPÉRIMENTATION DES CONCOURS « TALENTS » A PRIS FIN LE 31 DÉCEMBRE 2024, CONDUISANT À UN VIDE JURIDIQUE

### A. LES CLASSES PRÉPARATOIRES ET LES CONCOURS « TALENTS » OFFRENT DE PREMIERS RÉSULTATS ENCOURAGEANTS

Succédant aux classes préparatoires intégrées (CPI), les classes préparatoires « Talents » ont vu le jour à la rentrée de **septembre 2021** dans le cadre de l'expérimentation prévue par l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021<sup>1</sup>.

Accessibles sur dossier et après un **entretien de motivation**, elles visent à permettre à des étudiants issus de classes socio-économiques défavorisées de bénéficier d'un accompagnement renforcé pour préparer les concours de la fonction publique, et en particulier les **six concours externes spéciaux** dits « Talents » mis en place pour l'accès à **cinq écoles de service public** formant des cadres d'emplois de **catégorie A+** dans les trois versants de la fonction publique :

- **l'Institut national du service public (INSP)**, pour l'accès à la voie générale ;
- **l'Institut national des études territoriales (INET)**, pour la formation d'administrateur territorial ;
- **l'École des hautes études en santé publique (EHESP)**, pour la formation de directeur d'hôpital et de directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social ;
- **l'École nationale supérieure de police (ENSP)**, pour la formation de commissaire de la police nationale ;
- **l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)**, pour la formation de directeur des services pénitentiaires.

Le **nombre de places offertes**, par année, aux lauréats des concours « Talents » est compris **entre 10 % et 15 %** du nombre de places ouvertes au titre du concours externe « classique » d'accès à l'école concernée ; aussi bien **le jury que les programmes et les épreuves sont identiques** à ceux du concours externe « classique ».

#### Les concours et classes prépas « Talents » en 2024-2025



<sup>1</sup> Ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public.

Si le rapport remis au Parlement le **14 février 2025** par le Gouvernement, soit près de **huit mois après la date prévue** par l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021<sup>1</sup>, n'offre qu'une **évaluation très partielle** de l'expérimentation, les éléments communiqués par les écoles concernées semblent témoigner de **premiers résultats encourageants** : au-delà des admis aux voies « Talents » pour l'accès aux cinq écoles de service public concernées, de **nombreux étudiants réussissent**, immédiatement à l'issue de leur formation ou dans les années qui suivent, un **concours de catégorie A** pour lequel il n'existe pas de concours « Talents », tel que les concours d'attaché d'administration, d'inspecteur des finances publiques, ou encore d'attaché de la Ville de Paris.

#### Les résultats obtenus par les classes prépas « Talents » de l'INSP en 2023-2024



#### **B. LA FIN BRUTALE DE L'EXPÉRIMENTATION AU 31 DÉCEMBRE DERNIER SOUMET LES CONCOURS « TALENTS » DE LA SESSION 2025 À UN RISQUE ÉLEVÉ D'INSÉCURITÉ JURIDIQUE**

**Institué à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2024**, le dispositif des concours « Talents » n'a fait l'objet d'**aucune mesure de prorogation ni de pérennisation** avant cette date, et s'est donc éteint du jour au lendemain.

Face à ce vide juridique et à l'incertitude en découlant, les écoles de service public ont abordé **l'organisation de la session 2025** de manière variable : l'ENSP et l'INSP ont pris l'arrêté d'ouverture du concours à l'été 2024 ; l'INET et l'EHESP, au début de l'année 2025 ; l'ENAP, enfin, a fait le choix de **ne pas ouvrir de concours « Talents »** au titre de la session 2025.

Le **contentieux en cours devant le Conseil d'État** dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'arrêté d'ouverture du concours « Talents » pour l'accès à l'INSP témoigne de l'insécurité juridique qui pèse sur ces concours, avec, *in fine*, le risque de voir annuler leurs résultats.

En tout état de cause, le **vide juridique** actuel est source d'inquiétudes pour les candidats inscrits à ces concours, qui, à quelques semaines des épreuves, ne sont pas certains de pouvoir les passer.

<sup>1</sup> Dont l'article 5 prévoit la remise au plus tard le 30 juin 2024 d'un rapport au Parlement portant sur l'évaluation de la mise en œuvre des concours et prépas « Talents ».

## II. LA PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE VISE À PROLONGER, ÉTENDRE ET SÉCURISER L'EXPÉRIMENTATION DES CONCOURS « TALENTS »

### A. LA PROROGATION JUSQU'AU 31 AOÛT 2028 DE L'EXPÉRIMENTATION

À l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 3 mars 2021, la proposition de loi vise à **prolonger l'expérimentation des concours « Talents »** jusqu'au **31 août 2028** – la date du 31 juillet 2027 prévue dans le texte déposé ayant été repoussée d'un an par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

En conséquence, la proposition de loi tend à reporter au **31 mars 2028** la remise au Parlement par le Gouvernement du **rapport d'évaluation** relatif à la mise en œuvre des classes prépas et concours « Talents », prévu à l'article 5 de l'ordonnance du 3 mars 2021.

### B. LA SÉCURISATION DES CONCOURS OUVERTS DEPUIS LE 1<sup>ER</sup> AOÛT 2024 ET DES DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE N° 2021-238 DU 3 MARS 2021

Afin de lever l'ambiguïté à l'origine du contentieux en cours devant la juridiction administrative, et ainsi **sécuriser les concours prévus pour 2025 sur le fondement d'arrêtés d'ouverture pris en 2024**, la proposition de loi tend à remplacer le terme de concours « *organisé* » par le terme de concours « *ouvert* » à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021.

Dans le même objectif, le texte adopté par l'Assemblée nationale vise à prévoir **l'application rétroactive de l'ordonnance**, dans sa rédaction résultant de la proposition de loi, à l'ensemble des concours ouverts depuis le 1<sup>er</sup> août 2024.

Enfin, de manière à **donner une pleine valeur législative** à l'ensemble de ses dispositions et à les soustraire au contrôle du juge administratif, la proposition de loi tend à **ratifier l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021**.

### C. L'ÉLARGISSEMENT DE L'EXPÉRIMENTATION AUX CORPS TECHNIQUES D'ENCADREMENT SUPÉRIEUR DE L'ÉTAT

À l'initiative de députés des groupes Horizons & Indépendants et Démocrates, la commission des lois de l'Assemblée nationale a élargi, à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 3 mars 2021, la voie des concours « Talents » aux concours permettant l'accès aux écoles ou organismes assurant la **formation de militaires**.

L'objectif de cet élargissement est de permettre la mise en place d'un concours « Talents » pour **l'accès au corps des ingénieurs de l'armement**, dont les membres ont le statut de militaires, à la différence des membres des **trois autres corps techniques d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État**<sup>1</sup> ; pour l'accès à ces trois corps, la création d'une voie de concours « Talents » serait possible sous le régime actuel de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 et nécessiterait uniquement des évolutions réglementaires.

---

<sup>1</sup> À savoir, les corps des ingénieurs des mines ; des ingénieurs des ponts, des eaux et forêts ; et des administrateurs de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).



---

### III. SOUCIEUSE DE SÉCURISER LE DÉROULEMENT DES PROCHAINS CONCOURS « TALENTS » ET DE GARANTIR LA REMISE D'UN BILAN ÉTAYÉ DE L'EXPÉRIMENTATION, LA COMMISSION A ADOPTÉ SANS MODIFICATION LA PROPOSITION DE LOI

#### A. LA COMMISSION A SOUSCRIT À LA PROROGATION JUSQU'AU 31 AOÛT 2028 DE L'EXPÉRIMENTATION DES CONCOURS « TALENTS »

Le rapporteur déplore le manque d'anticipation dont le Gouvernement a fait preuve, et qui est à l'origine du vide juridique actuel<sup>1</sup>. S'il est conscient des aléas institutionnels et politiques qui ont rythmé le second semestre de l'année 2024, il juge que les enjeux de sécurité juridique et d'attractivité de la fonction publique auraient mérité le respect du calendrier fixé initialement par l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021, à savoir la remise d'un rapport d'évaluation au plus tard le 30 juin 2024, de manière à permettre au Parlement de se prononcer sur la pérennisation du dispositif avant la fin de l'année 2024.

Considérant la nécessité de **doter les concours « Talents » de la session 2025 d'une base légale**, d'une part, et à poursuivre l'expérimentation de manière à lui permettre de porter ses fruits et de disposer d'un bilan étayé, d'autre part, la commission a souscrit à la prorogation de l'expérimentation jusqu'au 31 août 2028. Elle a appelé le Gouvernement à **respecter le nouveau délai fixé pour la remise du rapport d'évaluation**, ainsi que le contenu de l'évaluation demandée : au-delà des taux de réussite aux concours « Talents », ce bilan devra **mesurer la portée du dispositif au regard des objectifs que constituent le renforcement de l'égalité des chances dans l'accès à la haute fonction publique et la diversification des profils en son sein**.

Par ailleurs, la commission a également estimé que les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale étaient à même de sécuriser les concours « Talents » prévus pour 2025, que leurs **arrêtés d'ouverture** aient été **pris en 2024 ou depuis le début de l'année 2025**.

#### B. UNE EXTENSION DE L'EXPÉRIMENTATION EN TROMPE-L'ŒIL QUI NE DOIT PAS FAIRE OUBLIER LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE AUPRÈS DES JEUNES GÉNÉRATIONS

La commission se rallie à l'objectif d'une **plus grande diversité sociale et territoriale** au sein de la haute fonction publique, y compris parmi les **grands corps techniques**. Elle souligne néanmoins les spécificités inhérentes aux règles de recrutement de leurs membres, qui limiteraient fortement la portée et l'opérationnalité de la mise en œuvre de concours « Talents ». Ainsi, plus des **deux-tiers des ingénieurs de l'armement** sont recrutés à la **sortie de l'École Polytechnique**, selon l'ordre de classement,

---

<sup>1</sup> Comme le rapporteur le soulignait déjà dans son intervention en [séance publique le 18 janvier 2025](#) à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Transformation et fonction publiques ».

tandis que le recrutement externe correspond à des **concours sur titres**, ouverts aux diplômés de certaines écoles d'ingénieurs et aux élèves des écoles normales supérieures. En conséquence, un concours de type « Talents » pour l'accès au corps des ingénieurs de l'armement s'adresserait à un **vivier limité**, constitué d'étudiants ayant déjà réussi un concours.

De surcroît, **l'incidence de la mesure** au regard de l'objectif de diversification des profils semble être d'autant plus **relative** que le nombre de postes offerts à ces concours externes est lui-même très restreint, **sept postes** ayant été ouverts pour l'accès au corps des ingénieurs de l'armement au titre de la session 2025. L'application du taux maximal de 15 % se traduirait ainsi par **l'ouverture d'un seul poste au titre de la voie « Talents »**.

En tout état de cause, le rapporteur souligne que ni la prorogation de l'expérimentation des concours « Talents », ni son relatif élargissement, ne dispensent le Gouvernement d'**une réflexion de fond sur la nécessité de renforcer l'attractivité de la fonction publique auprès de l'ensemble des jeunes et de donner, le plus en amont possible, les moyens aux plus défavorisés de rejoindre la haute fonction publique** : en complément du dispositif des classes prépas et concours « Talents », qui vise un public ayant déjà accédé aux études supérieures, le rapporteur invite, **dès l'enseignement secondaire**, à davantage communiquer auprès des jeunes et à les accompagner vers les carrières de la fonction publique.

\*

\*      \*

La commission a adopté la proposition de loi **sans modification**.

## EXAMEN DES ARTICLES

### Article 1<sup>er</sup>

#### **Prorogation de l'expérimentation du concours externe « Talents » pour l'accès à certaines écoles de service public**

L'article 1<sup>er</sup> vise à **prolonger jusqu'au 31 août 2028** l'expérimentation du concours externe spécial dit « Talents », tout en élargissant son périmètre des écoles concernées aux écoles assurant la formation de militaires, au-delà des écoles formant des fonctionnaires.

Il tend également à **sécuriser les concours « Talents »** dont les arrêtés d'ouverture pour les épreuves prévues en 2025 ont été pris depuis le 1<sup>er</sup> août 2024.

Alors que l'expérimentation des concours Talents a **pris fin le 31 décembre 2024**, sans qu'un bilan ait pu en être fait, la commission est convaincue de la nécessité de la redoter d'une base législative, de manière à sécuriser le déroulement des concours de la session 2025<sup>1</sup>.

Souscrivant à l'objectif de **favoriser l'égalité des chances** entre les étudiants dans l'accès aux trois versants de la fonction publique, et en particulier à son encadrement supérieur, elle considère que la question de l'élargissement du périmètre des écoles concernées mérite d'être posée. Rappelant que cet élargissement peut se faire par la seule voie réglementaire pour toutes les écoles assurant la formation des fonctionnaires, la commission a par ailleurs admis que l'ouverture du dispositif aux écoles assurant la formation des militaires pouvait trouver sa place dans le cadre de l'expérimentation. Elle tient pour autant à souligner la **portée limitée de cet élargissement**, au regard des **spécificités des règles relatives au recrutement des membres des corps techniques d'encadrement supérieur de l'État**.

Afin de proroger l'expérimentation des concours Talents, la commission a **adopté l'article 1<sup>er</sup> sans modification**.

#### **1. Les concours dits « Talents du service public » ont vu le jour dans le cadre d'une expérimentation qui a commencé en mars 2021 et s'est achevée en décembre 2024**

1.1. *L'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 a instauré, à titre expérimental, un concours externe spécial, adossé à des classes préparatoires « Talents »*

*a) Des classes préparatoires intégrées ...*

Créées à partir de 2006 dans une optique de diversification de la fonction publique<sup>2</sup>, avant de se généraliser dans la deuxième moitié des années 2010<sup>3</sup>, les **classes préparatoires intégrées (CPI)** au sein des principales

<sup>1</sup> Certains concours ayant déjà eu lieu à la date de l'examen par la commission de la présente proposition de loi.

<sup>2</sup> Voir loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances.

<sup>3</sup> Voir la [circulaire du 8 mars 2016 relative au renforcement du dispositif des classes préparatoires intégrées](#).

écoles de service public donnant accès à des cadres d'emplois de catégorie A+ ou A<sup>1</sup> s'adressaient aux étudiants et demandeurs d'emploi, sélectionnés sous conditions de ressources, afin de les **aider à préparer les concours externes** de la fonction publique. Elles offraient à leurs bénéficiaires un **soutien pédagogique renforcé**, une **aide financière** par le biais de l'« allocation pour la diversité dans la fonction publique » d'un montant de 2 000 euros par an, ainsi que des facilités d'hébergement et de restauration.

À la rentrée universitaire de 2020, il existait 27 CPI sur l'ensemble du territoire.

#### Nombre d'étudiants inscrits dans les CPI entre 2011 et 2020

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
464	496	492	465	513	632	671	651	620	483

Source : éléments transmis par la DGFAP

Indépendamment de cet accompagnement renforcé, les étudiants des CPI passaient le concours (de la voie externe, le plus souvent) de l'école concernée selon les mêmes modalités que les autres candidats, et avec des résultats encourageants : en 2020-2021, le taux d'admission moyen à l'ensemble des concours concernés par une CPI s'élevait à 23%<sup>2</sup>.

#### b) Aux classes préparatoires « Talents du service public »

À la rentrée universitaire de septembre 2021, les classes préparatoires intégrées ont été remplacées par les classes préparatoires dites « Talents », mises en place, à titre expérimental, à la suite de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Prise sur le fondement de **l'article 59** de cette loi<sup>3</sup>, **l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021** favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public a ainsi prévu, **à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2024**, l'organisation d'un **concours externe spécial** pour l'accès à « certaines écoles ou certains organismes assurant la formation de fonctionnaires »<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Parmi elles, étaient concernés : l'École nationale d'administration, l'École nationale supérieure de la police, l'Institut national du patrimoine, les Instituts régionaux d'administration, l'École nationale des finances publiques, ou encore l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

<sup>2</sup> D'après les éléments transmis par la DGAFP au rapporteur ; cette moyenne recouvre des chiffres variables. Par exemple, le taux de réussite au concours d'entrée aux l'IRA parmi les élèves de la CPI s'élève à 80% en 2015-2016.

<sup>3</sup> Qui habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi visant à « réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emploi de catégorie A afin de diversifier leurs profils » tout « en garantissant le principe d'égal accès aux emplois publics, fondé notamment sur les capacités et le mérite ».

<sup>4</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021.

*i. Les écoles concernées*

Le **décret n° 2021-239 du 3 mars 2021** arrête la liste des concours (au nombre de 6) et des écoles (au nombre de 5) concernés.

*Écoles et formations accessibles par le concours « Talents »*

École	Formation ou recrutement
Institut national du service public (INSP)	Voie générale
Institut national des études territoriales (INET)	Recrutement dans le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux
École des hautes études en santé publique (EHESP)	Formation des élèves directeurs d'hôpitaux
	Formation des élèves directeurs des établissements sanitaires, sociaux ou médico-sociaux
École nationale supérieure de la police (ENSP)	Recrutement des commissaires de la police nationale
École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)	Recrutement des directeurs des services pénitentiaires

*Source : commission des lois*

*ii. Fonctionnement des classes prépas « Talents »*

Peuvent se présenter à ce **concours** dit « **Talents du service public** » ou « **Talents** » les personnes qui suivent, à la date de clôture des inscriptions, ou ont suivi, dans les quatre années civiles précédant l'année au cours de laquelle le concours est ouvert, une **classe préparatoire « Talents »**, définie comme « *un cycle de formation préparant à l'un ou plusieurs des concours externes ou assimilés donnant accès à ces écoles ou organismes, accessible au regard de critères sociaux et à l'issue d'une procédure de sélection* »<sup>1</sup>.

La **liste des prépas « Talents »** est fixée par **l'arrêté du 5 août 2021**<sup>2</sup> ; ces classes préparatoires sont intégrées à des écoles de service public, à des universités, à des instituts d'études politiques (IEP), à des centres de préparation à l'administration générale (CPAG) ou encore à des instituts de préparation à l'administration générale (IPAG)<sup>3</sup>. La **liste des classes prépas « Talents »** est **plus large que celle des anciennes CPI** : en particulier, **l'Institut national des études territoriales (INET)** dispose d'une classe prépa Talents alors qu'elle ne disposait

<sup>1</sup> Même article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance précitée.

<sup>2</sup> Pris sur le fondement de l'article 3 du décret n° 2021-239 du 3 mars 2021.

<sup>3</sup> On peut citer, à titre d'exemple : la prépa Talents de l'Institut régional d'administration de Metz ; la prépa Talents de l'université de Bordeaux ; la prépa Talents de l'Institution d'études politiques de Grenoble ; la prépa Talents Campus connecté des quartiers nord de Marseille.

pas d'une CPI<sup>1</sup> – sans que cela ait toutefois empêché des étudiants de la CPI de l'ENA, par exemple, de préparer et réussir le concours de l'INET.

À la rentrée de septembre 2024, **1 950 places, réparties en 103 classes** sur l'ensemble du territoire hexagonal<sup>2</sup> et ultramarin, étaient offertes en prépa Talents, soit une augmentation de 95 places par rapport à la rentrée 2023. Afin de permettre aux futurs candidats de se former près de chez eux, une attention particulière a été apportée au déploiement des classes prépas Talents dans les territoires ultra-marins : ces derniers comptent actuellement 5 classes, offrant 135 places ; à la rentrée universitaire 2025, une nouvelle classe prépa pourrait voir le jour en Guyane<sup>3</sup>.

#### Nombre et capacités d'accueil des classes prépas Talents

	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025
<b>Nombre de classes prépas Talents</b>	74	100	97	103
<b>Nombre de places offertes</b>	1 566	1 884	1 845	1 950
<b>Nombre d'élèves accueillis</b>	1 108	1 221	1 278	1 525

Source : éléments transmis par la DGAFP

Pour être admis en classe prépa « Talents », les candidats doivent remplir :

- les **conditions requises de la part des candidats aux concours externes** d'accès à l'école concernée<sup>4</sup> ;

- ainsi que **certains critères sociaux**, à savoir les conditions de ressources fixées pour bénéficier d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux prévue en application de l'article L. 821-1 du code de l'éducation<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Comme avait pu le regretter le rapporteur dans son avis n° 144 (2020-2021) sur le programme « Fonction publique » du projet de loi de finances pour 2021, fait au nom de la commission des lois.

<sup>2</sup> Dans l'hexagone, il existe au moins 2 classes prépas Talents par région (hormis la Corse qui n'en compte qu'une seule).

<sup>3</sup> Éléments transmis par la DGAFP au rapporteur.

<sup>4</sup> Conformément à l'article 2 de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 et à l'article 3 de l'arrêté du 5 août 2021. Par exemple, pour l'INSP, il faut être français ou posséder la nationalité d'un des États membres de l'Union européenne, et être au moins titulaire d'une licence ou d'un autre titre ou diplôme classé au niveau 6 au sens du répertoire national des certifications professionnelles, ou encore d'une qualification reconnue équivalente à l'un de ces titres ou diplômes dans les conditions fixées par le décret du 13 février 2007.

<sup>5</sup> Article 3 de l'arrêté du 5 août 2021. Les montants de ces revenus sont fixés par l'arrêté du 4 juillet 2024 fixant les plafonds de ressources relatifs aux bourses d'enseignement supérieur du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour l'année universitaire 2024-2025.

Ils sont ensuite sélectionnés par une commission d'admission selon une procédure qui tient compte « *des parcours de formation, des aptitudes et de la motivation des candidats* »<sup>1</sup> et qui s'organise en trois étapes<sup>2</sup> :

- après **examen des dossiers** recevables, est déterminée la liste des candidats retenus pour participer à l'entretien d'admission ;
- à l'issue de **l'entretien d'admission**, les candidats sont sélectionnés ;
- si, à l'issue de la sélection, des candidats sont placés à égalité, la priorité est donnée, le cas échéant, aux candidats qui résident ou ont obtenu leur baccalauréat ou tout diplôme de niveau supérieur dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), dans une zone de revitalisation rurale (ZRR) ou encore dans un territoire ultra-marin.

Chaque étudiant bénéficie d'un tutorat renforcé par des fonctionnaires en poste ou par des fonctionnaires stagiaires des écoles de service public, et reçoit une **bourse d'un montant de 4 000 euros**<sup>3</sup>.

iii. *Modalités du concours « Talents du service public »*

Les candidats au concours « Talents » sont sélectionnés par le **jury du concours externe** ou assimilé ; les programmes et les épreuves sont identiques à ceux du concours externe. Le **nombre de places offertes**, par année, aux lauréats de ce concours **ne peut être inférieur à 10 % ni supérieur à 15 % du nombre de places offertes au titre du concours externe** d'accès à l'école ou à l'organisme concerné<sup>4</sup>. Les places non pourvues au concours « Talents » ne peuvent être reportées sur le concours externe « classique », et réciproquement. Les listes de l'ensemble des candidats admissibles et admis à tous les concours d'une école donnée – concours externe, concours « Talents », concours interne et troisième concours – font l'objet d'une **publication commune**, les candidats étant classés par ordre alphabétique<sup>5</sup>.

En outre, les candidats au concours externe « Talents » peuvent **s'inscrire également au concours externe « classique »** de l'école concernée, en précisant dès leur inscription leur choix d'admission en cas d'admission simultanée aux deux concours (sans pouvoir modifier ce choix après la date de clôture des inscriptions au concours).

---

<sup>1</sup> Alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 2 de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021.

<sup>2</sup> Article 6 de l'arrêté du 5 avril 2021.

<sup>3</sup> Dans le projet de loi de finances pour 2025, sont prévus 12,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) pour le subventionnement des Prépas Talents et 8,3 millions d'euros d'AE pour le versement des bourses.

<sup>4</sup> Article 3 de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 et articles 8, 11, 14, 17 et 23 du décret n° 2021-239 du 3 mars 2021.

<sup>5</sup> Décret n° 2021-239 du 3 mars 2021.

### **La question de la constitutionnalité du concours « Talents »**

Si elle n'a pas été spécifiquement tranchée par le Conseil constitutionnel, la constitutionnalité du concours « Talents du service public » a pu toutefois être **examinée de façon indirecte**.

En premier lieu, le **Conseil d'État** a refusé, le **13 juillet 2021**, de transmettre au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) dont il avait été saisi par l'Association pour l'égal accès aux emplois publics et la défense de la méritocratie républicaine (ADMR), laquelle s'était prévaluée de la méconnaissance du **principe d'égal accès aux emplois publics** énoncé à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789 ainsi que du **principe d'égalité devant la loi** garanti par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution.

Si le **rapporteur public** avait estimé que la question de constitutionnalité était **suffisamment sérieuse** pour être renvoyée au Conseil Constitutionnel<sup>1</sup>, le Conseil d'État a jugé que ce renvoi n'avait pas lieu d'être. Il a en effet souligné que dispositions contestées ne méconnaissent ni l'article 6 de la DDHC, ni l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution en ce que :

- d'une part, « *les dispositions prévoient l'organisation de concours externes spéciaux qui, d'une part, sont accessibles au regard de critères objectifs et rationnels en relation directe avec l'objet qui leur est assigné et, d'autre part [...], reposent sur l'appréciation des mérites des candidats et répondent à la volonté de diversifier les profils des personnes recrutées dans la fonction publique et partant, à un motif d'intérêt général* » ;

- d'autre part, « *l'admission à concourir n'[est] au demeurant pas directement fondée sur des critères sociaux, lesquels président uniquement à l'accès aux cycles de formation préparant à ces concours* »<sup>2</sup>.

En second lieu, le **Conseil constitutionnel** a été amené à examiner la conformité à la Constitution, au regard des exigences découlant de l'article 6 de la DDHC relatives à l'égal accès des citoyens aux emplois publics, de la **création d'un concours « Talents » pour le recrutement d'auditeurs de justice**, prévue par l'article 13 de la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire. Soulignant que « *ces exigences ne s'opposent pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à l'entrée dans le corps judiciaire soient différenciées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en compte que de celle des besoins du service public de la justice* »<sup>3</sup>, le Conseil constitutionnel a **admis la conformité à la Constitution du concours « Talents » sous deux réserves d'interprétation** :

- d'une part, il a jugé qu'il « *appartiendra [...] au pouvoir réglementaire, sous le contrôle du juge, de fixer des critères de sélection objectifs et rationnels de manière à garantir que sont pris en considération les mérites des candidats* »<sup>4</sup> ;

- d'autre part, il a jugé que « *le pouvoir pour le jury de pas pourvoir tous les postes offerts au concours spécial devra être expressément prévu* »<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Dans la mesure où « *la conformité du dispositif institué par l'ordonnance à la jurisprudence constitutionnelle n'est pas évidente* » (Conclusions de Raphaël Chambon, rapporteur public, sur la décision n° 452060 du 13 juillet 2021).

<sup>2</sup> Considérant 9 de la décision n°452060 du 13 juillet 2021.

<sup>3</sup> Décision n° 2023-856 DC du 16 novembre 2023, paragr. 99.

<sup>4</sup> Décision précitée, paragr. 103.

<sup>5</sup> Décision précitée, paragr. 105.



*c) Un dispositif expérimental*

Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021, le concours dit « Talents » a été institué **à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2024**.

Le caractère expérimental affiché du dispositif n'est toutefois **pas une expérimentation au sens de l'article 37-1 de la Constitution**, qui n'est pas visé par l'ordonnance. La pérennisation de ce dispositif conduirait ainsi à **perpétuer la voie de recrutement différenciée**, et non pas à sa disparition par le biais d'une généralisation.

Aucune mesure de prolongation ni de pérennisation n'ayant été votée par le législateur depuis, le dispositif s'est, en toute rigueur, éteint au 1<sup>er</sup> janvier 2025, faisant planer une forte insécurité juridique sur les concours ouverts au titre de la session 2025.

*d) Le statut juridique incertain des concours de la session 2025 ouverts avant le 31 décembre 2024*

Face à l'incertitude et au vide juridique découlant de la fin de l'expérimentation, **les écoles de service public concernées par le concours « Talents » ont abordé l'organisation de la session 2025 de manière variable** : certaines écoles ont pris l'arrêté d'ouverture du concours « Talents » à l'été 2024, d'autres, au début de l'année 2025 ; une école, enfin, a fait le choix de ne pas ouvrir de concours « Talents ».

**Dates des arrêtés d'ouverture des concours « Talents » et des épreuves d'admissibilité au titre de la session 2025**

École - concours	Date de l'arrêté d'ouverture du concours de la session 2025	Dates des épreuves d'admissibilité du concours de la session 2025
Institut national du service public (INSP) <sup>1</sup> - voie générale	12 septembre 2024	24 au 28 mars 2025
Institut national des études territoriales (INET) - concours d'administrateur territorial	17 janvier 2025	23 au 27 juin 2025
École des hautes études en santé publique (EHESP) - concours de directeur d'hôpital	13 février 2025	10 au 13 juin 2025
École des hautes études en santé publique (EHESP) - concours de directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social	13 février 2025	17 au 20 juin 2025
École nationale supérieure de la police (ENSP) - concours de commissaire de la police nationale	23 août 2024	22 au 25 janvier 2025
École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) - concours de directeur des services pénitentiaires	Pas d'ouverture	-

<sup>1</sup> Qui a remplacé l'École nationale d'administration au 1<sup>er</sup> juin 2022.

*i. Les concours dont les arrêtés d'ouverture ont été pris avant le 31 décembre 2024*

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021, des concours externes spéciaux « Talents » pouvaient être **organisés jusqu'au 31 décembre 2024**.

L'utilisation du terme « *organisé* » est toutefois porteuse d'ambiguïté, comme l'a révélé un contentieux en cours devant le Conseil d'État.

Comme elle l'a indiqué au rapporteur, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a considéré que l'ouverture de concours « Talents » pour la session 2025<sup>1</sup> était juridiquement sécurisée dès lors que les arrêtés d'ouverture des concours étaient publiés au plus tard le 31 décembre 2024 : selon son analyse exposée au rapporteur, un concours est « organisé » à partir du moment où son arrêté d'ouverture est publié, celui-ci constituant le « *premier acte juridique consacrant l'existence du concours* »<sup>2</sup>.

Or, l'arrêté d'ouverture de l'édition 2025 du concours « Talents » pour l'accès à l'INSP, pris le 12 septembre 2024, a fait l'objet d'un **recours en excès de pouvoir** pour défaut de base légale<sup>3</sup> ; à la date d'examen de la proposition de loi par la commission des lois, le Conseil d'État n'avait pas encore rendu sa décision.

*ii. Les concours dont les arrêtés d'ouverture ont été pris depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025*

Certaines écoles de service public ont pris l'arrêté d'ouverture du concours « Talents » après le 1<sup>er</sup> janvier 2025 : le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a ainsi publié le 17 janvier 2025 l'arrêté d'ouverture de l'ensemble des concours d'administrateur territorial devant se dérouler en 2025, en précisant que « *le concours externe spécial mentionné à l'article 1<sup>er</sup> sera organisé selon les modalités définies ci-après sous réserve de l'intervention de dispositions légales et réglementaires le prévoyant* »<sup>4</sup>.

Pourtant, en toute rigueur, l'expérimentation du concours « Talents » ayant pris fin le 31 décembre 2024, les arrêtés d'ouverture qui ont été pris depuis cette date sont dépourvus de base légale.

## **2. L'article 1<sup>er</sup> tend à prolonger, élargir et sécuriser le dispositif des concours « Talents »**

S'il visait uniquement, dans la version déposée de la proposition de loi, à prolonger l'expérimentation des concours « Talents », l'article 1<sup>er</sup> tel qu'adopté par l'Assemblée nationale tend à apporter **quatre modifications à l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021**, dans un triple objectif de prolongation, d'élargissement et de sécurisation du dispositif.

<sup>1</sup> Au titre de l'année universitaire 2024-2025 en classe prépa « Talents ».

<sup>2</sup> Réponse de la DGAFP au questionnaire du rapporteur.

<sup>3</sup> Le référé-liberté introduit auprès du Conseil d'État a quant à lui été rejeté le 11 octobre 2024 par l'ordonnance n° 498230, le juge des référés ayant considéré que l'association requérante « ne justifie pas d'une atteinte suffisamment grave et immédiate aux intérêts qu'elle défend » et que, par conséquent, la condition d'urgence ne peut être regardée comme étant remplie.

<sup>4</sup> Article 2 de l'arrêté du 17 janvier 2025 portant ouverture de concours pour le recrutement des administrateurs territoriaux (session 2025).

### 2.1. La prolongation des concours « Talents » jusqu'au 31 août 2028

Tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, l'article 1<sup>er</sup> vise à prolonger l'expérimentation des concours « Talents » jusqu'au **31 août 2028** – la date du **31 juillet 2027** prévue dans le texte déposé de la proposition de loi ayant été repoussée d'un an par la commission des lois de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>.

### 2.2. L'élargissement du périmètre de l'expérimentation à l'accès aux écoles assurant la formation de militaires

À l'initiative de députés des groupes Horizons & Indépendants, d'une part, et Démocrates, d'autre part<sup>2</sup>, la commission a élargi la voie des concours « Talents » aux concours permettant l'accès aux écoles ou organismes assurant la formation de militaires.

L'objectif de cet élargissement est de permettre la mise en place d'un concours « Talents » pour **l'accès au corps des ingénieurs de l'armement**, qui ont le statut de militaires.

#### **Les corps techniques d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État**

L'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État a engagé une réforme des « **grands corps administratifs** (inspections générales, Conseil d'État, Cour des comptes, diplomatie) – qui sont recrutés majoritairement à l'issue de l'Institut national du service public – en faveur de la diminution de leur nombre, d'une plus grande mobilité entre eux et d'une plus grande diversité dans leur recrutement.

Depuis, la question de la réforme des « **grands corps techniques**, recrutés majoritairement à l'issue de l'École Polytechnique, fait l'objet de réflexions de la part du pouvoir exécutif. Ces corps sont au nombre de quatre :

- le corps des **ingénieurs des mines** qui exerce, contrôle et encadre un certain nombre d'organismes publics et privés liés à l'économie et à l'industrie ;
- le corps des **ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts** (IPEF), dont la mission principale est la direction de grands travaux de construction et de génie civil réalisés pour le compte de l'État ou des collectivités territoriales ;
- le corps des **administrateurs de l'Institut national de la statistique et des études économiques** (Insee) qui conçoivent, dirigent et coordonnent le système public d'information statistique ;
- le corps des **ingénieurs de l'armement** qui assure des missions scientifiques, techniques, industrielles ou administratives en lien avec le ministère de la défense et l'ensemble des organismes publics internationaux.

<sup>1</sup> Amendements identiques n° CL 13, CL 4, CL 17 et CL 22.

<sup>2</sup> Amendements identiques n° CL 18 et CL 23.

Les ingénieurs des mines, les ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et les administrateurs de l'INSEE ayant le statut de fonctionnaires, la création d'une voie de concours « Talents » pour l'accès à ces cadres est possible sous le régime actuel de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021, et nécessiterait uniquement des mesures réglementaires<sup>1</sup>.

### *2.3. La sécurisation des concours ouverts depuis le 1<sup>er</sup> août 2024*

Sur proposition de sa rapporteure<sup>2</sup>, la commission des lois de l'Assemblée nationale a remplacé, à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021, le terme « *organisé* » par celui d'« *ouvert* », afin de lever l'ambiguïté identifiée plus haut.

Dans le même objectif de sécuriser les concours prévus pour 2025 sur le fondement d'arrêtés d'ouverture pris à la fin de l'année 2024 et au début de l'année 2025, la commission des lois de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de la rapporteure visant à prévoir **l'application rétroactive de l'ordonnance dans sa rédaction issue de la présente proposition de loi aux concours ouverts depuis le 1<sup>er</sup> août 2024**<sup>3</sup>.

### **3. Considérant la nécessité de doter les concours « Talents » de la session 2025 d'une base légale et de poursuivre l'expérimentation pour disposer d'un bilan plus précis et plus complet, la commission a adopté l'article 1<sup>er</sup>**

Le rapporteur déplore le manque d'anticipation dont le Gouvernement a fait preuve, et qui est à l'origine du vide juridique qui existe actuellement depuis la fin abrupte de l'expérimentation des concours « Talents » au 31 décembre 2024<sup>4</sup>. S'il est conscient des aléas institutionnels et politiques qui ont rythmé le second semestre de l'année 2024, il juge que les **enjeux de sécurité juridique et d'attractivité de la fonction publique auraient mérité le respect du calendrier fixé initialement** par l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021, à savoir la remise d'un rapport d'évaluation au plus tard le 30 juin 2024, de manière à permettre au Parlement de se prononcer sur la pérennisation du dispositif avant la fin de l'année 2024.

Si le calendrier des concours justifie l'engagement par le Gouvernement de la **procédure accélérée**<sup>5</sup> de manière à ce que la prorogation de l'expérimentation puisse entrer en vigueur dès que possible, le rapporteur n'en a pas moins jugé discutable la méthode retenue par le Gouvernement.

---

<sup>1</sup> Parmi elles, la modification du décret n° 2021-239 du 3 mars 2021.

<sup>2</sup> Amendement n° CL 14.

<sup>3</sup> Amendement n° CL 29.

<sup>4</sup> Comme le rapporteur le soulignait déjà dans son intervention en séance publique le 18 janvier 2025 à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Transformation et fonction publiques » : <https://www.senat.fr/seances/s202501/s20250118/s20250118010.html>

<sup>5</sup> Le Gouvernement a inscrit dans le cadre d'une semaine réservée l'examen de la proposition de loi déposée par la députée Florence Herouin-Léautey le 19 décembre 2024, et a engagé la procédure accélérée le 20 janvier dernier.

3.1. *La commission a souscrit à la prorogation de l'expérimentation jusqu'au 31 août 2028*

La commission a jugé la prorogation de l'expérimentation **nécessaire dans son principe** et a estimé **adéquate la nouvelle date** retenue.

La prolongation jusqu'au 31 août 2028, soit une durée supplémentaire de 3 ans et demi, permettrait de continuer à recueillir des éléments relatifs aux concours « Talents », de manière à favoriser le bilan de cette expérimentation le plus précis et complet possible.

La date du 31 août 2028, combinée à la substitution du terme « *ouvert* » au terme « *organisé* », permettrait en effet de couvrir les concours de la session 2028<sup>1</sup>, si bien que le bilan qui serait fait *in fine* de l'expérimentation porterait sur la mise en œuvre de sept sessions de concours « Talents ».

En outre, la commission a estimé que **l'élargissement de l'expérimentation** à de nouveaux concours rendrait d'autant plus nécessaire la prorogation au 31 août 2028, au lieu du 31 juillet 2027 comme le prévoyait le texte de la proposition de loi dans sa version déposée, de manière à disposer de suffisamment de recul sur cette composante de l'expérimentation.

3.2. *La commission a accepté l'élargissement de l'expérimentation aux concours d'accès aux grands corps techniques sous statut militaire, tout en émettant des réserves quant à son opérationnalité et en soulignant sa portée limitée*

Le rapporteur a pris acte de la **volonté gouvernementale**, que lui a confirmée le cabinet du ministre chargé de la fonction publique, d'élargir l'expérimentation du concours « Talents » à l'accès aux **grands corps techniques d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État**, par symétrie avec l'accès aux grands corps administratifs.

Il juge que la question des moyens de favoriser une plus grande diversité de profils dans la haute fonction publique, y compris dans les corps techniques, doit en effet être posée.

Pour autant, le rapporteur tient à rappeler les **spécificités du recrutement des membres de ces quatre corps techniques**, et en particulier du corps des ingénieurs de l'armement, qui semblent **limiter fortement la portée et l'opérationnalité de la mise en œuvre de concours « Talents »**.

---

<sup>1</sup> Les arrêtés d'ouverture de l'INSP et des concours de l'école des hautes études en santé publique (EHESP) sont traditionnellement publiés respectivement en janvier et mars de l'année n, et ceux du CNFPT (administrateurs territoriaux), de l'ENAP (directeurs des services pénitentiaires) et de l'ENSP (commissaires de police) sont généralement publiés entre août et novembre de l'année n-1.

**Recrutements par corps, selon les voies d'entrée, en 2020**

		Ingénieurs des mines	Administrateurs de l'INSEE	Inspecteurs des ponts, des eaux et des forêts	Ingénieurs de l'armement	Total ingénieurs
<b>Recrutements à l'X</b>		10 (56 %)	9 (32 %)	21 (40 %)	22 (69 %)	<b>62</b> <b>(47 %)</b>
<b>Recrutement externe</b>	<b>Écoles d'ingénieurs et ENS</b>	4 (22 %)	7 (25 %)	16 (30 %)	4 (13 %)	<b>31</b> <b>(24 %)</b>
	<b>Docteurs</b>	1 (6 %)	0	0	0	<b>1</b> <b>(1 %)</b>
<b>Recrutement interne</b>		3 (17 %)	12 (43 %)	16 (30 %)	6 (19 %)	<b>37</b> <b>(28 %)</b>
<b>Total</b>		18	28	53	32	<b>131</b>

*Source : DGAFP à partir des données transmises par les corps*

En effet, la majorité de leurs membres sont recrutés **à la sortie de l'École Polytechnique, selon l'ordre de classement** en fin de scolarité, le taux s'élevant à 69 % pour les ingénieurs de l'armement en 2020. Par ailleurs, une part non négligeable du recrutement s'opère par le biais des **concours internes** (19% pour les ingénieurs de l'armement en 2020). En conséquence, le **recrutement externe** concerne **moins d'un quart** des recrutements des ingénieurs de l'armement.

**Le recrutement des ingénieurs de l'armement**

Aux termes de l'article 3 du décret n° 2008-941 du 12 septembre 2008 portant statut particulier du corps militaire des ingénieurs de l'armement, ces derniers sont recrutés :

- **à titre initial** : parmi les élèves inscrits au tableau de classement de sortie de l'École polytechnique, d'une part ; parmi les ingénieurs de l'armement stagiaires sélectionnés par concours, d'autre part ;

- **en cours de carrière** : ils sont recrutés parmi les officiers, les ingénieurs civils de la défense ou les ingénieurs sur contrat du ministère de la défense.

Du reste, les **concours externes** qui permettent l'accès à ces corps sont des **concours sur titres**, ou bien des **concours réservés aux élèves de certaines écoles d'enseignement supérieur**. S'agissant du recrutement des ingénieurs de l'armement, sont ainsi éligibles aux concours sur titres les diplômés de certaines écoles d'ingénieurs<sup>1</sup> ainsi que les élèves ou anciens élèves de l'une des écoles normales supérieures dans les domaines des mathématiques, de la physique ; de la chimie ; de la biologie, médecine et santé ; des sciences pour l'ingénieur ; ou encore, des sciences et technologies de l'information et de la communication<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (cursus SUPAERO) ; École centrale des arts et manufactures de Paris ; École nationale des ponts et chaussées ; École nationale supérieure des mines de Paris ; École nationale supérieure de techniques avancées ; École nationale supérieure des télécommunications de Paris ; École polytechnique ; École supérieure d'électricité (article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 19 septembre 2016).

<sup>2</sup> Ibidem.

### **Les voies de recrutement externe des ingénieurs de l'armement**

Conformément à l'article 5 du décret n° 2008-941 du 12 septembre 2008, les ingénieurs de l'armement stagiaires sont recrutés en tant qu'officier sous contrat, au grade d'ingénieur, parmi les candidats sélectionnés :

- d'une part, par des concours ouverts aux candidats titulaires d'un diplôme d'ingénieur figurant sur une liste arrêtée par le ministre de la défense et le ministre chargé de la fonction publique, ou d'un diplôme équivalent obtenu dans un autre État membre de l'UE ;

- d'autre part, par un concours sur titres parmi : a) les candidats titulaires d'un diplôme d'ingénieur délivré par l'une des écoles dont la liste est fixée par arrêté du ministre de la défense et du ministre chargé de la fonction publique ; b) les élèves ou les anciens élèves de l'une des écoles normales supérieures titulaires d'un diplôme dans certains domaines.

En conséquence, les **conditions pour candidater aux concours externes** sont nettement **plus exigeantes**, sur le plan académique, que le niveau d'étude requis de la part des candidats aux concours externes concernés aujourd'hui par la voie « Talents »<sup>1</sup>.

Cette **différence fondamentale d'accès aux corps techniques** soulève la question du **vivier** qui serait concerné dans l'hypothèse de la mise en place d'un concours externe spécial « Talents », lequel s'adresserait à un **public ayant déjà réussi un concours**<sup>2</sup>, et qui a donc déjà franchi une partie des obstacles rencontrés par les étudiants issus de milieux défavorisés. Dans ces conditions, l'**objectif de diversification** de la haute fonction publique, que poursuit l'élargissement de l'expérimentation à de nouveaux concours, paraît être doté d'une **effectivité limitée**.

De surcroît, l'**incidence de la mesure** semble être **d'autant plus relative** que le **nombre de postes offerts à ces concours externes** est lui-même **très restreint** : ainsi, pour l'accès au corps des ingénieurs de l'armement au titre de la session 2025, **sept postes** ont été ouverts au concours externe sur titres ; et encore ce chiffre se situe-t-il dans la moyenne haute si l'on considère les dernières années<sup>3</sup>. Ces ordres de grandeur posent, en conséquence, la question de l'opérationnalité de la mesure : l'application du taux maximal de 15 %, prévu par l'article 2 de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021, se traduirait par **l'ouverture possible d'un poste au titre de la voie « Talents »** à la condition qu'au moins **sept postes soient ouverts aux concours externes** ; selon cette logique, aucun poste au titre de la voie « Talents » n'aurait pu être offert lors des sessions 2022 et 2023.

<sup>1</sup> Ainsi, les candidats au concours externe de l'INSP doivent être titulaires d'une licence ou d'un autre titre ou diplôme classé au niveau 6 au sens du répertoire national des certifications professionnelles.

<sup>2</sup> Qu'il s'agisse d'un concours de la fonction publique (comme pour l'école normale supérieure) ou d'un concours d'ingénieur.

<sup>3</sup> Le nombre de places offerts au concours externe était de 4 en 2022 ; de 5 en 2023 ; de 7 en 2024.

3.3. *La commission s'est ralliée aux dispositions visant à sécuriser juridiquement l'ensemble des concours « Talents » prévus pour 2025*

La commission a jugé opportun non seulement de prolonger l'expérimentation, mais aussi de sécuriser les concours qui ont été ouverts ces derniers mois dans des conditions marquées par une forte insécurité juridique. Elle a estimé que les dispositions ajoutées par la commission des lois de l'Assemblée nationale étaient à même de sécuriser les concours prévus pour 2025, que leurs arrêtés d'ouverture aient été pris en 2024 ou depuis le début de l'année 2025.

Ainsi, sous les réserves évoquées par le rapporteur, la commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> sans modification.

La commission a **adopté** l'article 1<sup>er</sup> sans modification.

*Article 2*

**Report de la remise du rapport évaluant l'expérimentation du concours externe « Talents » et des classes prépas « Talents »**

L'article 2 vise à reporter au **31 mars 2028** la remise par le Gouvernement du rapport au Parlement relatif à l'évaluation de la mise en œuvre des concours et des classes prépas « Talents ».

Soulignant la nécessité de disposer d'un bilan complet de l'expérimentation et ce, plusieurs mois avant la fin de celle-ci, de manière à pouvoir se prononcer, le cas échéant, sur la pérennisation du dispositif, la commission a **adopté** cet article sans modification.

**1. Le rapport d'évaluation remis au Parlement le 14 février 2025 n'a respecté ni le calendrier ni le contenu prévu par l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021**

Aux termes de l'article 5 de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021, le Gouvernement devait remettre au Parlement, au plus tard le **30 juin 2024**, un rapport portant sur « *l'évaluation de la mise en œuvre des concours externes spéciaux et des cycles de formation* » dits « Talents ». L'article 24 du décret n° 2021-239 du 3 mars 2021<sup>1</sup> précise le contenu de ce rapport.

<sup>1</sup> Décret n° 2021-239 du 3 mars 2021 instituant des modalités d'accès à certaines écoles de service public et relatif aux cycles de formation y préparant.



Aux termes de l'article 24 du décret n° 2021-239 du 3 mars 2021, le **rapport d'évaluation** prévu par l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 doit comporter :

1° pour chacune des prépas Talents et pour chacun des concours Talents :

a) Le nombre de candidats admis à concourir à la procédure de sélection pour l'accès au cycle ou au concours ;

b) Le nombre de candidats présents et le nombre de candidats absents à la sélection et aux épreuves ;

c) Le nombre de candidats déclarés admissibles ou admis au cycle et au concours ainsi que, le cas échéant, le nombre de candidats admis ayant ensuite renoncé au bénéfice de l'admission au cycle ou au concours.

Pour chaque donnée sont indiquées la part des femmes et celle des hommes ainsi que la proportion de candidats domiciliés ou scolarisés lors de leur admission au cycle de formation dans un quartier prioritaire de la politique de la ville, une zone de revitalisation rurale ou une collectivité d'outre-mer et leur répartition selon le barème des ressources fixé pour l'attribution d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux.

2° Les rapports des commissions de sélection mentionnées à l'article 2 et des jurys des concours ;

3° Les appréciations portées par le jury d'évaluation des élèves des écoles ou organismes en fin de scolarité ;

4° Les appréciations du responsable du cycle de formation ainsi que de la direction de l'école ou de l'organisme sur la scolarité de ces élèves ;

5° L'appréciation par les élèves des apports du cycle de formation et du déroulement de leur scolarité ;

6° Les emplois occupés à l'issue de leur scolarité par les anciens élèves recrutés par la voie des concours institués par le présent décret et l'évolution de ces emplois ;

7° Les modalités d'insertion professionnelle des élèves des cycles de formation qui n'ont pas été admis au concours externe spécial, en précisant notamment le nombre de ceux ayant réussi un autre concours de la fonction publique ou qui ont été recrutés par contrat de droit public ou privé.

Le rapport doit également recenser, le cas échéant, les contestations et les contentieux auxquels l'expérimentation a donné lieu.

Le rapport comporte en outre tous les éléments permettant d'apprécier les effets des prépas et concours Talents sur la diversité sociale et géographique des candidats admis aux concours de la fonction publique. Il évalue également les effets et la pertinence, au regard de cet objectif d'accroissement de la diversité sociale et géographique, du critère social tiré du respect, à l'entrée des cycles de formation, des conditions requises pour bénéficier d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux.

Enfin, ce rapport propose au Parlement le maintien ou non, avec ou sans limitation de durée, de ces concours en les assortissant de propositions de modifications éventuelles relatives notamment à leurs conditions d'accès.

Le **31 décembre 2024**, l'expérimentation des concours « Talents » prévue est arrivée à son terme sans que le rapport prévu par l'ordonnance n'ait été remis au Parlement.

Le **14 février 2025**, le **Premier ministre a transmis au président du Sénat et à la présidente de l'Assemblée nationale un rapport** présenté comme le bilan de l'expérimentation des concours Talents tel qu'il est prévu par l'article 5 de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021.

## **2. L'article 2 vise à reporter au 31 mars 2028 la remise du rapport d'évaluation au Gouvernement**

En conséquence de la prorogation de l'expérimentation des prépas « Talents » jusqu'au 31 août 2028, l'article 2 de la proposition de loi tend à reporter au **31 mars 2028** au plus tard la remise du rapport d'évaluation au Parlement – le délai du **30 décembre 2027**, que prévoyait la version déposée de la proposition de loi, ayant lui-même été repoussé par la commission des lois de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>.

## **3. Jugeant cohérent le report de la remise du rapport d'évaluation, la commission a appelé le Gouvernement à respecter le nouveau délai fixé ainsi que le contenu de l'évaluation demandée**

Si le rapporteur est conscient que le contexte politique et institutionnel particulier de l'été 2024 n'a pas facilité le respect, par le Gouvernement, de l'obligation de remise au Parlement d'un bilan de l'expérimentation des concours « Talents », il **déplore le non-respect du calendrier initial** et le manque d'anticipation dont a fait preuve le pouvoir exécutif.

Le retard avec lequel le Gouvernement a finalement transmis un premier rapport d'évaluation au Parlement, à quelques jours de l'examen en séance par l'Assemblée nationale, semble d'autant plus difficilement justifiable au rapporteur que **la DGAFP produit chaque année un bilan relatif aux prépas « Talents »**, comme il lui a été indiqué au cours de ses travaux.

Du reste, le rapporteur souligne que le rapport qui a été remis au Parlement le 14 février dernier est **loin de répondre aux exigences quant à son contenu** telles que fixées par le décret n° 2021-239 du 3 mars 2021. Long de **sept pages** à peine, ce rapport comporte uniquement des éléments relatifs aux **taux de réussite aux concours « Talents »**, sans formuler d'appréciation sur la portée du dispositif au regard des objectifs que constituent le renforcement de l'égalité des chances dans l'accès à la haute fonction publique et la diversification des profils en son sein.

---

<sup>1</sup> Amendements identiques n° CL 15, n° CL 19 et n° CL 21.

**Taux d'admissibilité aux voies « spéciale » et « classique »  
des concours externes**

École	Taux d'admissibilité au concours « Talents »			Taux d'admissibilité au concours externe
	Session 2021-2022	Session 2022-2023	Session 2023-2024	Session 2023-2024
INSP	23 %	21 %	18 %	Non disponible
INET	25 %	18 %	17 %	35 %
EHESP (concours de directeur d'hôpital)	37 %	32 %	46 %	64 %
EHESP (concours de de directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social)	56 %	45 %	60 %	58 %
ENSP	56 %	28 %	Non communiqué	20 %
ENAP	Sans objet	24 %	54 %	18 %

**Taux d'admission aux voies « spéciale » et « classique »  
des concours externes**

École	Taux d'admission au concours « Talents »			Taux d'admissibilité au concours externe
	Session 2021-2022	Session 2022-2023	Session 2023-2024	Session 2023-2024
INSP	4 %	4 %	4 %	Non disponible
INET	8 %	5 %	5 %	15 %
EHESP (concours de directeur d'hôpital)	16 %	14 %	21 %	30 %
EHESP (concours de de directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social)	19 %	33 %	17 %	39 %
ENSP	11 %	17 %	Non communiqué	7 %
ENAP	Sans objet	12 %	0 %	5 %

*Source : rapport remis au Parlement le 14 février 2025, complété par des éléments transmis par la DGAFP*

Faisant état de « *retours d'expérience [...] globalement encourageants* », le rapport met en avant l'absence de données permettant d'« *émettre des conclusions définitives* » et considère qu'il n'est « *pas anormal d'inscrire l'expérimentation dans une durée supplémentaire, qui donnerait également l'occasion d'identifier les adaptations complémentaires à prendre pour la renforcer* »<sup>1</sup>.

En tout état de cause, il semble adéquat à la commission de **reporter au 31 mars 2028 la remise du rapport d'évaluation**, l'expérimentation étant elle-même prolongée jusqu'au 31 août 2028. Le rapporteur note que ce calendrier, adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale, paraît plus logique que celui proposé dans la version initiale du texte déposé, qui prévoyait la remise du rapport après la fin de l'expérimentation<sup>2</sup>.

Le rapporteur souligne la nécessité, pour le Gouvernement, de respecter ce calendrier et de fournir, à temps, un rapport d'évaluation étayé, afin de **donner les moyens au législateur de décider, le moment venu, du bien-fondé ou non de la pérennisation du dispositif**. De surcroît, il sera d'autant plus indispensable à la représentation nationale de disposer d'une évaluation détaillée et complète que le périmètre de l'expérimentation aura lui-même été élargi à de nouvelles écoles. Aussi le rapporteur prend-il acte de l'engagement du Gouvernement<sup>3</sup> à présenter en 2028 au Parlement un rapport d'évaluation qui **distingue le cas des concours intégrés à l'expérimentation depuis 2021, du cas des nouveaux concours** qui y seront intégrés en conséquence de l'adoption de la présente proposition de loi.

Enfin, le rapporteur souligne **qu'au-delà des taux de réussite constatés aux concours « Talents »**, le bilan des classes prépas « Talents » devra être effectué au regard d'indicateurs relevant d'une **évaluation au long cours**, tels que **l'analyse des parcours professionnels des anciens élèves des classes prépas « Talents »**, qu'ils aient, ou non, réussi un concours « Talents » - étant entendu que de nombreux étudiants des classes prépas Talents réussissent, à l'issue de leur formation<sup>4</sup>, un concours de catégorie A pour lequel il n'existe pas de concours Talents<sup>5</sup>. D'ores et déjà prévus par le décret<sup>6</sup>, ces éléments, qui nécessitent un recul de plusieurs années par rapport à chaque cohorte d'étudiants, devront faire l'objet d'une attention précise du législateur au moment où il sera amené à se prononcer sur la pérennisation du dispositif.

---

<sup>1</sup> Rapport au Parlement – NOR : APFF2503795X, p. 8.

<sup>2</sup> Dans sa version déposée, la proposition de loi prévoyait de proroger l'expérimentation jusqu'au 31 juillet 2027 et de reporter la remise du rapport au 30 décembre 2027.

<sup>3</sup> Tel que formulé auprès du rapporteur par les membres du cabinet du ministre Laurent Marcangeli.

<sup>4</sup> Directement à la suite de leur formation, ou une ou plusieurs années après : on parle dans ce cas des « réussites tardives ».

<sup>5</sup> Notamment : les concours d'attaché d'administration (Instituts Régionaux d'Administration), d'inspecteur des finances publiques, d'attaché territorial, etc.

<sup>6</sup> Voir notamment les 2° à 7° de l'article 24 du décret n° 2021-239 du 3 mars 2021.

Sous réserve de ces observations, la commission a **adopté l'article 2** sans modification.

La commission a **adopté l'article 2** sans modification.

*Article 2 bis*

**Ratification de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public**

Ajouté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de sa rapporteure, l'article 2 *bis* vise à ratifier l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021, de façon à donner une pleine valeur législative à ses dispositions et à les soustraire au contrôle du juge administratif.

Jugeant pertinente la ratification expresse de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021, la commission a **adopté l'article 2 bis**.

**1. Non ratifiée, l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 reste à ce jour un acte administratif susceptible de recours devant la juridiction administrative**

Conformément à **l'article 38 de la Constitution**, les ordonnances entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent **caduques** si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

Le dernier alinéa de **l'article 59 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019**, sur le fondement duquel a été prise l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021, a prévu le dépôt devant le Parlement d'un projet de loi de ratification dans un **délai de 3 mois** à compter de la publication de l'ordonnance, soit au plus tard le 3 juin 2021. **Déposé le 24 mars 2021** sur le bureau de l'Assemblée nationale, le **projet de loi n° 4023** a donc respecté ce délai<sup>1</sup>.

Par ailleurs, depuis la **révision constitutionnelle du 23 juillet 2008**, le deuxième alinéa de l'article 38 de la Constitution dispose que **la ratification des ordonnances par le Parlement doit être expresse**.

<sup>1</sup> *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public.*

**Entre 2008 et 2020**, le régime juridique des ordonnances à l'expiration du délai d'habilitation<sup>1</sup> était le suivant :

- les dispositions d'une ordonnance ratifiée acquièrent rétroactivement une valeur législative, si bien qu'elles ne peuvent plus être contestées par le juge administratif (y compris si le juge en était saisi avant la ratification) ;

- les dispositions d'une ordonnance non ratifiée expressément conservent en revanche leur valeur réglementaire (et ce même si un projet de loi de ratification a été déposé mais qu'il n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour)<sup>2</sup>.

Toutefois, par ses **décisions n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020 et n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020**, le Conseil constitutionnel a modifié sa **jurisprudence** : il a reconnu aux ordonnances du Gouvernement non ratifiées par le Parlement, passé le délai d'habilitation, une valeur législative au sens de l'article 61-1 de la Constitution relatif à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC)<sup>3</sup>. Ainsi, lorsqu'un projet de loi de ratification d'une ordonnance a été déposé dans le délai fixé par la loi d'habilitation et que le Parlement ne s'est pas prononcé sur cette ratification, l'ordonnance non ratifiée bénéficie rétroactivement d'une valeur législative au sens de l'article 61-1 de la Constitution : *« le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent pour contrôler, par la voie de la QPC, la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions d'une ordonnance non ratifiée, à la double condition que ces dispositions interviennent dans des matières du domaine législatif et que le délai d'habilitation fixé par le Parlement ait expiré »*<sup>4</sup>.

Ainsi, en l'état actuel du droit et de la jurisprudence, la conformité des dispositions de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 aux droits et libertés que la Constitution garantit ne peut être contestée que par une QPC ; pour autant, **ses dispositions demeurent contestables devant le juge administratif pour de nombreux motifs**.

Le Conseil d'État a en effet tiré les conséquences des décisions du Conseil constitutionnel du 28 mai 2020 et du 3 juillet 2020 en énonçant les différentes **voies de contestation des ordonnances non ratifiées**<sup>5</sup> : tant qu'une ordonnance n'aura pas été ratifiée par le Parlement, elle pourra toujours être contestée devant le Conseil d'État, qui a le pouvoir de l'annuler.

---

<sup>1</sup> Pendant le délai d'habilitation, les ordonnances sont des actes réglementaires, dans la mesure où elles émanent du pouvoir exécutif. Soumises au principe de la légalité, elles peuvent être contestées devant le juge de l'excès de pouvoir, qui peut les annuler (CE 24 nov. 1961, *Féd. Nat. Synd. de Police*).

<sup>2</sup> Voir la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-219 QPC du 10 février 2012, considérant 3 : *« considérant, en premier lieu, qu'à ce jour, l'ordonnance du 28 octobre 2010 n'a pas été ratifiée ; que, par suite, les dispositions du code des transports rappelées ci-dessus ne revêtent pas le caractère de dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution ; qu'il n'y a donc pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, d'en connaître »*.

<sup>3</sup> Le Conseil a affirmé que les dispositions d'une ordonnance *« doivent être regardées, dès l'expiration du délai de l'habilitation et dans les matières qui sont du domaine législatif, comme des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution. Leur conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit ne peut donc être contestée que par une question prioritaire de constitutionnalité »*.

<sup>4</sup> *Commentaire de la décision précitée*, p. 33.

<sup>5</sup> CE, ass., 16 déc. 2020, req. n° 440258.

Lorsque le délai d'habilitation accordé par le Parlement au Gouvernement pour prendre l'ordonnance est expiré, la contestation de l'ordonnance au regard des droits et libertés garantis par la Constitution doit prendre la forme d'une QPC. Le Conseil d'État devra ainsi, si la QPC est sérieuse et nouvelle, la transmettre au Conseil constitutionnel qui se prononcera sur ce point.

En revanche, le Conseil d'État contrôlera toujours la **conformité de l'ordonnance aux autres règles et principes de valeur constitutionnelle, aux engagements internationaux de la France, aux limites fixées par le Parlement dans la loi d'habilitation et aux principes généraux du droit**, ainsi qu'à des règles de compétence, de forme et de procédure. Il pourra ainsi l'annuler si elle est illégale pour l'un de ces motifs, quel que soit le sort réservé par le Conseil constitutionnel à une QPC qui lui aura été transmise<sup>1</sup>.

## **2. La commission a jugé pertinente la ratification de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021 que propose l'article 2 bis**

Ajouté par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de sa rapporteure<sup>2</sup>, l'article 2 *bis* vise à ratifier l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021.

Afin de conférer, avec effet rétroactif, une pleine valeur législative à l'ensemble des dispositions de l'ordonnance, qui relèvent en tout état de cause du domaine de la loi au sens de l'article 34 de la Constitution, et la mettre ainsi à l'abri de tout recours devant la juridiction administrative, la commission a adopté l'article 2 *bis* sans modification.

La commission a **adopté** l'article 2 *bis* sans modification.

### *Article 2 ter (suppression maintenue)*

## **Demande de rapport sur la structure des concours d'entrée aux écoles faisant l'objet d'un concours « Talents »**

Introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative du groupe La France insoumise - Nouveau Front Populaire, l'article 2 *ter* prévoit, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement, qui analyserait la structure des concours d'entrée aux écoles concernées par les concours « Talents ». En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté l'amendement du Gouvernement supprimant cet article.

La commission a **maintenu la suppression** de cet article.

<sup>1</sup> Communiqué de presse du Conseil d'État en date du 16 décembre 2020.

<sup>2</sup> Amendement n° CL 12.

**1. Supprimé en séance publique par l'Assemblée nationale, l'article 2 *ter* prévoyait la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement afin d'analyser la structure des concours d'entrée aux écoles concernées par les concours « Talents »**

Ajouté par la commission des lois sur la proposition d'Ugo Bernalicis et des membres du groupe La France insoumise – Nouveau Front Populaire, l'article 2 *ter* prévoit, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement, qui analyserait la structure des concours d'entrée aux écoles concernées par les concours « Talents ». Ce rapport mettrait notamment en évidence « *les inégalités entre candidats engendrés par les exigences académiques des épreuves écrites et orales, et propose[rait] des pistes de réformes pour lutter contre les difficultés soulevées* ».

Lors de l'examen en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté l'amendement du Gouvernement tendant à la suppression de l'article 2 *ter*<sup>1</sup>.

**2. Considérant que cette demande de rapport n'était opportune ni sur le fond, ni sur la forme, la commission a maintenu la suppression de l'article 2 *ter***

Pour la commission, la demande de rapport formulée à l'article 2 *ter* n'est pas justifiée sur la forme, d'une part, dès lors que **l'article 5 de l'ordonnance** prévoit déjà la remise d'un rapport portant sur l'évaluation de la mise en œuvre des concours et des prépas « Talents » : **il serait peu judicieux de prévoir la remise d'un rapport distinct.**

D'autre part, la commission ne souscrit pas à **l'objectif assigné au rapport** demandé, à savoir, mettre en évidence les inégalités engendrées entre les candidats par les exigences académiques des épreuves écrites et orales. Cet objectif lui paraît équivaloir à une position de principe selon laquelle les concours engendrent, par eux-mêmes, des inégalités entre les candidats. Il semble au contraire à la commission que les concours, en tant que voie de recrutement des fonctionnaires, permettent de garantir l'égal accès à la fonction publique.

Pour ces raisons, la commission a maintenu la suppression de l'article 2 *ter*.

La commission a **maintenu la suppression de l'article 2 *ter*.**

---

<sup>1</sup> Amendement n° 8.



*Article 3 (suppression maintenue)*  
**Gage de la proposition de loi**

L'article 3 de la proposition de loi prévoyait un gage financier destiné à garantir la recevabilité de la proposition de loi lors de son dépôt.

À l'initiative de sa rapporteure, la commission des lois de l'Assemblée nationale a supprimé cet article, considérant que l'expérimentation des concours « Talents » ne constituait pas une charge.

La commission a **maintenu la suppression** de cet article.

**1. La commission des lois de l'Assemblée nationale a considéré que l'expérimentation des concours « Talents » ne constituait pas une charge**

Dans son rapport sur la proposition de loi, la commission des lois de l'Assemblée nationale a souligné que :

- « *d'une part, le jury, les programmes et les épreuves de ce concours sont identiques à ceux du concours externe ;*

- « *d'autre part, les places ouvertes pour le concours « Talents » ne constituent pas des places supplémentaires : celles-ci auraient été ouvertes par la voie du concours externe classique en l'absence de concours « Talents »*<sup>1</sup>.

Au regard de ces considérations, la commission des lois de l'Assemblée nationale a estimé que l'expérimentation des concours « Talents » ne constituait pas une charge, et que, en conséquence, sa prorogation n'en constituait pas une non plus.

**2. S'appuyant sur les annonces du ministre en faveur de la prorogation de l'expérimentation des concours « Talents », la commission a maintenu la suppression du gage**

Si les expérimentations constituent, aux termes de la commission des finances du Sénat, « *l'un des derniers points de divergence entre les jurisprudences de l'Assemblée nationale et du Sénat* »<sup>2</sup> - le Sénat considérant que, dès lors qu'une expérimentation est coûteuse pour une personne publique, toute extension de cette expérimentation conduit nécessairement à aggraver une charge publique -, la commission a, en l'espèce, retenu l'appréciation de la commission des lois de l'Assemblée nationale selon laquelle les coûts de l'expérimentation des concours « Talents » peuvent être considérés comme nuls.

<sup>1</sup> [Rapport](#) n° 912 de Mme Florence Herouin-Léautey, fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 février 2025, p. 23.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 100 (2024-2025) de M. Claude Raynal fait au nom de la commission des finances sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat, p. 75

En tout état de cause, la confirmation devant le Sénat le **18 janvier 2025**, de la part du ministre chargé de la fonction publique, de son intention de proroger le dispositif « Talents »<sup>1</sup>, permettrait d'assurer la recevabilité financière de la proposition de loi<sup>2</sup>.

Pour ces raisons, la commission a maintenu la suppression de l'article 3.

La commission a **maintenu la suppression de l'article 3**.

---

<sup>1</sup> Voir le compte rendu intégral de la séance du samedi 18 janvier 2025 (examen des crédits de la mission « Transformation et fonction publiques » inscrits au projet de loi de finances pour 2025).

<sup>2</sup> Conformément à la jurisprudence du Sénat (voir le rapport d'information n° 100 (2024-2025) de M. Claude Raynal précité, pp. 56-57).

## EXAMEN EN COMMISSION

**Mercredi 5 mars 2025**

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Nous examinons ce matin, selon la procédure de législation en commission, la proposition de loi, déposée par la députée Florence Herouin-Léautey, visant à proroger le dispositif d'expérimentation favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public, adoptée par l'Assemblée nationale le 18 février 2025.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'expérimentation des concours dits « Talents du service public », débutée en 2021 à la suite de l'ordonnance n° 2021-238 du 3 mars 2021, prise sur le fondement de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, s'est achevée le 31 décembre 2024 sans que le rapport d'évaluation, prévu au plus tard pour le 30 juin 2024, ait été remis au Parlement.

Succédant aux classes préparatoires intégrées, les classes préparatoires « Talents » sont accessibles sur dossier, après un entretien de motivation. Elles permettent à des étudiants issus de classes socio-économiques défavorisées de bénéficier d'un accompagnement renforcé pour préparer les concours de la fonction publique, en particulier les six concours externes spéciaux dits « Talents » mis en place pour l'accès à cinq écoles de service public formant des cadres d'emplois de catégorie A+ dans les trois versants de la fonction publique : l'Institut national du service public (INSP), pour l'accès à la voie générale ; l'Institut national des études territoriales (INET), pour la formation d'administrateur territorial ; l'École des hautes études en santé publique (EHESP), pour la formation de directeur d'hôpital ou de directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social ; l'École nationale supérieure de police (ENSP), pour la formation de commissaire de la police nationale ; l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), pour la formation de directeur des services pénitentiaires.

À la rentrée de septembre 2024, 1 950 places, réparties en 103 classes sur l'ensemble du territoire hexagonal et ultramarin, étaient offertes en prépas « Talents », soit 95 de plus qu'à la rentrée 2023. Seules 1 525 places sont occupées.

Le nombre de places offertes, par année, aux lauréats des concours « Talents » est compris entre 10 % et 15 % du nombre de places ouvertes au titre du concours externe « classique » d'accès à l'école concernée. Le jury, les programmes et les épreuves sont identiques à ceux du concours externe classique.

Aucune pérennisation du dispositif n'ayant été proposée, une forte insécurité juridique pèse sur les concours « Talents » de la session 2025, dont certains ont d'ailleurs vu leurs premières épreuves se dérouler dès le début de l'année.

Face à ce vide juridique, les écoles de service public ont abordé l'organisation de la session 2025 de manière variable : l'ENSP et l'INSP ont pris l'arrêté d'ouverture du concours à l'été 2024, l'INET et l'EHESP au début de l'année 2025, l'ENAP, enfin, a fait le choix de ne pas ouvrir de concours « Talents » au titre de la session 2025.

Il est à noter qu'un contentieux est en cours devant le Conseil d'État dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'arrêté d'ouverture du concours « Talents » pour l'accès à l'INSP. Le texte qui nous est soumis est donc saluaire.

Son article 1<sup>er</sup> vise à prolonger, sécuriser et étendre l'expérimentation des concours « Talents ».

L'expérimentation serait ainsi prolongée jusqu'au 31 août 2028, la date du 31 juillet 2027, prévue dans le texte initial, ayant été repoussée d'un an par la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Afin de lever l'ambiguïté à l'origine du contentieux en cours devant la juridiction administrative, et ainsi sécuriser les concours prévus pour 2025 sur le fondement d'arrêtés d'ouverture pris en 2024, le terme de concours « organisé » est remplacé par le terme de concours « ouvert », à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 3 mars 2021. Dans le même objectif, le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit l'application rétroactive de l'ordonnance à l'ensemble des concours ouverts depuis le 1<sup>er</sup> août 2024.

Toujours à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance, la commission des lois de l'Assemblée nationale a élargi l'expérimentation aux concours permettant l'accès aux écoles ou organismes assurant la formation de militaires.

L'objectif de cet élargissement est de permettre la mise en place d'un concours Talents pour l'accès au corps des ingénieurs de l'armement, dont les membres ont le statut de militaires, à la différence des membres des corps des ingénieurs des mines, des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et des administrateurs de l'Insee, qui ont le statut de fonctionnaires. La création d'une voie de concours Talents pour l'accès à ces trois derniers cadres est possible sous le régime actuel de l'ordonnance du 3 mars 2021, et nécessiterait seulement des mesures réglementaires.

Le Gouvernement, par votre voix, Monsieur le ministre, soutient l'élargissement de l'expérimentation du concours « Talents » à l'accès aux grands corps techniques d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, par symétrie avec l'accès aux grands corps administratifs.

Nous pouvons partager l'objectif d'une plus grande diversité sociale et territoriale au sein de la haute fonction publique, y compris parmi les grands corps techniques. Néanmoins, les spécificités inhérentes aux règles de recrutement de leurs membres limitent fortement la portée et l'opérationnalité de la mise en œuvre de concours « Talents ».

Ainsi, plus des deux tiers des ingénieurs de l'armement sont recrutés à la sortie de l'École polytechnique, selon l'ordre de classement, tandis que le recrutement externe correspond à des concours sur titres, ouverts aux diplômés de certaines écoles d'ingénieurs et aux élèves des écoles normales supérieures. En conséquence, un concours de type « Talents » pour l'accès au corps des ingénieurs de l'armement s'adresserait à un vivier limité, constitué d'étudiants ayant déjà réussi un concours.

De surcroît, l'incidence de la mesure au regard de l'objectif de diversification des profils semble être d'autant plus relative que le nombre de postes offerts à ces concours externes est lui-même très restreint, sept postes ayant été ouverts pour l'accès au corps des ingénieurs de l'armement au titre de la session 2025. L'application du taux maximal de 15 % se traduirait ainsi par l'ouverture d'un seul poste au titre de la voie « Talents ».

Ces précisions ayant été apportées, je vous proposerai toutefois d'adopter l'article 1<sup>er</sup> sans modification.

L'article 2 tire la conséquence de la prorogation de l'expérimentation des prépas « Talents » jusqu'au 31 août 2028, en reportant au 31 mars 2028 au plus tard la remise par le Gouvernement au Parlement du rapport portant sur « l'évaluation de la mise en œuvre des concours externes spéciaux et des cycles de formation » dits « Talents ».

En effet, aux termes de l'article 5 de l'ordonnance du 3 mars 2021, ce rapport devait être remis au Parlement au plus tard le 30 juin 2024.

Il est vrai que le contexte politique et institutionnel particulier de l'été 2024 n'a pas facilité le respect, par le Gouvernement, de l'obligation de production du rapport ; il n'en demeure pas moins que le pouvoir exécutif de l'époque a fait preuve d'un manque d'anticipation pour tenir le calendrier initial.

Le retard avec lequel le Gouvernement a finalement transmis un premier rapport d'évaluation au Parlement, à quelques jours de l'examen en séance par l'Assemblée nationale, semble d'autant plus difficilement justifiable que la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFF) produit chaque année un bilan relatif aux prépas « Talents ».

De surcroît, le rapport remis au Parlement le 14 février dernier est loin de répondre aux exigences fixées par le décret du 3 mars 2021. Il s'agit d'un document d'à peine sept pages, qui comporte uniquement des éléments relatifs aux taux de réussite aux concours « Talents », sans formuler

d'appréciation sur la portée du dispositif au regard des objectifs que constituent le renforcement de l'égalité des chances dans l'accès à la haute fonction publique et la diversification des profils en son sein.

Monsieur le ministre, nous insistons sur la nécessité pour le Gouvernement de respecter le nouveau calendrier et de fournir à temps un rapport d'évaluation étayé, afin que le législateur puisse décider, le moment venu, de pérenniser ou non le dispositif. Une évaluation détaillée et complète sera d'autant plus indispensable à la représentation nationale que le périmètre de l'expérimentation aura lui-même été élargi à de nouvelles écoles. Il conviendra ainsi que ce rapport distingue le cas des concours compris dans l'expérimentation depuis 2021, du cas des nouveaux concours qui y seront intégrés en conséquence de l'adoption de la présente proposition de loi.

Enfin, au-delà des taux de réussite constatés aux concours « Talents », le bilan des classes prépas Talents devra être effectué au regard d'indicateurs relevant d'une évaluation au long cours tels que l'analyse des parcours professionnels des anciens élèves des classes prépas « Talents », qu'ils aient ou non réussi un concours « Talents » - étant entendu que de nombreux étudiants des classes prépas « Talents » réussissent, à l'issue de leur formation, un concours de catégorie A pour lequel il n'existe pas de concours « Talents ».

Ces éléments, qui nécessitent un recul de plusieurs années par rapport à chaque cohorte d'étudiants, seront précieux lorsque le Parlement devra se prononcer sur la pérennisation du dispositif.

Sous réserve de ces observations, je vous propose d'adopter l'article 2 sans modification.

L'article 2 *bis*, qui a été ajouté par la commission des lois de l'Assemblée nationale, vise à ratifier l'ordonnance du 3 mars 2021, pour donner pleine valeur législative à ses dispositions et les soustraire au contrôle du juge administratif. En effet, cette ordonnance reste à ce jour un acte administratif susceptible de recours devant la juridiction administrative.

Je vous rappelle que conformément à l'article 38 de la Constitution, les ordonnances entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Un projet de loi de ratification a bien été déposé à l'Assemblée nationale le 24 mars 2021, respectant ainsi le délai fixé au 3 juin 2021 par l'article 59 de la loi de transformation de la fonction publique.

Par ailleurs, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le deuxième alinéa de l'article 38 de la Constitution dispose que la ratification des ordonnances par le Parlement doit être expresse.

Toutefois, par deux décisions QPC - question prioritaire de constitutionnalité - de mai et juillet 2020, le Conseil constitutionnel a modifié sa jurisprudence. Il a reconnu aux ordonnances du Gouvernement non

ratifiées par le Parlement, passé le délai d'habilitation, une valeur législative au sens de l'article 61-1 de la Constitution relatif à la QPC.

Il n'en demeure pas moins que le Conseil d'État reste compétent pour contrôler la conformité de l'ordonnance aux autres règles et principes de valeur constitutionnelle, ainsi qu'à des règles de compétence, de forme et de procédure, notamment.

Il paraît donc pertinent de mettre l'ensemble des dispositions de l'ordonnance – qui relèvent bien du domaine de la loi – à l'abri de tout recours devant la juridiction administrative. Afin de leur conférer, avec effet rétroactif, une pleine valeur législative, je vous propose donc d'adopter l'article 2 *bis* sans modification.

L'article 2 *ter*, ajouté lui aussi par la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur l'initiative du groupe La France insoumise, prévoyait la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement afin d'analyser la structure des concours d'entrée aux écoles concernées par les concours « Talents ». Il a été supprimé en séance publique par les députés.

Cette demande de rapport n'était pas justifiée sur la forme. L'article 5 de l'ordonnance prévoyant déjà la remise d'un rapport portant sur l'évaluation de la mise en œuvre des concours et prépas Talents, il paraissait peu judicieux de prévoir la remise d'un rapport distinct.

De plus, l'objectif assigné à ce rapport – mettre en évidence les inégalités engendrées entre les candidats par les exigences académiques des épreuves écrites et orales – s'apparentait à une position de principe selon laquelle les concours engendrent, par eux-mêmes, des inégalités entre les candidats. Or, il semble au contraire que les concours, en tant que voie de recrutement des fonctionnaires, permettent de garantir l'égal accès à la fonction publique.

Je vous propose donc de maintenir la suppression de l'article 2 *ter*.

L'article 3 prévoyait un gage financier destiné à garantir la recevabilité de la proposition de loi lors de son dépôt. La commission des lois de l'Assemblée nationale a considéré que l'expérimentation des concours Talents ne constituait pas une charge, et que sa prorogation n'en constituait donc pas une non plus. En conséquence, elle a supprimé cet article.

Le 18 janvier 2025, lors de l'examen des crédits de la mission « Transformation et fonction publiques » inscrits au projet de loi de finances pour 2025, vous avez confirmé, Monsieur le ministre, votre intention de proroger le dispositif des concours « Talents ». Nous pouvons ainsi considérer que la recevabilité financière de la proposition de loi est assurée, et je vous propose donc de maintenir la suppression de l'article 3.

Pour conclure, considérant l'urgence à redonner aux concours Talents une base légale, je vous remercie, mes chers collègues, de bien vouloir adopter cette proposition de loi sans modification.

J'invite par ailleurs le Gouvernement à mener une réflexion de fond sur la nécessité de renforcer l'attractivité de la fonction publique auprès de l'ensemble des jeunes et de donner, le plus en amont possible, les moyens aux plus défavorisés de rejoindre la haute fonction publique.

En complément des prépas et concours « Talents », qui visent un public ayant déjà accédé aux études supérieures, il serait ainsi utile, dès l'enseignement secondaire, de communiquer davantage auprès des jeunes sur les métiers offerts par la fonction publique et les évolutions de carrière possibles.

**M. Laurent Marcangeli, ministre de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification.** – Mesdames, Messieurs les sénateurs, à l'heure où je vous parle, de nombreux étudiants se préparent voire ont déjà passé les premières épreuves des concours sans savoir s'ils pourront disposer des places qui leur sont réservées.

J'ai affirmé à de nombreuses reprises l'attachement du Gouvernement au dispositif « Talents », en particulier lors de mon déplacement à Strasbourg le 16 janvier dernier, devant les étudiants de l'INSP et de l'INET, puis devant vos collègues de l'Assemblée nationale le 18 février, lors de la discussion de ce texte.

Je voudrais tout d'abord rappeler la nécessité d'adopter ce texte au plus vite pour sécuriser juridiquement les concours ouverts, en limitant au maximum le risque de contentieux, mais aussi, et surtout, pour rassurer les élèves et leurs parents, qui vivent dans l'incertitude depuis la fin de l'année 2024, date à laquelle l'expérimentation s'est achevée.

Certains concours « Talents » pour 2025 ont été ouverts par voie d'arrêté pris en 2024. C'est notamment le cas pour les concours de l'INSP ou de l'INET et pour le concours de commissaire de police, dont les épreuves d'admissibilité sont imminentes. Nous devons donc impérativement sécuriser les places réservées dans les concours et proroger aussi vite que possible l'expérimentation.

C'est pour répondre à l'urgence de la situation que le Gouvernement a choisi de soutenir sans hésitation la proposition de loi déposée par la députée socialiste Florence Herouin-Léautey, en l'inscrivant en priorité dans le cadre des semaines gouvernementales et en déclenchant la procédure accélérée.

Ce caractère d'urgence m'a d'ailleurs été rappelé par des parlementaires de tous bords, lors de mes déplacements, à l'Assemblée nationale et dans votre hémicycle, où j'ai été interpellé directement lors des débats budgétaires par Madame le rapporteur, que je tiens à remercier pour son implication et sa vigilance sur l'ensemble des sujets relatifs à la fonction publique.



La proposition de loi que nous examinons ne vise pas simplement, j'y insiste, à prolonger un dispositif technique. Elle témoigne d'un enjeu bien plus important, à savoir la manière dont un État fort recrute les meilleurs agents publics, qui me semble devoir s'appuyer en particulier sur deux concepts essentiels, l'attractivité et la méritocratie. Le droit pour tout un chacun, d'où qu'il vienne, d'aspirer aux plus grandes responsabilités est un combat de chaque instant. Les concours « Talents » y contribuent à leur échelle.

Nous devons aller chercher les talents partout où ils se trouvent, dans l'Hexagone, outre-mer, et dans tous les milieux sociaux. C'est la condition *sine qua non* d'une administration plus diversifiée, plus proche du terrain, plus conforme aux aspirations de nos concitoyens, et de mon point de vue plus compétente.

C'est dans cet état d'esprit que le Gouvernement a mis en place à être expérimental le dispositif des parcours « Talents » il y a un peu plus de quatre ans, par l'ordonnance du 3 mars 2021. Il s'inscrit dans le cadre plus large du plan « Talents », qui vise à donner à des jeunes issus de milieux modestes la chance d'intégrer la haute fonction publique. L'objectif est de relancer l'ascenseur social, de favoriser la diversité académique, géographique et sociale, pour une fonction publique plus représentative de la société.

Signe d'ouverture, de démocratisation, mais aussi de succès du dispositif, les toutes dernières ouvertures de places aux concours « Talents » l'ont été dans les outre-mer. Désormais, des prépas « Talents » existent à La Réunion, en Martinique, en Guadeloupe et à Mayotte, et des discussions sont en cours pour ouvrir une classe en Guyane à la rentrée 2025.

J'ai tenu, au nom du Gouvernement, à ce que le rapport qui n'avait pu vous être transmis plus tôt en raison du contexte politique vous soit remis avant l'examen du texte en séance publique. Madame la rapporteur, ce rapport est en effet perfectible, j'en ai parfaitement conscience.

À l'avenir, hors contexte d'urgence, nous devons approfondir les différents aspects de ce dispositif et ses résultats. Il semble plutôt encourageant dans son ensemble, mais il est encore impossible de tirer des conclusions définitives, principalement en raison de la durée trop courte d'expérimentation. C'est, à mes yeux, la raison principale pour laquelle nous devons prolonger ce dispositif.

S'il ne permet évidemment pas de relancer à lui seul l'égalité des chances dans la fonction publique, il diversifie sans l'ombre d'un doute les origines géographiques des lauréats. Sans compter que les candidats qui ont suivi une prépa « Talents », même s'ils ne s'inscrivent pas ou échouent aux concours des cinq écoles accessibles, réussissent très souvent un autre concours de la fonction publique et s'insèrent avec succès dans le monde professionnel. Nous sommes donc à peu près certains que le dispositif répond aux enjeux d'attractivité et de méritocratie que j'évoquais.

Pour ces deux raisons, je soutiens la prolongation de l'expérimentation des parcours Talents jusqu'en août 2028.

Mesdames, Messieurs les sénateurs, parce que nous sommes engagés dans une course contre la montre, je souhaite que vous puissiez adopter ce texte conforme pour assurer son entrée en vigueur dans les meilleurs délais. J'ai le sentiment que nous sommes collectivement conscients du besoin de rassurer les élèves qui s'apprêtent à passer des concours exigeants.

Au-delà, je ne doute pas que nous aurons l'occasion de travailler ensemble sur de nombreux textes pour améliorer la fonction publique et le quotidien de celles et de ceux qui veulent servir notre pays.

**Mme Audrey Linkenheld.** – Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain soutient la prolongation de l'expérimentation du dispositif concours et prépas Talents, qui répond à un véritable besoin de démocratisation et de diversification de notre fonction publique.

Nous sommes par ailleurs conscients qu'il y a urgence à sécuriser l'avenir des jeunes concernés par les concours en cours – nous avons déjà exprimé nos inquiétudes à ce sujet lors de la discussion budgétaire.

Notre voterons donc cette proposition de loi et serions satisfaits qu'un vote conforme puisse intervenir, pour rassurer au plus vite les élèves et leurs parents.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Dans l'hypothèse d'un retour à la procédure normale en séance publique, il nous appartient, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, d'arrêter le périmètre indicatif de la proposition de loi.

Nous vous proposons de considérer que ce périmètre comprend les dispositions relatives à l'expérimentation de concours externes spéciaux pour l'accès à certaines écoles de service public et aux cycles de formation préparant à ces concours externes spéciaux.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

##### ***Articles 1<sup>er</sup>, 2 et 2 bis (nouveau)***

*Les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 2 bis sont successivement adoptés sans modification.*

##### ***Article 2 ter (nouveau) (supprimé)***

*L'article 2 demeure supprimé.*

##### ***Article 3 (supprimé)***

*L'article 3 demeure supprimé.*

*La proposition de loi est adoptée, à l'unanimité, sans modification.*

*Ce point à l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.*

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo [disponible en ligne sur le site du Sénat.](#)*



## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 5 mars 2025, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 353 (2024-2025), visant à proroger le dispositif d'expérimentation favorisant l'égalité des chances pour l'accès à certaines écoles de service public.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- à l'expérimentation de concours externes spéciaux pour l'accès à certaines écoles de service public ;
- et aux cycles de formation préparant à ces concours externes spéciaux.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### Assemblée nationale

**Mme Florence Herouin-Léautey**, députée de Seine-Maritime, auteure et rapporteure de la proposition de loi

### Cabinet du ministre de l'action publique, de la fonction publique et de la simplification

**M. Alexandre Bonis**, conseiller parlementaire et élu locaux

**Mme Marie Galloo Parcot**, conseillère sociale et fonction publique d'État

### Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

**M. François Charmont**, directeur, adjoint à la directrice générale

**Mme Élodie Alliez**, adjointe à la cheffe de département des politiques de recrutement, d'égalité et de diversité

### Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière (CNG)

**M. Philippe Touzy**, chef du département « autorisations d'exercice, concours, coaching »

### Représentants d'écoles de service public

**M. Belkacem Mehaddi**, directeur de l'Institut national des études territoriales (INET)

**Mme Isabelle Richard**, directrice de l'École des hautes études en santé publique (EHESP)

**M. William Marion**, directeur-adjoint de l'École nationale supérieure de la police (ENSP)

**Mme Bénédicte Polgaire**, adjointe à la directrice en charge des unités de formation à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)

**Mme Laurence Soulié**, adjointe au responsable de l'unité de formation de l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)

**Directeurs et professeurs de classes préparatoires « Talents »**

**Mme Dominique Méda**, directrice de la classe préparatoire aux concours administratifs de l'université Paris Dauphine

**M. Jean-Philippe Ferreira**, responsable de la classe préparatoire « Talents » de l'université de Bordeaux

**M. Hocine Sadok**, directeur de la classe préparatoire « Talents » de l'université de Haute-Alsace

**Mme Alberte Cabarrus**, cheffe de service de classe préparatoire « Talents » de l'université de Mayotte

**M. Patrick Gérard**, professeur associé à la classe préparatoire « Talents » du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)

**Association La Cordée**

**M. Damien Zaversnik**, co-président

**M. Paul Vasselin-Lesca**, élève de la classe préparatoire « Talents » de l'INSP

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

**Secrétariat général du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et du ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche**

**Secrétariat général du ministère des armées**

**Conseil général de l'économie (CGE)**

**Institut national du service public (INSP)**

**École Polytechnique**

**École nationale de la statistique et de l'administration économique de Paris (ENSAE Paris)**

**École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA)**

**Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE-SupAero)**



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-353.html>