

**Rapport au ministre de la fonction publique,  
de la réforme de l'État  
et de l'aménagement du territoire**

**Moderniser l'État :  
l'encadrement supérieur**

**Présenté par la commission sur la réforme de l'Ena  
et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques  
présidée par Monsieur Yves-Thibault de Silguy**

**Décembre 2003**

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>PARTIE I- LE CONTEXTE ET LES ENJEUX .....</b>	<b>8</b>
I- LE CONTEXTE .....	8
A- <i>Les évolutions fondamentales des modalités d'intervention de l'Etat</i> .....	8
1- Le déclin de l'Etat producteur .....	9
2- L'intégration européenne .....	9
3- La décentralisation et la déconcentration .....	10
B- <i>L'accroissement des attentes des citoyens</i> .....	11
1- L'exigence de qualité .....	11
2- La protection contre les risques.....	11
C- <i>Les interrogations sur les fonctions futures de l'Etat</i> .....	12
II- LES RESSOURCES HUMAINES .....	14
A- <i>L'appréciation des impacts quantitatifs</i> .....	14
B- <i>La recherche de nouvelles compétences</i> .....	16
C- <i>Les profils et les formations</i> .....	17
D- <i>Les perspectives démographiques</i> .....	18
1- L'opportunité : les départs à la retraite .....	18
2- Le défi : le risque de déséquilibres démographiques ponctuels .....	18
<b>PARTIE II- L'ETAT DES LIEUX.....</b>	<b>20</b>
I- LA PHOTOGRAPHIE DES CORPS D'ENCADREMENT SUPERIEUR DE L'ETAT .....	21
A- <i>Des données statistiques lacunaires et disparates</i> .....	21
1- L'absence de coordination et de centralisation de l'information dans la gestion des corps .....	21
2- Une gestion des effectifs peu rigoureuse .....	22
3- Les carences de la gestion à long terme .....	22
B- <i>Une grande variété de situations administratives</i> .....	23
1- Nombre de corps et effectifs .....	23
2- Nature des corps.....	23
3- Dénomination des corps.....	24
C- <i>Une grande hétérogénéité des corps</i> .....	24
1- Démographie .....	24
2- Recrutement .....	25
3- Débouchés .....	26
4- Gestion .....	26
II- DES FORMATIONS INITIALES SOLIDES, DES FORMATIONS CONTINUES INSUFFISANTES.....	27
A- <i>Des formations initiales de qualité</i> .....	27
B- <i>Des formations permanentes insuffisantes</i> .....	28
1- L'affirmation du droit à la formation permanente .....	28
2- L'état de la formation permanente de l'encadrement supérieur.....	29
III- DES MOBILITES RARES .....	32
A- <i>Les nombreuses possibilités statutaires de mobilité</i> .....	32
B- <i>La faible pratique de la mobilité</i> .....	32
C- <i>Une évolution récente encourageante</i> .....	33

<b>PARTIE III- LES PROPOSITIONS .....</b>	<b>35</b>
<b>I- L'ELARGISSEMENT DES CONDITIONS DU RECRUTEMENT.....</b>	<b>35</b>
<i>A- Une meilleure connaissance des flux actuels et futurs.....</i>	<i>35</i>
1- Systématiser la connaissance de l'existant .....	35
2- Identifier les comportements passés.....	35
3- Développer une approche fonctionnelle des besoins de l'Etat .....	36
4- Identifier les écarts entre les besoins de l'Etat et la ressource disponible.....	36
<i>B- Un accroissement de la diversité de profils des cadres .....</i>	<i>36</i>
<i>C- Le recours à des recrutements parallèles.....</i>	<i>37</i>
<b>II- LE REEQUILIBRAGE ENTRE LA FORMATION INITIALE ET LA FORMATION PERMANENTE.....</b>	<b>37</b>
<i>A- Formation initiale : les écoles doivent devenir des prestataires de service des administrations .....</i>	<i>37</i>
1- Deux principes : expertise scientifique et ouverture d'esprit.....	37
2- Le contenu des enseignements .....	38
3- Le rapprochement des écoles .....	39
<i>B- Formation permanente : une organisation institutionnalisée.....</i>	<i>40</i>
1- L'organisation du dispositif de formation .....	41
2- La valorisation de la formation permanente .....	41
<b>III- DE NOUVELLES PRATIQUES DE GESTION DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE.....</b>	<b>42</b>
<i>A- L'identification des potentiels de managers et de spécialistes de haut niveau .....</i>	<i>42</i>
1- Une nécessaire identification.....	42
2- Une organisation adaptée .....	42
3- Des conséquences juridiques.....	43
4- La valorisation simultanée des savoir-faire.....	43
<i>B- Les évolutions statutaires.....</i>	<i>43</i>
1- Accroître les possibilités de mobilité.....	43
2- Favoriser les promotions internes.....	46
3- Ouvrir les recrutements aux fonctionnaires originaires des pays de l'Union européenne .....	46
<b>IV- VERS UNE INDIVIDUALISATION DU SUIVI .....</b>	<b>47</b>
<i>A- Une plus grande responsabilisation individuelle.....</i>	<i>47</i>
<i>B- Un référencement clair des postes et des compétences.....</i>	<i>48</i>
1- Le référencement des emplois en fonction des compétences .....	48
2- La création d'une bourse de l'emploi .....	48
3- La généralisation d'une liste restreinte de trois noms pour tout poste d'encadrement supérieur.....	49
<i>C- Le passage à une logique métiers et la fusion de plusieurs corps .....</i>	<i>49</i>
1- La poursuite de la fusion des corps scientifiques .....	49
2- La fusion des corps juridictionnels et des inspections générales .....	50
3- Vers une simplification d'ensemble .....	50
<i>D- Un développement des emplois statutaires de direction.....</i>	<i>51</i>
1- La compatibilité avec le maintien d'une fonction publique de carrière.....	51
2- La multiplication des statuts d'emplois .....	51
<b>SYNTHESE ET CONCLUSION .....</b>	<b>53</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>56</b>

## INTRODUCTION

---

La commission sur la réforme de l'Ena et la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques a présenté en avril 2003 au Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, un premier rapport consacré à la réforme de l'Ecole nationale d'administration (Ena)<sup>1</sup>.

Dans la lettre de mission du 23 janvier 2003 (voir annexe 1), le Ministre a demandé à la commission de poursuivre ses travaux et de « *faire des propositions concernant l'évolution des formations de hauts fonctionnaires et des flux de recrutement par l'Ena dans le contexte nouveau de la décentralisation et de la réforme de l'Etat* » et, en particulier, de réfléchir à la répartition entre les recrutements par la voie de l'Ena et par les autres modes d'accès à la haute fonction publique (corps d'ingénieurs, recrutements externes...).

Dans son premier rapport, la commission<sup>2</sup> a vérifié si, à l'issue de la scolarité à l'Ecole, les compétences acquises par les énarques pour accomplir leurs missions, tout au long de leur carrière étaient satisfaisantes pour les administrations et les juridictions employeurs.

A la lumière de cette analyse, la commission a proposé un certain nombre de réformes de l'Ecole avec pour perspective nouvelle son positionnement aux niveaux national et international et son intégration dans un système plus large et plus ouvert de sélection et de formation de la haute fonction publique. Elle a aussi constaté que, en dépit d'une excellente réputation, l'Ena constitue seulement un des moyens de formation et d'optimisation des carrières des hauts fonctionnaires.

Retenant la même méthode de travail, la commission a, pour l'élaboration de son second rapport, procédé en deux étapes : établissement d'un constat, puis propositions d'orientations.

Mais face à un champ d'études beaucoup plus vaste et moins ciblé, il lui a semblé impossible de présenter des propositions aussi précises que dans son premier rapport. Pour pouvoir quantifier les flux de hauts fonctionnaires de manière objective et rationnelle, il est nécessaire à la fois de connaître les missions actuelles et futures à assumer par l'Etat – et celles-ci relèvent en partie de décisions politiques – et de disposer de données statistiques sur les fonctionnaires concernés, qui sont éparées, peu homogènes et incomplètes.

Aussi, dans le temps imparti à ses travaux, est-il apparu plus efficace à la commission de dégager un certain nombre de problématiques, qui pourraient ensuite, si le ministre le souhaite, présider à l'élaboration d'études complémentaires par les services de l'Etat les mieux armés pour réaliser des études approfondies de cette nature (Insee, Commissariat général du Plan, Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat...)

La commission présente, en conséquence, un **rapport de méthode** – en quelque sorte d'ingénierie administrative – au lieu de se livrer à un exercice, à l'objectivité contestable, de quantification des flux souhaitables de hauts fonctionnaires pour les années à venir.

---

<sup>1</sup>. *Moderniser l'Etat : le cas de l'Ena, rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire*, La Documentation française, mai 2003, 117 pages.

<sup>2</sup>. Voir sa composition en annexe 2.

Pour ce faire, elle a privilégié la recherche de la mise en cohérence de politiques de recrutement et de formation souvent séparées les unes des autres. Enfin, la commission a veillé à inscrire ses recommandations dans le prolongement de ses premières propositions et des choix annoncés par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, dans sa communication sur l'encadrement supérieur de l'Etat, en Conseil des ministres, le 22 octobre 2003.

\*  
\*       \*

La commission a conduit sa réflexion autour de trois questions.

- 1- Dans un environnement mouvant, complexe et incertain, comment évoluent les fonctions de l'Etat et les besoins en compétences nécessaires dans la haute fonction publique pour les assumer ?
- 2- Quels sont les moyens dont dispose l'Etat pour adapter son encadrement supérieur ?
- 3- Quelles actions doivent être engagées pour améliorer le recrutement, la formation et la gestion des personnels de la haute fonction publique ?

Dans une première partie, elle s'est attachée à définir les besoins en terme d'encadrement liés aux transformations du rôle de l'Etat, de ses modalités d'intervention, de l'évolution démographique et des attentes des administrés. Elle a cherché à en déduire, pour les vingt prochaines années, les compétences susceptibles d'être exigées des hauts fonctionnaires afin qu'ils soient en mesure de répondre le plus efficacement possible à ces mutations rapides et profondes.

Cette réflexion initiale l'a conduite à s'interroger sur les profils recrutés à l'heure actuelle et sur la formation dispensée pour accéder à des fonctions de responsabilité et de direction. Dans ce but, la commission a procédé dans une seconde partie, à une analyse des données disponibles. Son enquête statistique a porté sur l'organisation, la gestion, la formation et la mobilité de l'encadrement supérieur de la fonction publique.

Le bilan qu'elle en a tiré lui a permis, dans une troisième partie, de concentrer ses propositions d'actions sur quatre domaines : une amélioration des conditions de recrutement, un rééquilibrage entre formation initiale et formation permanente, une consolidation des nouvelles pratiques de gestion des hauts fonctionnaires, un renforcement de l'individualisation des suivis des carrières et une poursuite du mouvement de réduction du nombre de corps.

En définitive, la recherche de la meilleure adéquation possible entre les besoins des administrations et les profils des hauts fonctionnaires proposés par les écoles de formation est le fil conducteur de ses travaux, pour son premier comme pour son second rapport. Elle fait de l'un et de l'autre des impératifs de la modernisation.

\*  
\*       \*

La commission a commencé par circonscrire le champ d'application de son étude, en retenant une définition simple de la notion d'« encadrement supérieur » qui recouvre, en pratique, des situations sociales, statutaires, financière très diverses.

Elle a écarté à la fois les appréciations générales (« agents exerçant une mission d'encadrement ») et les définitions statutaires, par exemple celle utilisée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP<sup>3</sup>), pour définir le domaine d'intervention du bureau FP6 « encadrement supérieur », basée sur la rémunération (« membres de corps dont l'indice final de rémunération est au moins égal à la hors-échelle B »).

La commission constate que le système français présente une spécificité : sa haute fonction publique est structurée en corps, même si une tendance récente permet de distinguer davantage le grade et l'emploi. Ce système vise à garantir des parcours de carrières clairs et transparents et une gestion homogène, mais il ne facilite ni les mobilités ni une gestion fonctionnelle des agents au service de l'Etat qui tend pourtant à se développer dans beaucoup d'autres pays. Par souci de pragmatisme et de réalisme, la commission a dû retenir une approche par corps. Cela lui a permis d'opérer des recensements statistiques et de recueillir des indications précises de la part des principaux gestionnaires des ressources humaines, dans le cadre d'auditions, de contacts bilatéraux et par la réponse à des questionnaires spécifiques<sup>4</sup>.

Elle a, en conséquence, limité son étude aux seuls membres des corps issus de l'Ecole polytechnique et de l'Ecole nationale d'administration, soit dix-neuf corps<sup>5</sup> au total mais de taille très différente. Cette « population » représente **un effectif global d'environ 8 500 agents en position d'activité**. Ceux-ci ont vocation à occuper les postes d'encadrement et de direction de l'ensemble de l'administration. Les membres de ces corps détiennent, dans tous les postes de l'administration, la plus grande partie des emplois *décisionnels* ou de *conception stratégique* (emplois fonctionnels de direction<sup>6</sup>, emplois de chefs de bureau, et dans certains cas, d'adjoints au chef de bureau, emplois de chargés de mission auprès des emplois fonctionnels de direction).

La commission s'est interrogée sur l'opportunité d'étendre son analyse aux membres de certains corps fortement présents dans l'encadrement supérieur de leur ministère (magistrats de l'ordre judiciaire au ministère de la justice, agrégés et universitaires au ministère de la jeunesse, de l'éducation et de la recherche, architectes et urbanistes de l'Etat et conservateurs au ministère de la culture et de l'équipement, officiers supérieurs au ministère de la défense etc.). Mais la vocation de ces corps n'étant pas par nature administrative, elle a préféré les écarter de son champ d'étude, en particulier sous l'angle statistique, même si les problématiques qualitatives, découlant de leur poids spécifique dans leur ministère d'appartenance, ont été intégrées dans sa réflexion.

---

<sup>3</sup>. Cf. en annexe 15 le glossaire des sigles.

<sup>4</sup>. Voir en annexe 3 la liste des personnalités auditionnées et les questionnaires envoyés en annexes 7 et 9.

<sup>5</sup>. Voir en annexe 5 la présentation des corps recrutés par la voie de l'Ecole polytechnique.

<sup>6</sup>. Directeurs, directeurs adjoints, chefs de service, sous-directeurs, directeurs de projet.

Par ailleurs, la commission n'a pas approfondi l'étude des corps d'encadrement supérieur de la fonction publique hospitalière, une réflexion ayant été conduite en 2003 sur ce sujet par le ministère de la santé.

En revanche, dans le contexte de poursuite de la décentralisation, les missions des administrateurs territoriaux et des corps de hauts fonctionnaires de l'Etat ayant vocation à se rapprocher, la commission, comme dans son premier rapport, a accordé une place particulière aux corps principaux de l'encadrement supérieur de la fonction publique territoriale : les administrateurs et les ingénieurs territoriaux.

Ce noyau de l'encadrement de la fonction publique, retenu comme base du travail de la commission, s'enrichit chaque année d'une centaine d'énarques et d'un nombre quelque peu supérieur de polytechniciens sortis des écoles de spécialisation<sup>7</sup>, compte tenu des statuts particuliers de ces corps. S'y ajoutent une centaine d'autres membres recrutés selon des procédures diverses (tours extérieurs, concours spécifiques, promotions internes...).

Au total, **un flux annuel de l'ordre de 300 nouveaux hauts fonctionnaires constitue l'enjeu** des aménagements ou des réformes possibles de l'encadrement supérieur de l'administration (recrutement, formation).

---

<sup>7</sup>. La réforme de 2000 de l'Ecole polytechnique a non seulement conduit à une scolarité en quatre ans mais également supprimé le concept d'écoles d'application au profit de celui d'écoles de spécialisation.

## **PARTIE I- LE CONTEXTE ET LES ENJEUX**

---

L'identification des profils et du nombre nécessaires de hauts fonctionnaires et de leur formation, suppose, au préalable de connaître les missions actuelles de l'Etat et leur évolution. Celles-ci sont en effet déterminantes pour la définition des tâches de ses agents et l'organisation administrative du pays. Enfin, elles permettent d'en tirer les conséquences, en termes d'aménagement, d'optimisation, de formation et de détermination des flux quantitatifs et qualitatifs de recrutement.

Pour autant, la commission considère qu'il ne lui appartient pas de s'engager dans un débat sur l'étendue nécessaire ou possible du champ d'intervention de l'Etat qui, pour l'essentiel, dépend de choix de nature politique. Elle peut en revanche, de manière plus modeste et pragmatique :

- constater des évolutions fondamentales dans l'exercice des missions de l'Etat et dans les attentes des citoyens ;
- cerner les conséquences de ces évolutions pour l'appareil administratif de l'Etat, et plus précisément la haute fonction publique.

### **I- Le contexte**

Au cours des vingt dernières années, le rôle de l'Etat s'est profondément transformé, en particulier en matière économique. De nouveaux acteurs publics sont apparus. Ces évolutions n'impliquent toutefois pas un retrait de l'Etat : son rôle demeure indispensable, mais dans un environnement plus complexe et en disposant de moyens d'action de nature différente.

Une tendance nouvelle s'affirme : l'accroissement des attentes de la population, dans les domaines économiques, sociaux, sanitaires, environnementaux et plus généralement de la prévention des risques. Une forte demande de « protection » est ainsi formulée aux acteurs publics, à laquelle l'Etat doit répondre. S'il ne dispose pas lui-même des moyens pour intervenir, il lui revient d'organiser la réponse à apporter par d'autres acteurs : collectivités locales, entreprises...

En définitive, les hauts fonctionnaires doivent aujourd'hui s'adapter à un univers administratif de plus en plus complexe, plus mouvant et plus diversifié.

#### ***A- Les évolutions fondamentales des modalités d'intervention de l'Etat***

Une nouvelle répartition des fonctions étatiques se dessine.

## *1- Le déclin de l'Etat producteur*

Jusqu'aux années 1980, l'Etat est resté l'intervenant principal dans la sphère économique. A la fois autorité monétaire et financière, régulateur, premier industriel et banquier du pays, il disposait de prérogatives très étendues dans ces domaines. Depuis lors, sous l'effet combiné d'une série de facteurs (l'ouverture des frontières, la déréglementation, l'évolution des technologies, la construction européenne...), son rôle s'est modifié et son implication directe dans le processus de production – dans le secteur concurrentiel en particulier – s'est fortement réduite.

Ce retrait progressif de l'Etat s'est accompagné d'une redistribution des compétences réglementaires et arbitrales : l'Etat « dirigiste », cumulant les fonctions d'opérateur, de législateur et d'arbitre fait place à un Etat législateur, qui établit les normes applicables, et délègue à des autorités administratives indépendantes<sup>8</sup> le contrôle de leur mise en œuvre, l'arbitrage et le règlement des conflits entre les opérateurs du secteur concerné.

## *2- L'intégration européenne*

Les progrès de la construction européenne restreignent les marges de manœuvre et d'intervention des Etats dans des pans entiers de la vie économique et sociale du pays (concurrence, agriculture, environnement, transports...) dont le cadre réglementaire se décide, de plus en plus souvent, au niveau communautaire. Cette évolution commence également à concerner des domaines traditionnellement considérés comme régaliens (monnaie, défense, justice...).

Les dispositions qui vont régir l'Europe des vingt-cinq (2004) puis des vingt-sept (2007) devraient clarifier, mais aussi renforcer le cadre juridique de l'action de l'Union européenne dans la vie économique et sociale des Etats membres.

Cette évolution bouleverse l'action traditionnelle de l'Etat : travail collectif d'élaboration de la réglementation avec les autres Etats et la Commission et non plus strictement national, responsabilité particulière des Etats vis-à-vis de l'Union européenne pour l'application des règles qu'elles soient directes (règlements) ou qu'elles s'effectuent par transposition des textes européens (directives) et pour leur contrôle.

Dans ce contexte, le droit communautaire deviendra de plus en plus prégnant. En conséquence, les spécificités des réglementations nationales des fonctions publiques, concernant en particulier la libre circulation des agents et leur renouvellement devront être adaptées. Comme le montre le rapport récent de Jean-Michel Lemoine de Forges<sup>9</sup>, il devient d'autant plus urgent pour la fonction publique française de transformer ses modes de recrutement et ses mécanismes de formation.

Dès à présent, il convient d'anticiper que la grande majorité des corps de la fonction publique et, notamment, de son encadrement supérieur seront ouverts, à plus ou moins brève échéance, à tous les citoyens de l'Union européenne, quel que soit leur pays d'origine. Le maintien d'un monopole des ressortissants nationaux sur certaines fonctions régaliennes sera l'exception.

---

<sup>8</sup>. Autrement appelées « autorités de régulation » : comme par exemple l'autorité des marchés financiers (AMF), l'autorité de régulation des télécommunications (ART) ou la commission de régulation de l'énergie (CRE)...

<sup>9</sup>. Jean-Michel Lemoine de Forges, *L'adaptation de la fonction publique française au droit communautaire*, rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, avril 2003.

Des demandes d'intégration directe dans les postes d'encadrement administratif supérieur en nombre significatif ne sont pas à exclure<sup>10</sup>. Certes, à l'inverse, des hauts fonctionnaires français se trouveront en position de rejoindre les fonctions publiques de nos partenaires, mais à l'image de ce qui s'est déjà passé pour certains corps (infirmières, enseignants), un certain déséquilibre est à prévoir dans les premières années.

Cette perméabilité constitue un facteur d'accélération des changements au sein de la haute fonction publique. Elle favorisera les échanges d'expérience et la plus grande ouverture d'esprit des agents. Elle introduira un élément de concurrence pour l'accès aux emplois de fonctionnaires. Enfin, elle nécessitera une excellente pratique des langues européennes.

### *3- La décentralisation et la déconcentration*

Les dispositions de mise en œuvre de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 constitueront une étape supplémentaire dans un mouvement, engagé il y a plus de vingt ans, bouleversant la tradition multiséculaire du centralisme à la française, et à un rythme qui tend à s'accélérer.

La décentralisation, initiée en 1982 par les lois Deferre, a multiplié les niveaux et les instances de décision. Après une période d'installation, ces instances nouvelles verront leurs domaines d'intervention élargis par de nouveaux transferts de compétence, en particulier dans les secteurs économique et social et, plus spécifiquement, dans le pilotage des politiques d'aménagement et de développement des territoires.

L'accroissement du poids et du rôle des collectivités locales est un phénomène que connaissent tous les pays de l'Union européenne, même ceux traditionnellement centralisateurs, comme le Royaume-Uni. Il s'accompagne d'un mouvement irréversible de déconcentration des services de l'Etat qui se renforcera dans les années à venir.

Même si cette évolution a été plus tardive en France, elle n'en est pas moins inéluctable. En outre, l'application du principe de la subsidiarité renforce ce processus, dans la mesure où elle répond au souci de rapprocher le niveau de prises de décision des citoyens. En conséquence, la mise en place, le suivi et les évolutions des politiques publiques impliqueront davantage les collectivités locales et les échelons déconcentrés de l'Etat, au détriment des administrations centrales. Les collectivités locales augmenteront leurs moyens et leurs responsabilités pendant que les échelons déconcentrés deviendront de plus en plus des partenaires et des facilitateurs. Ceci affectera naturellement les profils de leur encadrement.

Mais la complexité croissante des problèmes et leur transversalité, par rapport aux compétences dévolues à l'ensemble des collectivités publiques, conduisent à une vision de l'action publique différente de celle qui prévalait au moment de la première décentralisation : la réussite des politiques publiques passe aujourd'hui par la capacité de développer des coopérations.

Dans ces conditions, la mise en place des prochaines étapes de la décentralisation reposera en pratique sur la fonction publique territoriale et sur les fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat. D'où la nécessité de renforcer les relations entre les deux fonctions publiques et d'intensifier les passerelles entre elles, en particulier pour les emplois

---

<sup>10</sup>. Cf. l'arrêt récent de la CJCE relatif aux emplois de directeur d'hôpital, en réponse à une question préjudicielle de la cour administrative d'appel de Douai : arrêt Burbaud du 8 septembre 2003.

fonctionnels de direction. La part de la fonction publique d'Etat, par rapport à l'ensemble de la fonction publique, a déjà diminué de 68% en 1969 à 56% en 1998 et les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté de 13% dans la décennie 1990. Tout porte à croire que cette tendance se poursuivra dans l'avenir.

## ***B- L'accroissement des attentes des citoyens***

Dans les sociétés occidentales, les citoyens se montrent de plus en plus exigeants vis-à-vis de la puissance publique dont ils attendent à la fois davantage de qualité dans les services fournis et davantage de protection contre les risques.

### *1- L'exigence de qualité*

Dans un contexte caractérisé depuis deux générations par l'absence de guerres sur le territoire des principaux Etats de l'OCDE, l'individualisme et le consumérisme se sont conjugués pour faire du citoyen un être à la recherche permanente de l'amélioration de ses conditions de vie. La France n'a pas échappé au mouvement.

L'utilisateur se transforme en client<sup>11</sup>, requérant de l'administration des prestations à la qualité sans cesse accrue : réduction des délais de traitement, individualisation de l'accueil, fin de l'anonymat... Ces exigences sont souvent à l'origine des réformes administratives : décentralisation et déconcentration (pour faciliter les prises de décision au plus près du terrain), simplification administrative, amélioration de l'accueil des usagers, voire externalisation de certains services en faveur d'opérateurs – éventuellement privés – plus efficaces.

Aussi n'est-il pas surprenant que, dans ces conditions, en application des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (Lof) du 1<sup>er</sup> août 2001 et de la généralisation du contrôle de gestion, les hauts fonctionnaires doivent respecter des critères de qualité et rendre compte des résultats obtenus<sup>12</sup>.

### *2- La protection contre les risques*

La puissance publique doit par ailleurs répondre à un nombre croissant de situations dans lesquelles l'aléa, autrefois accepté par la société comme une expression de la fatalité, s'est transformé en risque exigeant une réponse sociale organisée.

Depuis les analyses de François Ewald sur la naissance de l'Etat providence à partir de l'indemnisation des accidents du travail à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>13</sup>, les demandes de prise en charge de nouveaux risques par la puissance publique se sont multipliées : risques à l'origine de la sécurité sociale à la Libération, plus récemment, risques climatiques ou environnementaux (la canicule, les inondations, les pollutions...), risques alimentaires,

---

<sup>11</sup>. D'ailleurs, les services publics économiques (EDF, GDF, SNCF...), même encore en position de quasi-monopole, déploient de larges campagnes de publicité mettant en évidence leur volonté de considérer leurs usagers comme des clients.

<sup>12</sup>. Tel est notamment le cas des préfets, dans l'application d'une charte de l'accueil et de la transmission de renseignements aux administrations centrales sur la base d'indicateurs quantitatifs : délais de réponse...

<sup>13</sup>. Cf. François Ewald, *L'Etat providence*, Paris, Grasset, 1986, 608 p.

sanitaires, vétérinaires (vache folle, OGM, SIDA, SRAS, légionellose...) et sociaux (personnes dépendantes, etc.).

Face à la multiplication de ces attentes, l'Etat ne peut plus agir seul. Aux yeux des citoyens, le statut juridique de celui qui est censé répondre à ces attentes importe moins que la qualité de la réponse. L'Etat doit se muer dès lors en animateur des réseaux d'acteurs publics et privés. A cette fin, il doit disposer de capacités d'expertise interne et externe renforcées et organiser des processus de prise de décision, fiables et transparents, fondés sur des analyses scientifiques et techniques pertinentes. L'encadrement supérieur de la fonction publique se trouve donc confronté à cette nouvelle problématique.

### ***C- Les interrogations sur les fonctions futures de l'Etat***

L'analyse de l'évolution des missions de l'Etat est le préalable à toute entreprise de réforme de l'Etat, en particulier dans le domaine des ressources humaines. A partir de deux interrogations simples : « *Que doit faire l'Etat ? Et comment doit-il le faire ?* », le rapport de la commission présidée par Jean Picq s'est efforcé en 1995 d'en tirer les conséquences sur son organisation<sup>14</sup>.

L'exercice est malaisé : comme le rapport de Jean-Pierre Weiss l'a souligné en 1996, il sacrifie aisément « *aux sensibilités du moment* »<sup>15</sup>. En outre, les attentes des citoyens se transforment et de nouvelles apparaissent. Aussi est-il difficile d'anticiper en la matière.

De plus, le renforcement du rôle de nouveaux acteurs publics et privés rend les modalités de l'action de l'Etat plus complexes : la **notion de gouvernance** recouvre cette nécessité pour l'Etat animateur, coordonnateur, stratège et arbitre à la fois, de composer avec un nombre grandissant d'opérateurs nationaux, internationaux et locaux : collectivités territoriales, instances européennes et internationales, entreprises privées, agences publiques et semi-publiques, niveaux déconcentrés de l'Etat, consultants, organismes d'études, syndicats, associations, ONG...

Caractéristique des sociétés modernes, la gouvernance concerne les interactions entre l'Etat et le corps social qui rendent possible, in fine, une action publique. Elle incarne, une sorte de « connectique » dont l'objectif est de rendre compatible, sur un même territoire, la satisfaction d'intérêts divers, voire opposés, généraux et particuliers et d'accorder les aspirations individuelles, les contraintes collectives et la cohérence de l'ensemble.

---

<sup>14</sup>. Rapport au Premier ministre de la Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, présidée par Jean Picq, *L'Etat en France, servir une nation ouverte sur le monde*, La Documentation française, 1995.

La mission déclinait ainsi les responsabilités de l'Etat entre :

- « responsabilités fondamentales » : resituer l'Etat, éclairer le débat public et légiférer avec mesure,
- « responsabilités de souveraineté » : rendre la justice, assurer la sécurité, promouvoir les intérêts de la France dans le monde,
- « responsabilités partagées » : l'éducation et la formation, la culture et la communication, l'harmonie du territoire, la cohésion sociale et le développement de l'économie.

Les conséquences organisationnelles visaient les objectifs suivants : assurer la direction de l'Etat, déléguer la responsabilité, mobiliser les fonctionnaires, maîtriser la dépense publique.

<sup>15</sup>. Rapport au Premier ministre de M. Jean-Pierre Weiss, *L'encadrement supérieur des administrations de l'Etat*, La Documentation française, 1996, p. 42.

Elles exigent de la part de son administration la maîtrise de nouvelles aptitudes dont il n'est pas certain qu'elles soient aujourd'hui garanties<sup>16</sup>.

Ces nouvelles fonctions peuvent être regroupées autour de trois catégories :

- l'orientation et la régulation,
- la protection,
- l'évaluation et le contrôle.

Le tableau ci-dessous synthétise le contexte actuel, ces nouvelles fonctions et leur impact sur les aptitudes attendues des agents publics :

<b>Contexte</b>	<b>Fonctions</b>	<b>Aptitudes des hauts fonctionnaires</b>
Accroissement du nombre d'acteurs (Europe, collectivités locales, délégataires privés...)	Orientation (définition des axes de développement et des grandes options nationales) et régulation de l'activité des acteurs	Animation
Attentes des administrés face aux nouveaux risques	Protection	Adaptabilité
Exigence de qualité	Evaluation et contrôle	Responsabilité

---

<sup>16</sup>. Voir sur ce sujet le premier rapport de la commission, opus cité, pp 11-18.

## II- Les ressources humaines

Cette évolution des fonctions de l'Etat implique un renouvellement des compétences de tous les fonctionnaires et en particulier de leur encadrement supérieur<sup>17</sup>. Celui-ci doit désormais être capable à la fois :

- d'intégrer en permanence les besoins des citoyens, en particulier en termes de renforcement de la qualité de l'action publique (*ex ante* et *ex post*) ;
- d'écouter, de coordonner, de négocier, d'animer des réseaux (définition des politiques *ex ante*) ;
- d'évaluer et de contrôler la mise en œuvre des politiques et des actions (intervention *ex post*).

Pour ce faire, l'Etat a-t-il besoin de moins de hauts fonctionnaires qu'aujourd'hui, ou d'agents ayant un profil différent ? La réponse à cette double question est difficile, mais elle conditionne la politique de recrutement et de formation des hauts fonctionnaires issus de l'Ena ou de l'Ecole polytechnique.

### *A- L'appréciation des impacts quantitatifs*

Sur cette question, en 1996, le rapport Weiss a exprimé des difficultés à apporter une réponse claire, et a préféré s'engager sur des scénarios d'évolutions permettant de laisser ouvertes toutes les possibilités pour l'avenir.

Rien ne permet d'affirmer a priori que les évolutions du rôle et des fonctions de l'Etat peuvent avoir un impact quantitatif chiffrable *a priori* sur l'encadrement supérieur. En effet, à la nécessaire adaptation à un contexte mouvant et à un renouvellement des attentes se superposent aussi des choix d'ordre politique qui, dans les vingt prochaines années, peuvent fortement fluctuer.

Ils s'inscriront probablement autour de l'une des trois tendances suivantes : soit une poursuite de la recomposition des fonctions traditionnelles de l'Etat, soit leur stabilisation, soit leur renforcement à la demande des citoyens<sup>18</sup>. La commission estime aujourd'hui hasardeux de retenir celle qui pourrait s'imposer clairement dans les vingt prochaines années. Il lui semble rationnel et prudent de s'en tenir, à ce stade, à l'analyse des grandes tendances qui se dessinent.

*1 -La remise en cause du rôle d'opérateur économique assurée jadis par l'Etat dans certains secteurs aura des conséquences importantes (effectifs, formations, missions) sur les corps techniques concernés : par exemple, les ingénieurs des télécommunications, en raison des évolutions statutaires de France Télécom, et les ingénieurs de l'armement, à cause de la privatisation des industries de ce secteur.*

En revanche, il n'est pas possible d'induire de l'installation d'autorités de régulation un moindre besoin en hauts fonctionnaires : les différentes agences font largement appel aux

---

<sup>17</sup>. Voir sur ce sujet le premier rapport de la commission, opus cité, pp. 15-16.

<sup>18</sup>. Le cas d'Alstom, à l'été 2003, constitue un exemple intéressant : dans un contexte de retrait progressif de son rôle d'opérateur économique direct, l'Etat réinvestit directement et conjoncturellement dans une entreprise dont il prend un certain contrôle de fait pour en éviter la faillite.

hauts fonctionnaires de l'Etat (des corps administratifs comme techniques) et imposent à l'Etat de conserver sa propre expertise.

*2- Le transfert croissant au niveau communautaire du pilotage des politiques publiques ne restera pas sans effet sur le recrutement, la formation et le déroulement des carrières de la haute fonction publique dans certains ministères, par exemple au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.*

Cependant, avec un budget limité, l'Union européenne ne dispose pas de moyens humains extensifs. Elle recourt largement aux administrations nationales pour élaborer ses textes (cf. le rôle des comités d'experts), les appliquer et assumer toutes les missions données par les traités.

Une large part de l'exercice de contrôle relève en outre des autorités nationales : les juridictions pour l'application du droit communautaire, les corps d'inspection nationaux pour l'évaluation de l'utilisation des fonds structurels<sup>19</sup>. Croire en une réduction des effectifs de hauts fonctionnaires nationaux du seul fait de l'intégration européenne risque de s'avérer illusoire, sauf à accepter une augmentation substantielle du budget de l'Union et la création de corps de fonctionnaires communautaires supplémentaires.

*3- L'accélération de la décentralisation devrait avoir également un impact, mais sans doute assez limité, sur les effectifs totaux des corps de l'encadrement supérieur nécessaires pour répondre aux exigences de compétences renouvelées des niveaux central et déconcentré.*

Au niveau central, tout d'abord, la question est ouverte : la déconcentration devrait *a priori* limiter le rôle des ministères à des fonctions stratégiques. Celles-ci exigent un niveau élevé d'expertise (exploitation des systèmes d'information, analyse des politiques, évaluation de leur application, affectation des moyens en fonction de ces objectifs et des résultats recherchés).

Au niveau local, ensuite, les transferts de compétence concernent marginalement le domaine régalien et donc peu l'encadrement supérieur de ces services. La mise en œuvre des lois successives de décentralisation au bénéfice de la Corse en est une preuve. L'accélération de la décentralisation sur l'ensemble du territoire national doit, en corollaire, s'accompagner d'un renforcement du contrôle par les services de l'Etat de la légalité des actes des collectivités locales. La révision constitutionnelle de 2003 l'a précisément rappelé. Là encore, une réduction drastique des effectifs ne semble pas s'imposer.

En fait, la variable la plus importante d'évolution pour les recrutements dans les corps issus de l'Ecole polytechnique et de l'Ena et, en premier lieu, pour le nombre de postes proposés à l'entrée comme à la sortie de ces écoles, n'est pas l'évolution des fonctions de l'Etat. En revanche, la place que l'Etat souhaite accorder à la promotion interne et, en particulier, aux possibilités d'accéder, par des procédures valorisant les acquis et les mérites professionnels, aux corps de l'encadrement supérieur, est un facteur déterminant en la matière.

Jusqu'à présent, la promotion interne s'est limitée à des ouvertures statutaires – en général par le biais de quotas – liées aux modes de recrutement spécifiques de chaque corps issu de l'Ena

---

<sup>19</sup>. Ils agissent alors au nom de la Commission européenne (ex : Commission interministérielle de coordination des contrôles des actions cofinancées par les fonds structurel européens (CICC) en France, regroupant des membres de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'agriculture).

ou de l'Ecole polytechnique. Une approche plus volontariste de la promotion interne aura un impact direct sur les effectifs des promotions des grandes Ecoles (Ena et Ecole polytechnique), plus significatif que des prévisions sur les conséquences de l'évolution du rôle de l'Etat. Et cette approche dépend davantage de choix politiques que de la nécessité de renouveler les effectifs ou de pallier des difficultés conjoncturelles de pourvoir à certains postes.

### ***B- La recherche de nouvelles compétences***

Comme elle a déjà eu l'occasion de l'affirmer à propos des compétences attendues des énarques, la commission demeure persuadée que les modifications des fonctions de l'Etat et des attentes des citoyens imposent très rapidement des transformations dans les qualités exigées des hauts fonctionnaires<sup>20</sup>.

Deux compétences sont reconnues aux hauts fonctionnaires issus de l'Ena et de l'Ecole polytechnique :

- une expertise technique dans un domaine donné. Tel est le cas pour les premiers postes occupés en sortie d'école, qu'il s'agisse de compétence scientifique (ingénierie, expertise environnementale, statistiques...) ou administrative (gestion financière, droit public...);
- une aptitude à assumer des fonctions de cadre dirigeant.

Or, les évolutions décrites invitent à dépasser cette dualité traditionnelle de compétences. Le haut fonctionnaire doit également faire preuve des qualités suivantes :

- une aptitude à la gestion de projets complexes avec une capacité particulière pour la délégation des actions. Il est aujourd'hui impensable de pouvoir tout traiter seul. Déléguer suppose de savoir établir un cahier des charges, évaluer et contrôler l'exécution des actions mises en œuvre. Ces fonctions requièrent un degré élevé d'expertise, appelé à se développer, tant pour la mise en œuvre des politiques conduites directement par l'Etat, que pour celles qu'il délègue ;
- des compétences managériales. Elles sont encore insuffisantes (cf. le premier rapport de la commission). Elles deviennent aujourd'hui stratégiques, notamment avec la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) ;
- des compétences juridiques. La connaissance approfondie des procédures s'impose de plus en plus, tant dans les rapports de l'administration avec l'extérieur qu'entre les fonctionnaires ;
- des compétences de communication pour répondre rapidement et efficacement aux demandes d'information des citoyens.

Ces compétences, recherchées également chez les cadres supérieurs du secteur privé, peuvent être regroupées en trois catégories :

- 1- la capacité d'animation d'équipes et de mobilisation des agents ;
- 2- l'aptitude à la responsabilisation ;
- 3- la faculté d'adaptabilité facilitant, en particulier, la mobilité fonctionnelle.

Si à titre individuel, de nombreux hauts fonctionnaires peuvent se prévaloir de talents naturels pour maîtriser ces trois catégories de compétences, les entretiens réalisés par la commission et

---

<sup>20</sup>. Voir sur ce sujet, le premier rapport de la commission, opus cité, pp.15-18.

la lecture de nombreux rapports internes aux ministères lui laissent penser que la marge de progrès, en la matière, est substantielle.

Dans ces domaines, une formation adaptée dans les écoles de formation initiale, et par la suite, dans les instances de formation permanente est pour la commission la piste à privilégier pour apporter une solution aux déficiences du système actuel (cf. partie III).

### ***C- Les profils et les formations***

Dans la quasi-totalité des pays industrialisés, la problématique liée aux formations dépasse la seule mise en place d'enseignements permettant d'acquérir les compétences requises des hauts fonctionnaires.

Les besoins d'encadrement supérieur résultant de la transformation du rôle de l'Etat posent en France trois questions :

- les profils recrutés sont-ils satisfaisants ?
- la répartition entre ingénieurs et énarques est-elle optimale ?
- la formation délivrée pour accéder à des fonctions de responsabilité et de direction est-elle adaptée ?

Sur les premier et deuxième points, les rapports Weiss et Cieutat<sup>21</sup> ont mis en évidence les besoins des administrations en expertise juridique. Ce constat conduirait à privilégier un recrutement via l'Ena, d'autant plus que le repli progressif de l'Etat producteur de biens et de services plaiderait pour une réduction des corps techniques de l'Etat.

Pour la commission, en revanche, la gestion de la complexité tend à privilégier le recrutement de cadres supérieurs bénéficiant d'une culture scientifique. Ceux-ci sont appelés à jouer un rôle croissant pour apprécier au mieux les risques nouveaux, organiser le dialogue avec les experts publics et privés au niveau national et européen<sup>22</sup> et conseiller le décideur politique. Il est, en effet, plus aisé d'acquérir jeune une culture scientifique, enrichie par la suite de compétences financières et juridiques, que d'effectuer le cursus inverse.

Une telle orientation suppose toutefois que les agents issus de l'Ecole polytechnique soient systématiquement affectés en début de carrière à des postes utilisant leurs compétences scientifiques<sup>23</sup>.

La troisième interrogation est centrale. Dans le rapport consacré à l'Ena, la commission a souligné les insuffisances des fonctionnaires issus de cette école, notamment en management. De façon générale, pour les énarques comme pour les polytechniciens, la question essentielle concerne la formation tout au long de la carrière : aucun savoir acquis à l'âge de vingt-cinq ans ne vaut certificat de compétence pour une carrière entière. Ainsi la commission souligne la nécessité de :

- valoriser, dans le recrutement de ces écoles, les profils à fortes facultés d'adaptation ;

---

<sup>21</sup>. *Fonctions publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement*, rapport du groupe présidé par Bernard Cieutat, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 2000.

<sup>22</sup>. A cet égard, les agences de régulation servent efficacement d'interface entre l'administration et la communauté scientifique, grâce à leurs propres experts mais aussi grâce à leur fonction d'animation de réseaux dans les secteurs concernés.

<sup>23</sup>. La commission ne s'est pas interrogée sur la question du maintien du statut militaire de l'Ecole et de sa tutelle, mais elle considère qu'elle se pose compte tenu de l'évolution des missions de l'Etat.

- organiser, tout au long de la carrière, une formation permanente obligatoire (cf. partie III). Celle-ci permet de dépasser le débat spécialiste-généraliste, la maîtrise d'une première spécialité étant une condition nécessaire mais non suffisante pour devenir un cadre supérieur efficace.

Le rapport consacré à l'Ena recommande la création de dominantes. La commission considère que cette proposition est également valable pour les écoles de spécialisation de l'École polytechnique afin d'éviter une banalisation excessive des enseignements.

### ***D- Les perspectives démographiques***

Elles offrent une opportunité et représentent un défi.

#### *1- L'opportunité : les départs à la retraite*

Les départs à la retraite dans l'ensemble de la fonction publique, de l'ordre de 40 000 par an depuis deux décennies, vont s'accroître pour atteindre un rythme de l'ordre de 60 000 entre 2005 et 2020.

La mise en place des nouveaux instruments législatifs concernant les retraites et la réforme d'un certain nombre de dispositions facilitant des départs en retraite anticipés (ex : la cessation progressive d'activités : CPA) prolongeront les durées d'activité dans la fonction publique. Mais ces mesures ne pourront que retarder de quelques années le « choc démographique », prévu dès 1998 pour l'ensemble de la fonction publique, à l'horizon 2007-2008. Même revu avec un décalage de deux ou trois ans, il est inévitable à cause de la conjugaison de deux phénomènes : l'importance des départs à la retraite et l'arrivée de classes d'âges moins nombreuses sur le marché de l'emploi.

Ce phénomène démographique de grande ampleur affectera également l'encadrement supérieur, même si les effectifs concernés sont assez réduits, notamment chez les administrateurs territoriaux : 73% atteindront 60 ans en 2012. Les prévisions de départs annuels passent de 20 membres du corps par an en 2001 à 75 en 2006 et 95 en 2010, avant de redescendre à 60 en 2012<sup>24</sup>.

Des difficultés ponctuelles de recrutement liées à une accentuation de la concurrence avec le secteur privé sont à craindre. Toutefois, ce phénomène démographique constitue pour les pouvoirs publics une opportunité de procéder à une meilleure adaptation des effectifs et des compétences des hauts fonctionnaires aux missions nouvelles de l'État.

#### *2- Le défi : le risque de déséquilibres démographiques ponctuels*

A l'instar de la plupart des autres pays de l'OCDE<sup>25</sup>, la France s'est contentée jusqu'à présent d'accompagner la baisse naturelle du nombre de fonctionnaires, liée à la diminution générale de la population active depuis 1998<sup>26</sup>, plutôt que d'anticiper le phénomène par des mesures particulières.

---

<sup>24</sup>. CNFPT, *Fonction publique territoriale, perspectives démographiques*, 2001.

<sup>25</sup>. Le Royaume-Uni a été un des rares pays à adopter, dès les années 1980, une politique volontariste dans ce domaine, avec pour conséquence une forte diminution de ses effectifs de fonctionnaires.

<sup>26</sup>. Cf. Bernard Cieutat, opus cité.

Certes, les principaux corps de hauts fonctionnaires, en particulier ceux issus de l'Ecole polytechnique, ont entrepris une réflexion sur la réduction de leurs effectifs, dans le cadre d'un exercice d'adaptation aux nouveaux besoins de l'Etat et d'amélioration de la productivité des services publics. Ainsi, le corps des ingénieurs des télécoms envisage une diminution de ses membres de 1 100 à 800 d'ici 2010, le corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et forêts de 2 320 à 2 000, le corps des ingénieurs de l'armement de 1 900 à 1 700. Les principaux corps issus de l'Ena, en particulier celui des administrateurs civils<sup>27</sup>, souhaitent également une stabilisation de leurs effectifs.

Mais ces réflexions demeurent séparées et lacunaires, notamment sur les plans qualitatif et géographique. Sur le plan qualitatif, les possibilités de pouvoir envisager une « deuxième carrière » dans un autre métier, de bénéficier d'une formation sur le long terme (« formation tout au long de la vie »), voire de pouvoir alterner activités dans le secteur public et dans le secteur privé sont des préoccupations majeures à intégrer dans la réflexion menée par les corps. Dans ce contexte, la validation des acquis de l'expérience, au-delà de son rôle classique de moyen de promotion sociale, est un outil d'excellence pour permettre à des agents expérimentés, non issus de l'Ecole polytechnique ou de l'Ena, de pouvoir postuler à des postes de responsabilité.

Sur le plan géographique, de nombreux postes se libéreront non seulement dans les administrations centrales, mais aussi dans les services déconcentrés, dès le début de la deuxième décennie de ce siècle. Ils pourront être proposés à des nouveaux recrutés et à des agents souhaitant changer de région de travail. S'ils devaient entraîner des flux migratoires importants et soudains en provenance des régions actuellement moins pourvues (Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie...) vers les zones dont le nombre de cadres en fin de carrière est traditionnellement élevé (sud et ouest de la France), il pourrait en résulter des ajustements brutaux d'effectifs aux conséquences négatives graves pour l'administration du pays.

Il importe donc que soit rapidement mise en place **une politique de « lissage » des recrutements intégrant l'ensemble des problématiques (quantitative, géographique, sociale)**. A défaut, des phénomènes de « creux » soudains, soit géographiques soit numériques, sont à redouter. L'exemple récent des corps d'infirmières montre que l'appel ponctuel à des fonctionnaires d'autres pays européens ne fournit pas toujours une réponse complète et satisfaisante à ce type de situation. Le « lissage » est possible à la seule condition d'introduire une plus grande flexibilité dans les recrutements (âge, concours spécifiques, promotion interne, voies parallèles)<sup>28</sup>.

\*  
\*       \*

Seule une gestion prévisionnelle et individualisée des hauts fonctionnaires est de nature à répondre à la fois aux conséquences des évolutions structurelles en cours et à celles de ce nouveau défi démographique. Son établissement repose sur une connaissance précise des effectifs disponibles et des profils recherchés.

---

<sup>27</sup>. A contre-courant de cette tendance, les gestionnaires du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel anticipent une augmentation de leurs effectifs, afin de pouvoir répondre aux exigences d'efficacité de la justice administrative ; elle connaît, en effet, un accroissement sensible du nombre de dossiers à traiter, allongeant de manière préoccupante les délais d'instruction des dossiers (le délai moyen national actuel dépasse les trois ans).

<sup>28</sup>. Voir aussi sur ce sujet le premier rapport de la commission (opus cité).

## **PARTIE II- L'ETAT DES LIEUX**

---

Pour adapter son encadrement supérieur aux qualités nouvelles exigées de ses agents, l'Etat dispose principalement de trois moyens d'action :

- 1 l'organisation de l'encadrement supérieur,
- 2 la formation,
- 3 la mobilité.

Au préalable, il convient de disposer d'une photographie des ressources humaines disponibles. La commission l'a réalisée en procédant en deux étapes successives :

– une approche quantitative.

En l'absence de statistiques interministérielles complètes, la commission s'est renseignée auprès de chaque corps. Elle a recueilli auprès d'eux de l'information chiffrée, en identifiant, pour chacun, l'effectif au service de l'Etat, son origine, son mode de gestion ;

– une approche qualitative.

La commission s'est efforcée d'identifier les savoirs et les savoir-faire en dressant l'inventaire des formations initiales et permanentes dispensées. Pour ce faire, elle s'est adressée à chaque administration.

A côté de la formation, la mobilité est un instrument puissant d'enrichissement et d'élargissement des compétences de l'encadrement supérieur grâce à la mise en contact de cultures et de métiers différents. Elle constitue ainsi un important levier d'adaptation de la ressource humaine au service de l'Etat.

Les conclusions de cette étude sont synthétisées dans cette partie du rapport. Les éléments statistiques détaillés figurent à l'annexe 8. A la connaissance de la commission, il s'agit de la première étude de ce type réalisée. Elle mérite d'être approfondie par les pouvoirs publics.

Cette étude prouve l'importance des corps dans l'organisation de l'administration, qui demeurent, en dépit des mutations récentes, essentiels à l'action de la fonction publique et donc à l'analyse de son encadrement supérieur.

## I- La photographie des corps d'encadrement supérieur de l'Etat

L'ossature de la haute fonction publique est constituée d'une organisation des fonctionnaires répartis en corps issus de l'Ecole polytechnique (X) et de l'Ecole nationale d'administration (Ena) : sept corps recrutant à la sortie de l'Ecole polytechnique<sup>29</sup> et douze corps issus de l'Ena<sup>30</sup>. Les corps issus de l'Ena comptaient, en 2002, 6 759 membres et les corps à la sortie de l'Ecole polytechnique 7 004, selon les statistiques fournies par les gestionnaires des corps. Au total, les **dix-neuf corps d'encadrement supérieur de l'Etat comptent environ<sup>31</sup> 13 700 agents**. Tous ces agents ne sont pas au service de l'Etat. Certains sont, par exemple, en disponibilité. Ainsi, seuls 4 783 membres des corps administratifs et 3 861 membres des corps scientifiques, **soit 8 644 au total**, étaient en position d'activité, c'est-à-dire qu'ils n'étaient ni en détachement, ni en disponibilité, ni hors cadres en 2002.

### *A- Des données statistiques lacunaires et disparates*

Pour mieux connaître l'encadrement de l'Etat (effectifs, origine, carrière, statut), des questionnaires<sup>32</sup> ont été envoyés à tous les chefs des corps recrutant à la sortie de l'Ecole polytechnique et de l'Ena. L'analyse des réponses montre qu'en dépit d'un travail considérable effectué par les services des corps, que la commission tient à remercier pour leur coopération, l'exhaustivité et l'harmonisation totales des données n'ont pas pu être atteintes.<sup>33</sup>

#### *1- L'absence de coordination et de centralisation de l'information dans la gestion des corps*

L'Etat ne dispose pas d'informations harmonisées sur les effectifs, les emplois et les carrières des fonctionnaires qui assurent son encadrement supérieur. Des données existent, mais elles sont disparates et dispersées. Il est, en conséquence, difficile de comparer les postes administratifs occupés par les différents corps et de retracer les carrières. Ce sont les corps qui gèrent leurs effectifs, parfois en coordination avec le ministère de rattachement de leurs membres. La gestion des effectifs et des emplois de l'encadrement supérieur de l'Etat est morcelée : il n'existe pas de gestion interministérielle des agents. L'information recueillie est donc lacunaire et partielle.

La multiplication des gestionnaires et la complexité du suivi sont sources de méconnaissance des effectifs et des emplois de l'ensemble de l'encadrement supérieur. L'absence de données se ressent encore davantage dans l'élaboration d'une vision rétrospective des corps

---

<sup>29</sup>. Ils étaient douze avant 2002. Quatre des corps scientifiques ont disparu : trois dans la fusion du corps des ponts et chaussées avec ceux des ingénieurs géographes, de la météorologie et de l'aviation civile, un dans celle des ingénieurs d'agronomie et du génie rural, des eaux et forêts.

<sup>30</sup>. Les préfets, les ministres plénipotentiaires et les inspections ministérielles qui ne recrutent pas directement à la sortie de l'Ena sont exclus du champ de l'étude car il s'agit de corps de débouchés.

<sup>31</sup>. Ce chiffre est une approximation en raison du flou régnant dans les statistiques de certains corps. Par exemple, dans l'effectif des sous-préfets, il n'est pas possible de distinguer avec certitude les détachés intégrés dans le corps des détachés temporaires qui, par conséquent, appartiennent encore à leur corps d'origine. Cette imprécision peut entraîner des doubles comptes.

<sup>32</sup>. Cf. annexe 7.

<sup>33</sup>. Cette connaissance imprécise des effectifs a été soulignée lors de la discussion du projet de budget de la Fonction publique pour l'année 2004. Cf. par exemple, l'avis présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale du Sénat par Pierre Fauchon, rapporteur, p. 24.

d'encadrement supérieur : peu de corps conservent des données sur leurs effectifs et sur les carrières de leurs membres pour une durée supérieure à dix ans.

## *2- Une gestion des effectifs peu rigoureuse*

Autre constat : l'inadéquation, dans certains corps, entre l'effectif réel en activité dans le corps (y compris mis à disposition) et l'effectif budgétaire. Les écarts s'expliquent par des raisons de gestion (ajustement des entrées et des sorties). L'écart moyen se situe dans une fourchette de 10 à 20%. Certains corps disposent d'un effectif budgétaire dépassant largement l'effectif réel : les administrateurs de la ville de Paris, les inspecteurs des finances, les ingénieurs des mines et les contrôleurs des assurances. A l'inverse, l'effectif réel des administrateurs civils et des ingénieurs des ponts et chaussées est supérieur à l'effectif budgétaire<sup>34</sup>.

## *3- Les carences de la gestion à long terme*

Dans la plupart des corps, la gestion à long terme fait défaut. La gestion prévisionnelle n'existe qu'à l'horizon d'un an et il n'y a souvent aucun plan de recrutement à long terme. La prévision est plus quantitative (le nombre d'agents à recruter) que qualitative (le profil des agents à recruter). En matière de recrutement, le poids des habitudes et la prévalence des préoccupations à court terme l'emportent sur une réflexion orientée vers l'anticipation des besoins.

Les corps évaluent en général la quantité des recrutements à effectuer à moyen terme en reconduisant chaque année le schéma de l'année précédente. L'absence d'anticipation crée des difficultés conjoncturelles dans certains corps. Ainsi, les tribunaux administratifs ont été contraints de recourir à des recrutements complémentaires pour faire face à l'augmentation des dossiers à traiter<sup>35</sup>.

Cependant, la plupart des corps étudient depuis peu les départs à moyen terme et essaient d'en déduire le nombre des recrutements sur une période de cinq à dix ans (cf. partie I, 4). Certains corps, en particulier la majorité des corps issus de l'Ecole polytechnique, ont récemment réalisé des pyramides des âges et anticipé les départs à la retraite dans les prochaines années.

Dans d'autres corps, les prévisions sont plus imprécises. Ainsi, le Conseil d'Etat ne prévoit aucune augmentation des effectifs budgétaires jusqu'en 2008. Pour l'instant, les gestionnaires du corps indiquent ne pas pouvoir anticiper l'évolution de l'effectif, de nombreuses variables – la date et l'ampleur des départs à la retraite – demeurant inconnues. Une étude sur les effets des départs à la retraite et les conséquences d'une hausse des recrutements est cependant en cours. L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) souhaite, quant à elle, augmenter son recrutement à la sortie de l'Ena, mais n'a pas été en mesure de fournir de chiffres précis.

Enfin, les réflexions menées par la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes, les administrateurs de la ville de Paris n'ont pas été communiquées.

---

<sup>34</sup>. Cf. annexe 8, en particulier tableau 12.

<sup>35</sup>. En 2002, un concours d'entrée direct dans le corps a été créé.

## ***B- Une grande variété de situations administratives***

L'encadrement supérieur de l'Etat recouvre des réalités contrastées. Il rassemble des corps administratifs et des corps techniques, des corps gérant des effectifs importants et des corps à effectifs réduits, des corps généralistes et des corps aux missions spécialisées.

### *1- Nombre de corps et effectifs*

Les dix-neuf corps ont des dimensions très différentes.

Cinq corps disposent d'effectifs importants (plus de 1 000 membres) :

- les administrateurs civils,
- les ingénieurs du génie rural et des eaux et forêts,
- les ingénieurs des ponts et chaussées,
- les ingénieurs de l'armement,
- les ingénieurs des télécommunications.

Huit corps ont des effectifs moyens (entre 200 et 1 000 membres). Ce sont, par ordre décroissant d'importance :

- les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel,
- les secrétaires et conseillers des affaires étrangères<sup>36</sup>,
- les administrateurs de l'INSEE,
- les sous-préfets,
- les chambres régionales des comptes,
- les ingénieurs des mines,
- la Cour des comptes,
- le Conseil d'Etat.

Enfin, six corps comptent moins de 200 personnes :

- l'inspection générale des finances,
- l'expansion économique à l'étranger<sup>37</sup>,
- les administrateurs de la ville de Paris,
- l'inspection générale des affaires sociales,
- le contrôle des assurances,
- l'inspection générale de l'administration.

### *2- Nature des corps*

Les corps sont de nature différente : aux corps généralistes (ex : administrateurs civils), s'opposent des corps très spécialisés dans un métier (ex : administrateurs de l'INSEE, contrôle des assurances). La majorité des corps issus de l'Ena ont, par nature, une vocation généraliste plus marquée que les corps techniques. Il existe aussi des corps « mixtes », au départ très spécialisés puis de plus en plus généralistes : par exemple, le corps des ingénieurs de l'armement, qui dirige maintenant ses membres vers la direction du Budget ou la direction du Trésor du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, à côté des emplois traditionnels de nature technique liés aux industries de la défense.

---

<sup>36</sup>. Depuis le décret du 29 décembre 1999, le premier grade de ce corps est « conseiller ».

<sup>37</sup>. Conseillers commerciaux.

### *3- Dénomination des corps*

Bien que le nom de certains corps fasse référence à des missions très précises, leur dénomination ne définit pas toujours un type de fonction. Ainsi, les corps des Mines et des Ponts<sup>38</sup> cumulent de multiples fonctions d'expertise, d'ingénierie et de certification, bien loin de la spécialisation qui a présidé à leur création et à leur affirmation dès le XVIII<sup>ème</sup> siècle. Parmi les corps administratifs, les conseillers commerciaux ont, notamment, vu leur domaine de compétences s'accroître.

### *C- Une grande hétérogénéité des corps*

L'encadrement supérieur de l'Etat ne constitue pas un ensemble homogène : l'origine et le profil démographique des cadres recrutés varient selon les corps. Les carrières offertes ne se ressemblent guère. Enfin, la gestion prévisionnelle est une réalité inégalement constatée.

#### *1- Démographie*

Si le phénomène inéluctable des prochaines années est un départ massif à la retraite des cadres de l'Etat, le rythme et l'ampleur de ces départs ne seront pas uniformes. Les corps présentent, en effet, des situations démographiques contrastées. L'ensemble des corps administratifs est plus homogène que celui des corps scientifiques. Les conséquences des départs à la retraite dans les prochaines années devraient concerner d'abord ce premier ensemble dans lequel la moyenne d'âge est toujours supérieure ou égale à 45 ans : la moyenne d'âge des deux corps les plus âgés – les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes – est de 50 ans. Une explication de cette situation est le recrutement d'agents plus âgés dans les corps administratifs lié à l'importance du tour extérieur et de la promotion interne par rapport au recrutement direct à l'issue de l'Ena. Les départs vers le secteur privé y sont aussi moins nombreux.

---

<sup>38</sup> L'extension des missions du corps des ponts et chaussées est à ce titre exemplaire : créé au début du XVIII<sup>ème</sup> siècle pour concevoir les chemins du royaume et en assurer l'entretien, le corps se trouve au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle au cœur de tous les grands projets d'infrastructures modernes : routes, voies navigables, ports, chemins de fer et énergie. Puis, dans le courant du XX<sup>ème</sup> siècle, les missions du corps s'étendent à l'aménagement, à l'urbanisme et à l'habitat. Aujourd'hui, ses métiers naturels s'ordonnent autour de l'aménagement sous toutes ses formes : urbanisme, construction, transports, énergie et l'environnement. Ils relèvent de la conception, du financement, de la réalisation ou de l'exploitation de projets et d'ouvrages de toute nature. A ces missions, il faut aussi ajouter celles qui correspondent à la nature « interministérielle » du corps et qui, de façon progressive et significative le conduisent à exercer maintenant dans les secteurs de la haute technologie, de l'industrie ou de la finance (cf. annexe 5).

Les missions du corps des mines se sont aussi considérablement élargies depuis sa création. L'agence des mines fut établie par un arrêté du Comité de Salut Public du 13 messidor an II (1er juillet 1794). L'objectif principal à l'époque était de conseiller, d'inspecter et de contrôler l'exploitation des mines ainsi que d'organiser et de collecter les connaissances relatives à l'extraction et au traitement des minéraux. L'ingénieur des mines était dès l'origine chargé de la synthèse de considérations techniques, économiques et sociales, et ce dans l'intérêt général. Les responsabilités des ingénieurs des mines se sont rapidement diversifiées. Aujourd'hui, ils font partie d'un corps à vocation interministérielle et ne s'acquittent plus d'une mission unique ou exclusive. Leurs activités concernent notamment la stratégie industrielle nationale, le développement des petites et moyennes industries, la politique du gouvernement dans les secteurs de l'énergie et des matières premières, les contrôles techniques de sécurité, la protection de l'environnement, la sûreté des installations nucléaires, l'innovation technologique, la normalisation et la métrologie (source : syndicat des ingénieurs du corps national des mines).

La moyenne d'âge des corps scientifiques est plus faible que celle des corps administratifs, mais les disparités sont aussi plus fortes entre eux. L'effectif des Mines est assez jeune (avec une moyenne d'âge inférieure à 40 ans), en raison des départs dans le privé des trentenaires, le plus souvent, non suivis de retour. L'accroissement récent du recrutement de certains corps (commission de contrôle des assurances, par exemple) avec un apport de jeunes recrutés en abaisse l'âge moyen. Les ingénieurs du GREF et des ponts et chaussées ont, en revanche, une moyenne d'âge proche de celle des corps administratifs (respectivement 46 ans et trois mois et 47 ans et trois mois).

La moyenne d'âge ne suffit pas à donner une image précise du vieillissement d'un corps. Seule la construction de pyramides des âges par corps permet une évaluation satisfaisante du nombre et de la date des départs en retraite. Néanmoins, même si son ampleur est variable selon les corps, le renouvellement des effectifs est inéluctable. Il constitue une opportunité pour l'Etat d'anticiper et de réorganiser le recrutement (cf *infra* partie III).

## 2- Recrutement

Les corps étudiés partagent une caractéristique commune : ils recrutent en partie leurs membres à la sortie de l'une des deux grandes écoles : l'Ecole polytechnique et l'Ecole nationale d'administration.

Ce recrutement n'est pas le seul. Promotion interne, tour extérieur, recrutement à la sortie d'autres grandes écoles existent aussi et contribuent à diversifier le profil des membres des corps, mais dans des proportions variables.

Pour certains corps administratifs, le recrutement à la sortie de l'Ena concerne moins de la moitié de l'effectif total. Ainsi, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel sont composés de moins d'un quart d'énarques, les chambres régionales des comptes en dénombrent environ un tiers et les conseillers et les secrétaires des Affaires étrangères recrutent autant de cadres d'Orient<sup>39</sup> et de personnes nommées au tour extérieur que d'énarques. Inversement, l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'administration (IGA) comptent trois quarts d'énarques.

Certains corps issus de l'Ecole polytechnique ont en réalité un recrutement qui s'étend au-delà de l'X : les administrateurs de l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) et les ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts (IGREF) comptent moins de 50% de polytechniciens. Dans le cas des ingénieurs du GREF, la faible présence relative de l'X provient d'un recrutement important par l'Institut national agronomique Paris-Grignon. Pour l'INSEE, les polytechniciens occupent une part importante du recrutement initial, mais ceux-ci semblent plus enclins à quitter le corps que ceux recrutés par une autre voie. Dans l'effectif restant, les X sont en conséquence minoritaires. Quelques corps ont un recrutement très homogène : les corps des mines, des télécoms, de l'armement et de la commission de contrôle des assurances sont composés aux trois quarts de polytechniciens.

Le tour extérieur est un mode de recrutement beaucoup plus répandu dans les corps administratifs que dans les corps techniques. Par exemple, au Conseil d'Etat, le quart des emplois de maîtres des requêtes est pourvu au tour extérieur (il faut être âgé de 30 ans et justifier de dix années de service public). Les conseillers d'Etat sont, pour les deux tiers,

---

<sup>39</sup>. Fonctionnaires du ministère des affaires étrangères recrutés par un concours spécifique au ministère, supposant une maîtrise de langues dites « orientales » (chinois, russe, turc, etc.).

nommés parmi les maîtres des requêtes, à l'ancienneté. Le tiers restant est recruté par le tour extérieur (la seule condition est d'être âgé d'au moins 45 ans). La proportion d'agents nommés au tour extérieur dépasse le quart de l'effectif total pour les sous-préfets, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), les administrateurs de la ville de Paris, les chambres régionales des comptes, la Cour des comptes et les conseillers des affaires étrangères<sup>40</sup>.

En revanche parmi les corps scientifiques, le tour extérieur est prévu seulement par le statut des administrateurs de l'INSEE et des ingénieurs du GREF. La plupart des corps scientifiques sont cependant dotés de deux entrées parallèles dans le corps : le concours professionnel et la liste d'aptitude.

Pour conclure, les deux écoles (Ena et Polytechnique) n'ont pas le monopole du recrutement des hauts fonctionnaires, mais elles constituent le vivier principal dans lequel se recrutent les membres de deux des corps considérés comme les plus prestigieux de l'Etat : l'inspection générale des finances (IGF) et le corps des mines.

### *3- Débouchés*

Si les membres de certains corps exercent toute leur carrière dans une même sphère, d'autres, grâce aux détachements, notamment, changent fréquemment de fonctions et de lieux d'exercice. Quelques corps restent très centrés sur leur métier de base, ce sont « les corps à carrière » : conseillers des affaires étrangères, conseillers commerciaux, sous-préfets, chambres régionales des comptes et administrateurs de l'INSEE. Plus des trois quarts des sous-préfets, conseillers commerciaux, conseillers des affaires étrangères et des magistrats des chambres régionales des comptes sont en activité dans leur propre corps. Certains corps (sous-préfets, conseillers des affaires étrangères) ouvrent sur des corps de débouchés (préfet, ministre plénipotentiaire) qui permettent plus aisément de terminer une carrière jusqu'à l'âge de la retraite. Dans les corps scientifiques, le corps de l'INSEE est le moins ouvert : 71,9% des administrateurs sont en activité dans le corps.

A l'inverse, le corps des mines, l'inspection générale de finances et les administrateurs de la ville de Paris essaient largement à l'extérieur. Parmi ces trois corps, les Mines et l'inspection générale des finances se distinguent de celui des administrateurs de la ville de Paris : la disponibilité est fréquente chez les deux premiers, pour cause de départ vers le secteur privé, alors que les administrateurs de la ville de Paris restent le plus souvent dans la fonction publique, en position de détachement. Ainsi 31% des inspecteurs des finances et 27,5% des ingénieurs des mines sont en disponibilité et les deux tiers des administrateurs de la ville de Paris sont détachés.

### *4- Gestion*

La diversité caractérise également les modes de gestion des corps. A la gestion interministérielle sans chef de corps des administrateurs civils s'oppose la gestion très centralisée et directive de certains autres corps, surtout scientifiques.

Ceci dit, la gestion interministérielle des administrateurs civils par la sous-direction des ressources humaines de la DGAFP peine à vaincre les cloisonnements ministériels. Aussi une mission interministérielle de suivi de la gestion des administrateurs civils (MISGAC) a-t-elle

---

<sup>40</sup>. Cf. annexe 8, tableau 4.

été créée en 2002 : elle affirme la vocation interministérielle du corps et ouvre la perspective d'un suivi plus personnalisé des carrières<sup>41</sup>.

La plupart des grands corps techniques disposent de conseils généraux qui définissent les stratégies professionnelles et encadrent les carrières de leurs membres, surtout à leurs débuts. Le corps de l'INSEE, dont le chef est le directeur général de cet institut, est assez directif, notamment quant à la première affectation qui s'effectue obligatoirement dans le périmètre technique traditionnel.

Certains sont à la fois gérés par le corps et par le ministère de tutelle. Ainsi, le corps des mines est rattaché administrativement au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, mais il bénéficie d'une gestion du corps personnalisée en raison de son petit effectif au service de l'Etat. Les débuts de carrières des quelque deux cents membres exerçant dans l'administration sont très encadrés. Le chef du corps du GREF est le vice-président du conseil général ; cependant il existe une délégation à l'orientation et au suivi des ingénieurs au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. Les Ponts sont aussi un bon exemple de gestion mixte : le vice-président du conseil général des ponts et chaussées dispose seulement d'une autorité morale, c'est le directeur des ressources humaines du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer qui est le véritable gestionnaire du corps.

La plupart des corps administratifs sont davantage autogérés.

## **II- Des formations initiales solides, des formations continues insuffisantes**

La France est un des seuls pays d'Europe à organiser une réelle formation des fonctionnaires avant leur première prise de fonction. En revanche la formation continue n'a pas fait l'objet d'un effort comparable, même si des progrès ont récemment été réalisés en la matière.

### ***A- Des formations initiales de qualité***

A l'inverse de la plupart des pays voisins, la fonction publique française ne confie pas à l'université la formation de ses cadres : elle dispose d'écoles spécifiques. L'appartenance à un corps d'encadrement supérieur suppose le passage dans une école administrative ou une école de spécialisation. Deux filières coexistent : une filière administrative formée à l'Ena et dans les Instituts régionaux d'administration (IRA) et une filière scientifique formée à l'Ecole polytechnique puis dans les différentes écoles de spécialisation (Mines, Ponts, ...).

L'Ecole nationale d'administration dispense à ses élèves une formation générale centrée, pour l'essentiel, sur l'économie, les finances publiques et le droit public. Quel que soit le corps de sortie, la formation est identique pour tous les élèves. L'Ecole ne prépare pas précisément à l'exercice d'un métier. Cette situation a été dénoncée par la commission dans son premier rapport. Elle a proposé des réformes pour y remédier, la création de dominantes notamment.

L'encadrement scientifique est formé dans les écoles de spécialisation de l'X : l'Ecole des mines pour les élèves du corps des mines (mais, dans ce cas, la scolarité des corpsards est distincte de celle des élèves civils), l'Ecole nationale des ponts et chaussées (ENPC) pour les

---

<sup>41</sup>. Cf. le rapport d'activité 2002-2003 de la MISGAC.

membres du corps des Ponts, l'Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) pour les administrateurs de l'INSEE et les élèves commissaires contrôleurs des assurances, l'Ecole nationale du génie rural et des eaux et forêts (ENGREF) pour les ingénieurs du génie rural, des eaux et forêts. La formation de haut niveau reçue dans les écoles de spécialisation complète la formation théorique de l'Ecole polytechnique<sup>42</sup>.

Ces écoles, dans lesquelles des professeurs permanents assurent l'enseignement, ne forment pas uniquement des élèves fonctionnaires, contrairement à l'Ena. Elles sont par ailleurs insérées dans le jeu compétitif du système de formation scientifique : une partie de leurs élèves trouvent leur débouché sur le marché du travail (secteur privé). La mixité des écoles scientifiques est un gage d'ouverture sur le monde et notamment celui des entreprises. En revanche, l'unicité de débouchés (fonction publique) et la monoculture qui règne à l'Ena (cf. premier rapport) perpétuent une communauté de pensée et de langage qui nuit à l'appréhension des grands problèmes de société.

### ***B- Des formations permanentes insuffisantes***

Même si le renforcement de la formation continue a toujours été souhaité, celle-ci est longtemps restée l'apanage des seuls corps scientifiques. Dans les corps administratifs, les critiques sont nombreuses : absence d'évaluation et de suivi après la formation, mauvaise adéquation entre la formation et les besoins, insuffisance des formations, définition erronée des besoins, faible valorisation de la formation dans la carrière des agents. Une enquête<sup>43</sup> réalisée par la commission auprès des ministères met en évidence le faible taux de participation des cadres à des cycles de formation permanente.

#### *1- L'affirmation du droit à la formation permanente*

Le droit à la formation permanente a été reconnu aux fonctionnaires par l'article 22 du statut général. L'application de cette loi est précisée dans le décret relatif à la formation professionnelle des agents de l'Etat n°85-607 du 14 juin 1985, y compris les actions de formation des cadres. Mais aucune disposition spécifique n'est prévue pour l'encadrement supérieur. Cependant, le Comité interministériel à la réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre 2000 a fait de la formation permanente un objectif prioritaire, en rendant obligatoire le principe d'une formation préalable à la gestion des ressources humaines dès 2001 pour tout agent accédant à un poste d'encadrement supérieur, et dès 2002 pour tous les postes d'encadrement.

La mise en œuvre de ce projet est loin d'être achevée, même si le souci de formation est présent dans la plupart des ministères qui ont mis au point des plans de formation pour les cadres supérieurs. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie explique la faiblesse de la formation permanente par l'importance de la formation initiale, la sélectivité des concours et la charge de travail des agents. Il précise que seuls des besoins ponctuels (langues, techniques de communication) sont exprimés par ceux-ci.

---

<sup>42</sup>. Cf. annexe 6.

<sup>43</sup>. Cf. annexe 9.

## 2- L'état de la formation permanente de l'encadrement supérieur

### a- Des formations centrées sur le management

Pour les ministères ayant répondu à l'enquête, les formations concernent avant tout le management et la gestion des ressources humaines. Ainsi, au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche et au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, ces deux thèmes constituent la moitié des formations dispensées. Au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, des formations au management sont organisées pour tous les niveaux d'encadrement. Viennent ensuite des formations de « qualification » (droit, finances, environnement administratif, bureautique, technologies de l'information et de la communication, langues vivantes). Au ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, un cycle de management pour les cadres accédant à des postes de chef de service déconcentré (ou équivalent) existe depuis plusieurs années.

### b- Des formations reposant essentiellement sur le volontariat

Seules les formations liées à une prise de poste revêtent parfois un caractère obligatoire. Ainsi, au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, une partie des modules d'accompagnement à la prise de fonction de chef de bureau<sup>44</sup> est imposée. Le suivi de formation intervient rarement dans l'évolution de la carrière.

En général, la formation repose sur le volontariat. Les cadres sont demandeurs jusqu'au niveau de chef de bureau. Aux niveaux supérieurs, les demandes sont plus rares. Parmi celles relevées par la commission, au ministère de l'agriculture, le cycle supérieur de management de l'agriculture est proposé aux candidats aux postes de direction, puis une sélection est opérée pour retenir les personnes appelées à encadrer une direction départementale. Cette formation est donc un passage obligé. En revanche, l'accompagnement à la prise de fonction est proposé et non imposé aux directeurs nouvellement nommés. Au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, les formations à la prise de fonction et à la professionnalisation pour les sous-directeurs ainsi que certaines formations pour les sous-préfets sont obligatoires.

### c- La formation permanente négligée

Le nombre de formations interministérielles est faible. Ainsi la DGAFP et l'Ena ont organisé en 2002 cinq séminaires<sup>45</sup> de gestion des ressources humaines. Le public visé était constitué des chefs de service, des sous-directeurs, des directeurs de projet des administrations centrales et des chefs de service déconcentré, mais aussi des cadres supérieurs ayant des responsabilités équivalentes, travaillant dans des établissements publics. Les stages rassemblaient en moyenne une vingtaine de participants et duraient deux ou trois jours. Au total, le nombre de

---

<sup>44</sup>. Cette formation obligatoire porte sur les thèmes suivants « le manager, son rôle, le sens de sa fonction et les évolutions du rôle des managers opérationnels », « l'efficacité personnelle du manager » et le « management des activités ».

<sup>45</sup>. Les thèmes des séminaires étaient :

- gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
- qualité des services publics
- conduite de projet
- évaluation et notation des fonctionnaires de l'Etat : la réforme
- enjeux et perspectives de la mobilité : recherche/action.

jours de formations suivies par les cadres supérieurs est limité : dans la plupart des ministères, il est inférieur à cinq jours par an.

En outre, peu de ministères disposent de statistiques précises sur le nombre de jours de formation, le nombre d'agents concernés et la qualité de ces formations, même si certains manifestent un intérêt particulier pour cette question : le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et la ville de Paris, par exemple, ont réalisé des enquêtes pour mieux cerner les besoins des agents. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a créé une mission sur la rénovation de l'appareil de formation.

### **La formation continue des cadres supérieurs de la fonction publique dans les pays de l'OCDE**

On constate un intérêt croissant pour la formation permanente, mais une mise en œuvre embryonnaire.

Dans les pays de l'OCDE, la formation permanente des cadres de la fonction publique a longtemps été négligée. Depuis les années 1960, les gouvernements ont peu à peu accordé une place importante à la formation, du moins dans leurs discours.

Les systèmes de formation diffèrent d'un pays à l'autre. Tout d'abord, le type de fonction publique façonne le système de formation. Dans un système de carrière, la formation permanente a davantage d'importance que dans un système d'emploi. Le cadre légal varie fortement. Dans certains pays, comme l'Espagne et l'Italie, des accords collectifs d'application de la loi ont été adoptés. En revanche, l'assise légale est plus faible au Royaume-Uni. Par ailleurs, le lien entre la formation permanente et l'évolution de la carrière n'est pas systématique. Seule l'Allemagne conditionne l'accès à certains postes par le suivi de formations<sup>46</sup>.

#### **Allemagne : dispersion et formation tout au long de la vie**

En Allemagne, la plupart des ministères disposent de leur propre institut de formation. Au niveau fédéral, l'académie fédérale d'administration publique, rattachée au ministère de l'intérieur est le principal organisme de formation permanente des cadres. Elle offre des formations centrées sur le management, la gestion du personnel, le budget, les nouvelles technologies, la rédaction de lois, les langues étrangères, l'Europe et l'international. Au niveau des Länder, les situations varient : ainsi, l'académie des cadres dirigeants du Bade-Wurtemberg dispense une formation destinée à des cadres ayant effectué trois à cinq ans de service public et pressentis pour exercer des fonctions de direction. Cette formation dure quinze mois dont trois mois de cours, trois mois de stage en entreprise ou dans un organisme public et quatre mois de cours accélérés.

---

<sup>46</sup>. Cf. OCDE, *Les systèmes de formation dans les services publics des pays de l'OCDE*, SIGMA, document 16, 1997.

### **Italie : management, ouverture sur le privé et le monde, recherche**

La formation continue a donné lieu à la publication d'une directive en 2001 dont l'objectif était de relancer des plans de formation considérés comme un outil privilégié dans la conduite du changement. La formation doit figurer dans les *curriculum vitae* publiés par la banque de données interministérielle. En plus de cette formation classique, les dirigeants ont la possibilité de partir quelques années dans le secteur privé ou dans des institutions internationales, pour se familiariser avec les méthodes managériales et pour intégrer les préoccupations internationales dans leur action. Le dirigeant peut aussi devenir chercheur. Un plan mis en place par l'Ecole supérieure de l'administration publique offre la possibilité aux cadres qui le souhaitent de conduire une recherche sur un thème utile à l'administration.

### **Royaume-Uni : management des cadres dirigeants**

En 1996 ont été créés le « Senior Civil Service » qui regroupe 3 200 cadres supérieurs et le Center for Management and Policy Studies, centre d'études en gestion et politiques publiques qui doit accompagner et former ses membres. Les programmes de formation des cadres supérieurs ont comme thématique principale le management des cadres dirigeants.

### **Pays-Bas : développement des compétences et développement personnel**

Le service d'administration générale gère les ressources humaines et développe la formation continue. Pour renforcer les compétences des cadres supérieurs, il a mis en œuvre une politique volontariste de formation continue avec le développement des programmes de management. Pour les cadres déjà en poste, des séminaires et des réunions entre pairs sont organisés pour diffuser les bonnes pratiques. Une attention particulière est portée au vivier de cadres identifiés comme à fort potentiel, qui prendront la succession des cadres plus âgés. Un programme comportant des séminaires et des ateliers, centrés sur les stratégies de leadership, le management ainsi qu'une partie plus individuelle, leur est destiné.

### **Canada : préparation aux responsabilités**

Le centre canadien de gestion offre des programmes de formation pour tous les niveaux de cadres de direction : préparation à de nouvelles fonctions de cadre dirigeant, programme de perfectionnement du leadership, programme de perfectionnement accéléré des cadres (PPAC), cours sur la gestion du secteur public. Le PPAC repère les cadres à haut potentiel pour les préparer à postuler au niveau de sous-ministre adjoint. Il repose sur un apprentissage personnalisé, la mise en réseau, le coaching et le « mentorat »<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup>. Ou tutorat. Source : IGPDE.

### **III- Des mobilités rares**

La mobilité est une notion à contenu variable<sup>48</sup>. La mobilité structurelle retenue par la commission peut être définie comme le changement d'employeur. Elle permet de multiplier les expériences professionnelles au sein de milieux différents. Elle présente des avantages reconnus. Cependant, malgré les textes de loi, les incitations à la mobilité sont encore peu développées en France.

#### ***A- Les nombreuses possibilités statutaires de mobilité***

Les statuts consacrent l'existence de possibilités de mobilité entre corps et entre fonctions publiques<sup>49</sup>. En outre, dans sa communication du 22 octobre 2003 en Conseil des ministres, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, a affirmé son souhait de lever les barrières statutaires pour inciter les hauts fonctionnaires à effectuer davantage de mobilité.

#### ***B- La faible pratique de la mobilité***

L'étude des détachements au sein des corps d'encadrement supérieur de l'Etat donne une vision d'une fonction publique morcelée en de multiples corps qui constituent autant de mondes clos. En 2002, selon les gestionnaires des corps, environ cinq cents agents appartenant aux dix-neuf corps étudiés étaient détachés, soit moins de 4% de l'effectif total. Le détachement n'est certes pas la seule procédure de mobilité, mais elle permet un éloignement du corps initial impliquant souvent une mobilité fonctionnelle, à la différence de la mise à disposition qui ne se traduit pas nécessairement par une modification des tâches effectuées. La rareté des détachements d'un corps à un autre est un symptôme de la forte imperméabilité entre les différents corps.

Ce constat masque en fait des différences entre les corps. Les corps administratifs sont beaucoup plus accueillants que les corps techniques pour lesquels le détachement est quasi inexistant. Même au sein des corps issus de l'Ena, l'ouverture est rare : les détachés représentent plus de 5% de l'effectif de seulement six corps : les administrateurs civils, l'inspection générale de l'administration, les sous-préfets, les conseillers commerciaux, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Une spécificité de recrutement<sup>50</sup> explique l'importance des détachements pour les sous-préfets et les conseillers commerciaux de ces deux derniers corps<sup>51</sup>.

La mobilité entre les fonctions publiques reste aussi très faible. Les échanges entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale sont peu nombreux et inégaux.

---

<sup>48</sup>. Cf. annexe 12.

<sup>49</sup>. Cf. annexe 13.

<sup>50</sup>. Statutairement, les sous-préfets nouvellement recrutés sont détachés dans le corps des sous-préfets, d'où le fort taux de détachés. Quant aux conseillers commerciaux, leur recrutement insuffisant à la sortie de l'Ena les conduit à pallier la faiblesse de leurs effectifs par des détachements.

<sup>51</sup>. Cf. annexe 8.

Seuls seize administrateurs territoriaux étaient, en 2002, détachés sur des postes d'administrateurs civils et trois sur des emplois fonctionnels de l'Etat. La méconnaissance de la procédure d'accès aux emplois fonctionnels et la pyramide des âges actuelle dans la fonction publique d'Etat, laissant peu de places aux territoriaux pour les postes de direction, expliquent la faible mobilité des territoriaux en direction de l'Etat.

En revanche, les emplois fonctionnels dans les collectivités territoriales sont majoritairement détenus par des fonctionnaires de l'Etat, notamment dans les régions (soixante-quatorze fonctionnaires d'Etat pour cinq administrateurs territoriaux) et dans les départements de plus d'un million d'habitants (douze fonctionnaires d'Etat pour six administrateurs territoriaux et un contractuel)<sup>52</sup>.

### *C- Une évolution récente encourageante*

Sans atteindre l'extrême mobilité fonctionnelle et géographique des salariés des Etats-Unis, les fonctionnaires français et, en particulier, leur encadrement supérieur ont, depuis plus de vingt ans, remis en cause la tradition d'immobilisme dont souffrait l'administration française.

Les passages nombreux dans le secteur privé – surtout pour certains corps (inspecteurs des finances, ingénieurs des mines) avec pour d'autres (ex : administrateurs de l'INSEE) un retour fréquent dans la fonction publique – ne constituent pas une nouveauté, mais ils se sont intensifiés à partir des années quatre-vingts.

La mobilité, obligée ou volontaire, entre fonctions publiques, mais aussi entre les administrations de chaque fonction publique est un élément important d'évolution des carrières. Pour les corps issus de l'Ena, elle a même pris la forme d'une obligation statutaire qui permet de pratiquer au minimum deux métiers. Et depuis sa dernière évolution réglementaire<sup>53</sup>, elle a également conduit à une certaine alternance géographique<sup>54</sup> dans les postes occupés.

\*  
\*       \*

Les corps d'encadrement supérieur constituent l'ossature de la haute fonction publique française. Une telle structure présente l'avantage d'un accompagnement réel des jeunes fonctionnaires dans la conduite de leur carrière. Elle ne constitue cependant pas le modèle optimal de gestion des personnels.

En effet, connaissant mal les effectifs, les emplois et les compétences des agents qu'ils gèrent, les corps peinent à pratiquer une gestion des ressources à long terme. Cette gestion par corps présente, en outre, le défaut de cloisonner et d'opacifier le marché du travail des cadres supérieurs de la fonction publique et donc d'empêcher une meilleure allocation des ressources humaines en fonction des besoins évolutifs de l'administration.

---

<sup>52</sup>. Cf annexe 11.

<sup>53</sup>. Décret n° 97-274 du 21 mars 1997, relatif à la mobilité des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration et des administrateurs des postes et télécommunications.

<sup>54</sup>. Même si, dans les fait, cette ouverture géographique est moins systématique que ne le souhaitaient les initiateurs de cette réforme. Quelques uns de ses effets négatifs sont soulignés par certains gestionnaires de corps : voir à ce sujet le premier rapport de la commission, opus cité, p.74.

La commission retient trois enseignements de ce constat :

1 – L’insuffisance de l’information sur les effectifs et les carrières des cadres supérieurs de la fonction publique la conduit à proposer le schéma d’une étude à faire pour mieux connaître l’encadrement supérieur et anticiper son évolution.

2 – La formation initiale et permanente constitue l’enjeu majeur pour permettre l’adaptation des agents de l’Etat à ses missions et à ses fonctions.

3 – Une meilleure gestion des cadres supérieurs de l’Etat, reposant sur un suivi individualisé de leurs carrières et sur un développement de la mobilité, est une nécessité pour une meilleure allocation des ressources humaines et une efficacité accrue de l’action administrative.

## **PARTIE III- LES PROPOSITIONS**

---

Le constat établi par la commission la conduit à formuler ses propositions sur la base de quatre orientations :

- l'amélioration des conditions de recrutement,
- le rééquilibrage entre la formation initiale et la formation permanente,
- la mise en place de nouvelles pratiques de gestion,
- l'organisation d'un suivi plus individualisé des carrières.

### **I- L'élargissement des conditions du recrutement**

Un recrutement plus adapté de l'encadrement supérieur repose, pour la commission, sur trois composantes :

- une meilleure connaissance des flux actuels et futurs ;
- une diversification des profils ;
- un recours plus fréquent à des recrutements de compétences spécifiques ou d'appoint.

#### ***A- Une meilleure connaissance des flux actuels et futurs***

L'étude réalisée par la commission (cf. annexe 8) sur les stocks éclaire le sujet mais reste trop sommaire pour tirer des conclusions définitives et élaborer des propositions concrètes de gestion prévisionnelle des flux. Dans un souci de méthode et de recherche de cohérence entre les politiques de gestion conduites par les corps et les ministères, **une étude conséquente et exhaustive sur les flux s'impose**. Un groupe de travail composé des chefs de corps et de représentants du ministère de la fonction publique, piloté par DGAFP, avec notamment l'appui de l'Observatoire de l'emploi public (OEP) et de l'INSEE, devrait être mandaté à cette fin, en partant du principe que les compétences dont l'Etat aura besoin dans le futur doivent déterminer les politiques de recrutement. La commission suggère quatre axes de travail pour cette étude :

##### *1- Systématiser la connaissance de l'existant*

Toute gestion prévisionnelle repose avant tout sur la connaissance de la situation actuelle. Une première étape de l'étude devrait permettre de recenser avec précision les effectifs, les pyramides des âges en 2003 et les emplois occupés par les fonctionnaires des dix-neuf corps issus de l'Ena et de l'Ecole polytechnique. A partir de ce diagnostic, des prévisions des départs à la retraite devraient être établies.

##### *2- Identifier les comportements passés*

Seconde étape : une étude des comportements des cadres des trois fonctions publiques au cours du quart de siècle passé pour répondre aux trois questions suivantes :

- Quels sont les cadres les plus enclins à partir ?
- A quel âge s'opère leur départ ?

- Quels sont les liens entre la propension à quitter la fonction publique et, d'une part, la conjoncture (taux de croissance, taux de chômage...) et, d'autre part, les facteurs d'attraction du secteur privé (niveau des rémunérations...)?

Les résultats de cette analyse permettront de mieux comprendre les parcours de carrière des agents et d'établir des scénarios de départs en fonction des évolutions conjoncturelles.

### *3- Développer une approche fonctionnelle des besoins de l'Etat*

Le renouvellement massif des cadres résultant des prochains départs en retraite offre l'occasion, à partir de l'identification des qualifications dont l'Etat aura besoin pour les métiers de demain, de modifier les recrutements en conséquence.

Une meilleure adéquation entre les compétences requises et le recrutement des agents repose sur l'analyse des qualifications et des savoir-faire nécessaires pour faire face à l'évolution du contenu des missions et des tâches futures de l'Etat. Les données disponibles actuellement sur l'encadrement supérieur reposent sur un découpage en corps. L'approche métier serait incontestablement plus pertinente.

En conséquence, troisième étape : détecter à partir des facteurs décrits dans la partie I du rapport (décentralisation, intégration européenne, nouvelles technologies...), leur impact sur l'évolution des métiers et des compétences. Cette partie de l'étude permettra de réaliser un répertoire de métiers, puis de relier chaque métier à un poste et, enfin, d'indiquer les qualités requises pour chaque poste. A cette fin, la construction d'une nomenclature commune s'avère indispensable.

### *4- Identifier les écarts entre les besoins de l'Etat et la ressource disponible*

Quatrième étape : la confrontation des prévisions de départs à la retraite et de départs dans le secteur privé, avec des projections des besoins en emplois et en compétences, devrait permettre de repérer les qualifications à développer et à intégrer dans la fonction publique.

## ***B- Un accroissement de la diversité de profils des cadres***

L'élargissement des missions de l'Etat exige une fonction publique dans laquelle les compétences sont plus larges. Il implique le recrutement d'agents ayant des formations plus diversifiées et le renforcement de certaines spécialités, notamment celles à caractères juridique et scientifique.

Actuellement, le nombre de cadres administratifs recrutés chaque année est inférieur de plus d'un tiers au nombre de scientifiques (100 Ena pour 140 polytechniciens). Cet équilibre est resté inchangé depuis des années. Pour assumer les fonctions de contrôle, de régulation et d'appréciation des risques dans des domaines où la science et les techniques occupent une place croissante, la commission estime que la part relative des experts scientifiques doit augmenter. La formation scientifique est plus que jamais indispensable à l'action publique, en particulier pour les cadres appelés à décider, par exemple dans les secteurs de la santé, de l'éthique biomédicale ou de la politique de la ville.

### ***C- Le recours à des recrutements parallèles***

Dans un contexte évolutif et incertain sur le périmètre d'action de l'Etat, il est nécessaire d'introduire de la flexibilité dans les possibilités de recrutement. Il est difficile aujourd'hui d'estimer l'effectif optimal de l'encadrement supérieur dans dix ou vingt ans. La commission considère que l'Etat doit se réserver la souplesse souhaitable pour ajuster les flux en fonction des évolutions démographiques et de besoins spécifiques ou conjoncturels.

L'évolution rapide de certains métiers et l'ouverture de nouveaux champs d'action étatique, à cause d'une intervention accrue de l'Etat dans des domaines tels que les technologies de l'information et de la communication, la santé, la gestion des réseaux, exigent des compétences spécifiques. Le recours à des contractuels scientifiques constitue une force d'appoint. L'expertise au sein de l'administration trouve un avantage à s'ouvrir à des non-fonctionnaires, pour des missions précises et limitées dans le temps.

Cette souplesse s'impose dès à présent. Elle conduit à recourir à des recrutements hors des cadres traditionnels. Ainsi, l'embauche d'experts non-titulaires peut être un élément d'efficacité et d'enrichissement du travail de l'administration et d'ajustement de ses effectifs pour faire face à certaines missions d'urgence qui apparaissent dans les secteurs sanitaire et environnemental, notamment.

## **II- Le rééquilibrage entre la formation initiale et la formation permanente**

Dans la continuité de son premier rapport, la commission se prononce en faveur d'un effort substantiel de rééquilibrage entre les deux types de formation. Cependant, elle tient également à proposer un certain nombre d'orientations permettant d'accroître l'efficacité d'un système de formation initiale qui reste apprécié par les administrations.

### ***A- Formation initiale : les écoles doivent devenir des prestataires de service des administrations***

#### ***1- Deux principes : expertise scientifique et ouverture d'esprit***

L'utilité des écoles supérieures de la fonction publique est de permettre de recruter et de former de jeunes éléments compétents dans leur spécialité, aptes à exercer des fonctions d'encadrement diversifiées dans le déroulement de leur carrière.

Au-delà de leur expertise technique et scientifique, les écoles doivent développer chez leurs élèves un ensemble de qualités personnelles et comportementales indispensables aujourd'hui à toute action publique. Parmi elles : le goût pour l'innovation, le sens de l'écoute, l'ouverture d'esprit, l'aptitude au management et au travail en équipe.

a- Maintenir la formation d'experts scientifiques de haut niveau pour répondre aux besoins de l'Etat

L'Etat et les collectivités locales ont besoin de techniciens (du droit, de la gestion publique, des statistiques, des technologies de l'information et de la communication, du génie civil...) que le système actuel permet de recruter dans des conditions satisfaisantes. Cependant, il est

permis de s'interroger sur l'intérêt pour l'Etat de former et de recruter des ingénieurs, si ceux-ci au lieu de mettre à son service leur culture scientifique, cherchent d'emblée un emploi à caractère général ou financier<sup>55</sup>. La banalisation des formations et des premières affectations à la sortie d'une école d'ingénieur peut représenter une moins value pour l'Etat. Comme dans son premier rapport consacré à l'Ena, la commission se prononce en faveur d'une professionnalisation des enseignements (dominantes). Les premiers postes doivent exploiter les compétences développées en école, quitte à prévoir ensuite des réorientations vers des fonctions plus généralistes.

b- Favoriser le développement de l'ouverture d'esprit et la capacité d'adaptation aux évolutions économique-sociales

La formation de futurs cadres dirigeants doit cependant intégrer, à côté des techniques et des savoirs scientifiques, des disciplines plus généralistes – par exemple une formation aux sciences humaines – pour enrichir la vision du monde, développer l'esprit critique et donner des outils de compréhension de la société aux élèves ingénieurs.

## *2- Le contenu des enseignements*

A partir de ces principes, la commission recommande de transformer le contenu des enseignements selon les cinq propositions suivantes :

a- La généralisation des dominantes

Les besoins présents et futurs de l'administration nécessitent à la fois une orientation mieux ciblée des formations reçues par les futurs fonctionnaires et une mise en synergie des écoles scientifiques au bénéfice de l'ensemble de leurs élèves.

Ainsi, la gestion environnementale des espaces et des ressources naturelles, les problématiques relatives à l'alimentation et l'agro-industrie doivent constituer le noyau dur de la formation de l'ENGREF, l'économie et les statistiques celui de la formation à l'ENSAE, l'équipement et les transports, sous l'angle technique et économique, celui de l'ENPC. L'aménagement des territoires doit concerner d'abord l'ENPC et l'ENGREF et la prévention des risques doit constituer un champ partagé entre l'ENSMP, l'ENPC et l'ENGREF.

b- L'ouverture d'esprit : l'entreprise, la société civile et l'international

Les choix pédagogiques de ces écoles développent la connaissance de l'entreprise et de l'étranger, surtout pendant les périodes de stages. Cette orientation mérite d'être confortée, dans la mesure où ces jeunes experts auront à évoluer, au cours de leur carrière, dans des fonctions de plus en plus diversifiées et seront en relation régulière avec des acteurs de différentes origines et nationalités.

La connaissance de la société civile exige une initiation aux sciences sociales (sociologie des organisations, stratification et mobilité sociales, pauvreté, exclusion, emploi, sociologie de la culture au sens large – éducation, religion, pratiques culturelles – sociologie de la famille et de la parenté).

---

<sup>55</sup>. Ex : emploi d'adjoint à des chefs de bureau à la direction du Trésor ou à celle du Budget.

Enfin, la maîtrise de deux langues autres que le français est aujourd'hui une impérieuse nécessité, la participation à des réunions internationales et les contacts avec les partenaires étrangers prenant une importance croissante dans le travail des hauts fonctionnaires.

#### c- Le développement des travaux de groupe et du tutorat

Les enseignements de gestion de projets, souvent collectifs, et valorisant la recherche de solutions, même empiriques, favorisent le développement de l'écoute et des capacités de négociation. Une extension de la pratique du tutorat est, à cet égard, souhaitable.

#### d- La mise en place d'un corps d'enseignants permanent

Indépendamment du recours à des professionnels, l'existence d'un effectif de professeurs permanents doit devenir la norme ; celui-ci est indispensable pour assurer le suivi des élèves et un lien entre le monde universitaire, le monde de l'entreprise et l'administration.

Actuellement, le corps enseignant des grandes écoles se caractérise par la prépondérance des anciens élèves. Cette situation perpétue une communauté de raisonnement. L'augmentation du nombre d'intervenants du monde universitaire ou du secteur privé est de nature à aider les futurs cadres à mieux appréhender la diversité de la vie de la nation et de tous ses acteurs : entreprises et partenaires sociaux notamment. Elle présente l'avantage de leur donner un recul utile pour affronter les problèmes qu'ils auront à traiter dans leur vie professionnelle.

#### e- L'éthique et le sens du service public

Les savoirs et les savoir-faire ne suffisent pas à faire d'un cadre un agent public loyal et efficace. Dans certains postes, les fonctionnaires détiennent un pouvoir important, souvent de nature régaliennne. En outre, la demande de transparence de la part des usagers exige des comportements répondant à des normes éthiques strictes. Pour assumer au mieux de l'intérêt général ce type de prérogatives, la déontologie est essentielle. Elle doit être enseignée.

### *3- Le rapprochement des écoles*

Indépendamment du problème de fusion des corps, la commission considère aujourd'hui nécessaire de procéder à un rapprochement des grandes écoles.

#### a- Mutualiser certains enseignements et coordonner les écoles

La dispersion des corps d'ingénieurs est à relier à celle des écoles. La concurrence internationale impose un regroupement des écoles pour renforcer leur crédibilité internationale, assurer la validation de leurs diplômes et maintenir leur attractivité. Ceci suppose une taille critique et la reconnaissance internationale du pôle recherche (excellence des laboratoires, réputation du corps professoral...) de l'école considérée. La commission se prononce pour une redéfinition de la mission de chaque école, en favorisant les synergies grâce à une mutualisation des enseignements communs. Elle propose de démarrer ce mouvement par les écoles doctorales.

Pour la formation des cadres administratifs, la commission rappelle qu'elle préconise dans son premier rapport le rapprochement Ena/ Inet.

#### b- Insérer les écoles dans le monde de la recherche

Le développement de la recherche au sein des écoles répond à plusieurs objectifs. Il contribue au dynamisme de l'enseignement en facilitant les contacts des élèves avec les laboratoires. L'existence de laboratoires et de centres de recherche favorise la production de savoirs nouveaux, en améliorant l'insertion de l'école dans la communauté scientifique. Elle accentue sa visibilité et sa crédibilité, notamment vis-à-vis de l'étranger. Dans cette perspective, la commission considère qu'une attention particulière doit être portée au problème de la taille critique des centres de recherche, quitte à procéder à des regroupements entre certains d'entre eux.

#### c- Ouvrir davantage les écoles vers le secteur privé

Pour la commission, le principe d'écoles scientifiques irriguant à la fois la fonction publique et le secteur privé est satisfaisant. Il doit être préservé. Cette spécificité française est une force car elle crée une communauté de langage et permet aux dirigeants des deux secteurs de se comprendre et de travailler ensemble.

#### d- Maintenir la spécificité des professions de santé

Compte tenu de la particularité des problématiques liées à la santé publique, de l'importance des enjeux de ces secteurs (vieillesse de la population, financement...) et de la réflexion en cours sur la politique sanitaire au sein du gouvernement, la commission considère que la question de la fonction publique hospitalière est un sujet en soi. Toute réforme dans ce domaine devra néanmoins prendre appui sur l'école nationale de la santé publique de Rennes qui constitue un atout du système médico-sanitaire français.

Les relations des grandes écoles scientifiques avec l'administration méritent, comme pour l'Ena, un effort de clarification des compétences recherchées par l'Etat pour son encadrement supérieur. La reconnaissance de ces écoles comme prestataires de services, sur la base d'**un cahier des charges** défini en concertation avec les administrations employeurs, devrait présider à ces relations.

La création d'un **conseil pédagogique scientifique**, présidé par une personnalité nommée par le Premier ministre, pour fixer les orientations pédagogiques dans l'ensemble de ces écoles (ex : biotechnologies) serait, de l'avis de la commission, un moyen d'obtenir une meilleure adaptation des enseignements des écoles aux compétences requises des cadres supérieurs de la fonction publique.

### ***B- Formation permanente : une organisation institutionnalisée***

Dans son premier rapport la commission a préconisé, un certain nombre d'orientations pour la formation permanente des énarques. L'enquête, réalisée depuis lors par la commission auprès des ministères, confirme leur bien fondé pour tous les hauts fonctionnaires : l'effort en la matière est insuffisant. La formation permanente doit être mieux organisée et intégrée dans le déroulement de carrière de tous les cadres supérieurs des administrations. La commission préconise la mise en œuvre d'une politique de formation permanente selon deux orientations.

## *1- L'organisation du dispositif de formation*

Rares sont les ministères ayant réalisé une étude transversale sur la formation permanente. Les besoins en formation sont insuffisamment analysés, et rien ne garantit que l'offre actuelle y réponde.

Il convient de distinguer trois niveaux de formation permanente, correspondant aux différentes étapes d'une carrière :

- une formation de spécialité, permettant d'effectuer des mises à niveau scientifiques et techniques, en particulier dans les premières années de la carrière, ou après un retour de mobilité. La gestion publique, le droit communautaire, le statut de la fonction publique... sont en changement permanent. Ils exigent des mises à jour régulières chez les cadres supérieurs. D'autres formations sont indispensables. Elles répondent à des besoins croissants de recyclage, par exemple en matière d'utilisation des systèmes d'information ou de négociation multilatérale ;
- une formation préalable à la prise de poste de direction : les sous-directeurs, directeurs et chefs de service déconcentrés assument des responsabilités souvent nouvelles pour eux en matière de management, mais aussi de pilotage par des objectifs (qui leurs sont fixés, et qu'ils doivent décliner) et d'évaluation. Seules des formations systématiques avant la prise de poste permettront leur préparation adéquate et la mise en œuvre de toutes les potentialités de la Lolf ;
- le développement de la mobilité, éventuellement hors de la fonction publique, serait facilité par une préparation « au départ » des candidats leur permettant d'exercer leurs nouvelles fonctions. Elle devrait être systématiquement dispensée dans leur administration d'origine. Elle faciliterait ces enrichissements de carrière et l'attractivité, en amont, de la fonction publique.

## *2- La valorisation de la formation permanente*

La réalisation de ces objectifs, en matière de formation permanente, requiert la prise de décisions au niveau interministériel pour :

- définir un seuil minimal du temps de travail consacré à la formation permanente. Si le taux pratiqué dans la fonction militaire (de l'ordre du tiers du temps) est excessif pour la fonction publique civile, la détermination d'un seuil (de l'ordre de 10 %) est souhaitable. Ainsi les cadres supérieurs ne considéreront plus la formation comme une occupation annexe pour une période de sous-activité professionnelle dans une carrière ;
- revaloriser le statut des formateurs et des services chargés de la formation. Des promotions valorisantes sont à garantir aux titulaires des postes de direction ou de sous-direction qui acceptent cette fonction à l'instar de ce qui a été réalisé jadis pour des fonctions budgétaires dans certains ministères ;
- sanctionner les stages de formation, de façon positive et négative : la validation des stages devrait ainsi être mentionnée dans le dossier des hauts fonctionnaires, et la non validation de certains stages – en particulier, ceux préalables à la prise de

postes de direction – devrait conduire systématiquement au refus d'examiner la candidature du fonctionnaire pour le poste en question.

La mise en œuvre d'une telle politique de formation permanente suppose enfin que deux conditions soient remplies : son pilotage interministériel, au plus haut niveau, et la rationalisation de ses outils, dont l'état des lieux est, au préalable, à effectuer (nombre et capacité des instituts ministériels, synergies à développer...).

### **III- De nouvelles pratiques de gestion de la haute fonction publique**

Afin d'éviter tout risque de corporatisme et pour gagner en termes d'efficacité administrative, la commission considère qu'une importance nouvelle doit être accordée à l'identification des potentialités dans la gestion de la haute fonction publique, même si cela induit des modifications statutaires.

#### ***A- L'identification des potentiels de managers et de spécialistes de haut niveau***

##### *1- Une nécessaire identification*

« *Tous les internes en médecine ne deviennent pas chef de service* », relevait le rapport de la mission présidée par Jean Picq<sup>56</sup>. Pour préparer à l'exercice des responsabilités supérieures des administrations, il convient de détecter des profils adéquats. En outre, certaines fonctions supérieures requièrent une haute technicité, qu'il s'agisse des domaines juridiques, financiers ou scientifiques ; à cette fin, il convient de disposer de spécialistes.

Or, l'Etat ne dispose pas de données individualisées sur les compétences et les aptitudes de ses cadres supérieurs. Ces informations sont pourtant nécessaires pour pourvoir au mieux les emplois de direction. Certaines bases de données, plus ou moins formalisées, existent dans quelques ministères, mais aucune consolidation n'est opérée au niveau interministériel ni, *a fortiori*, entre les fonctions publiques.

La commission recommande une identification précoce des potentiels de managers et de spécialistes de haut niveau, afin de tester la capacité de chacun à exercer des responsabilités futures et d'organiser des cursus de carrière adaptés sur le moyen terme. Les dispositifs étrangers (Danemark, Royaume-Uni...), ou développés dans certaines entreprises privées, peuvent servir d'exemple. Ils mériteraient un examen approfondi.

L'identification de ce potentiel se décline à différents niveaux, et comporte des conséquences importantes pour la carrière de ces agents. Si le profil de manager doit être détecté en priorité, le pilotage des carrières doit également valoriser les profils de spécialistes.

##### *2- Une organisation adaptée*

Au niveau de chaque administration, voire de chaque juridiction, un premier ensemble peut être constitué à partir du repérage, par les services gestionnaires, des meilleurs profils en fonction des priorités d'action publique déterminées par les orientations de l'Etat et sur la base de critères objectifs.

---

<sup>56</sup>. Opus cité, p. 120.

Au niveau du Premier ministre, la mission de gestion et de suivi dont la création a été annoncée par le ministre de la fonction publique examinera ces profils, pour opérer un choix plus sélectif. Celui-ci pourrait être effectué sur une base interministérielle et inter-corps, sous l'animation de la DGAFP, après consultation des dossiers des candidats, avec des critères objectifs, pour atteindre un niveau quantitatif fixé par le Premier ministre : quelques centaines de dirigeants pourrait, par exemple, constituer une base de travail. Cette sélection ne devrait pas se limiter aux seuls fonctionnaires français : elle devrait être ouverte aux candidatures en provenance de hauts fonctionnaires de partenaires de l'Union européenne ou de contractuels.

Enfin, tous les deux ans, l'établissement d'un bilan permettrait de vérifier si le degré de performance des potentiels s'est maintenu et la liste serait mise à jour.

### *3- Des conséquences juridiques*

Elles sont de deux ordres :

- des obligations de formation permanente, validées et sanctionnées, et de mobilité fonctionnelle et géographique (entreprise, administration d'un autre pays ou internationale...). Obligation devrait, par exemple, être faite pour les personnes identifiées d'accomplir leur carrière dans au moins deux administrations différentes ;
- un accès privilégié à des emplois de direction revalorisés et dont la rémunération intègrerait la réalisation d'objectifs de performance.

Une étude comparative avec certains pays de l'Union européenne est, à cette fin, recommandée par la commission.

### *4- La valorisation simultanée des savoir-faire*

La détection et la formation des managers de haut niveau ne doivent pas conduire à une gestion de la haute fonction publique à plusieurs vitesses. Grand nombre de ses cadres supérieurs, même s'ils ne présentent pas des aptitudes particulières au management, constituent une population de spécialistes nécessaires au service de l'Etat et des collectivités territoriales. En conséquence, les compétences et les qualités de ces spécialistes, devraient être reconnues, utilisées, valorisées. Ainsi, leur expertise pourrait être mise à la disposition de directions ou de corps de contrôle, pour renforcer les capacités d'évaluation requises dans le cadre de la Lolf.

## ***B- Les évolutions statutaires***

Elles concernent essentiellement la mobilité et les promotions internes.

### *1- Accroître les possibilités de mobilité*

Même si de nombreux efforts ont été accomplis, la mobilité sous toutes ses formes doit être développée et réaménagée.

#### a- Poursuivre les efforts déjà accomplis

La mobilité, obligée ou volontaire, entre fonctions publiques, mais aussi entre les administrations de chaque fonction publique, est devenue un élément d'évolution des carrières. Pour les corps issus de l'Ena, elle a même pris la forme d'une obligation statutaire qui permet de pratiquer au minimum deux métiers. Et depuis sa dernière évolution réglementaire<sup>57</sup>, elle a également conduit à une certaine alternance géographique dans les postes occupés.

Seule la mobilité internationale est restée un phénomène marginal dans la fonction publique française par rapport à celle d'autres états de l'OCDE. Si la France bénéficie d'une représentation satisfaisante dans les instances multilatérales, le statut de la fonction publique française rend difficile la mobilité vers la fonction publique de l'Union européenne pour une période assez longue. Quant au retour, il s'avère souvent problématique.

La mobilité entre les fonctions publiques des pays de l'Union européenne est souhaitable. Les objectifs affichés par le nouveau haut conseil franco-allemand sur les échanges de fonctionnaires entre les deux pays permettront peut-être d'inverser la tendance actuelle. Toutefois, la commission n'en a pas étudié les modalités, compte tenu de la complexité des statuts et de la question en général.

#### b- Equilibrer la mobilité fonctionnelle et géographique

Dans le prolongement de son premier constat sur la mobilité statutaire actuelle<sup>58</sup>, la commission insiste sur la nécessité de ne pas limiter la mobilité à son aspect géographique.

Elle appuie le travail de révision en cours du décret sur la mobilité statutaire, qui fait suite à la communication du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire lors du conseil des ministres du 22 octobre 2003.

#### c- Faciliter la mobilité tout au long de la vie

Pour la commission, la mobilité entre fonctions publiques doit être élargie par rapport à la mobilité statutaire actuelle. A tous les moments de la carrière, elle est d'autant plus indispensable que la vie professionnelle s'allonge. S'il est prioritaire de renforcer le champ de la mobilité statutaire de début de carrière, la commission propose dès à présent d'envisager une seconde mobilité obligatoire à un autre moment de la vie administrative (ex : entre deux emplois fonctionnels de direction, ou avant la prise d'un poste de cadre dirigeant).

#### d- Intégrer davantage les établissements publics et les agences dans le champ des mobilités

Dans un contexte d'élargissement du champ potentiel de la mobilité, les établissements publics constituent un élément à considérer. Nombreux sont ceux qui se contentent de recruter dans des corps « maison ». La commission suggère le lancement d'une étude interministérielle sur les politiques de recrutement des établissements publics et des agences de régulation. Elle pourrait aboutir à proposer des mesures contraignantes et concrètes pour

---

<sup>57</sup>. Décret n° 97-274 du 21 mars 1997, relatif à la mobilité des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration et des administrateurs des postes et télécommunication, déjà cité, cf. page 33 note 52.

<sup>58</sup>. Voir sur ce sujet le premier rapport de la commission, opus cité, p. 74.

remettre en cause certaines habitudes routinières de recrutement (ex : instauration de quotas pour les corps non « maison », notamment interministériels).

#### e- Favoriser la mobilité entre toutes les fonctions publiques

La commission se félicite de la décision prise, à partir de la communication précitée du ministre chargé de la fonction publique, de lutter contre toutes les formes d'obstacles au déploiement de la mobilité entre fonctions publiques.

Il lui semble fondamental que les hauts fonctionnaires puissent tout au long de leur carrière s'enrichir d'expériences diversifiées, tant auprès des collectivités locales que dans les administrations d'Etat, centrales ou déconcentrées. En conséquence, il convient de revoir rapidement le statut de certains corps de l'Etat, encore fermés à la mobilité des fonctionnaires territoriaux ou hospitaliers. Cependant, au-delà de ces modifications réglementaires, la commission est consciente que, pour atteindre ses objectifs, cette réforme requiert un changement des habitudes culturelles. Elle estime que les modifications déjà intervenues, ou qui pourraient intervenir, dans les formations y contribuent – et en particulier le rapprochement Ena/Inet en formation initiale.

Une réciprocité réelle entre fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale est souhaitable. Le cadre statutaire a évolué, mais les conditions d'intégration dans une autre fonction publique ne sont pas égales. En effet, lorsque la mobilité s'effectue dans le cadre d'emploi d'administrateur territorial, l'intégration des administrateurs civils dans la fonction publique territoriale est possible après deux ans de détachement. En revanche, si le détachement des administrateurs territoriaux dans le corps des administrateurs civils est permis, ils ne peuvent pas bénéficier encore aujourd'hui d'une intégration dans la fonction publique de l'Etat.

En conséquence, la commission se prononce en faveur de l'effectivité d'intégration à la fonction publique d'Etat, des administrateurs et des ingénieurs territoriaux qui y ont été détachés.

#### f- Aménager les passages entre secteur public et secteur privé

Tout aussi important est, pour la commission, l'augmentation des passages entre le secteur public et le secteur privé. A cette fin, il lui apparaît nécessaire de réviser le cadre juridique actuel qui commande aux possibilités de passerelles. La disponibilité, qui permet certes des niveaux de rémunération élargis, davantage en relation avec celles pratiquées dans les entreprises privées, est une disposition statutaire sans doute à revoir de manière globale. Cette révision suppose notamment la mise en place d'un système performant de suivi des mobilités, permettant de valoriser le retour des fonctionnaires dans leur administration d'origine.

Par ailleurs, la commission s'interroge sur le choix de l'emploi fonctionnel de « directeur de projet » comme structure d'accueil des cadres du secteur privé intéressés par une expérience dans le secteur public<sup>59</sup>, présenté dans la communication du 22 octobre 2003. Il lui semble adapté de conserver la contractualisation pour le recrutement de tels profils dont les niveaux de rémunération d'origine peuvent être extrêmement divers. La concurrence entre secteur privé et secteur public est appelée à se renforcer dans un contexte de raréfaction de la ressource disponible des cadres. Il est donc essentiel de mettre en place, dès à présent, des

---

<sup>59</sup>. Cette question est en cours de réflexion à la suite du rapport, déjà cité, de M. Lemoyne de Forges.

outils permettant d'estomper ce conflit d'attractivité qui pourrait intervenir au détriment des recrutements du service public. Dans un tel contexte, la possibilité de passer un temps déterminé dans le secteur public, sur des emplois intéressants et rémunérés sur une base se rapprochant du secteur privé, peut constituer un élément non négligeable d'attractivité du secteur public. Mais seule la contractualisation permet aujourd'hui de telles passerelles de court terme entre les deux secteurs. La commission est favorable à son extension, pour un nombre significatif d'emplois de cadres supérieurs et, plus particulièrement pour les emplois de cadres dirigeants.

## *2- Favoriser les promotions internes*

Dans son premier rapport, la commission a souligné l'impérieuse nécessité d'encourager les promotions internes qui renouvellent les profils de l'encadrement supérieur et valorisent l'expérience professionnelle. Sa proposition de mettre en place un accès direct à la haute administration, parallèle au recrutement de l'Ena, avait entre autres le mérite de faciliter ces promotions. Elle estime superflu de faire perdre deux ou trois ans de leur vie active à des fonctionnaires ou des cadres du secteur privé, déjà expérimentés. En effet, réapprendre dans une école des connaissances déjà acquises au cours de leur vie professionnelle semble inutile. Il lui semble plus adapté de leur permettre de postuler à des emplois d'encadrement supérieur à partir d'un recrutement par concours tout aussi sélectif que celui de l'Ena, mais conçu pour des profils valorisant l'expérience. Il serait suivi, dans un premier temps, d'une courte période de formation à l'arrivée dans l'administration d'affectation et, dans un second temps, de la mise en place d'une formation tout au long de la carrière.

Cette option n'ayant pas été retenue à ce stade, la commission s'est interrogée sur les moyens d'améliorer les concours internes et les examens professionnels existant dans les différentes écoles examinées. Elle a recherché les possibilités d'accueillir au sein de la haute fonction publique, des profils différents de ceux sélectionnés par les concours traditionnels d'entrée dans les grandes écoles.

La commission est arrivée à la conclusion suivante :

Compte tenu des réflexions en cours sur les limites d'âge, en particulier pour le concours interne de l'Ena, la commission préconise de proposer des promotions rapides vers des emplois supérieurs à des candidats plus âgés, dotés d'une solide expérience et des aptitudes requises.

A cette fin, il convient d'envisager la création de quotas additionnels de recrutements pour les tours extérieurs à partir de procédures de VAE (valorisation des acquis de l'expérience) pour tous les corps concernés. Ces quotas pourraient être fixés au niveau interministériel, sur la base des résultats de l'étude proposée au début de cette partie.

Les attachés devraient bénéficier de cette ouverture et ils verraient ainsi leur expérience professionnelle reconnue, en accédant plus rapidement à des postes de niveau supérieur.

## *3- Ouvrir les recrutements aux fonctionnaires originaires des pays de l'Union européenne*

Sous réserve d'une adaptation des textes réglementaires pour préciser les emplois réservés aux fonctionnaires nationaux en France, la commission est favorable à des recrutements plus ouverts de hauts fonctionnaires venant de tous les pays de l'Union européenne, avec un souci de recherche de réciprocité dans les ouvertures de postes.

En l'état de la réflexion<sup>60</sup> elle ne se prononce pas sur le problème de l'institution d'un concours pour les hauts fonctionnaires issus d'une fonction publique d'un autre Etat membre. Elle recommande, en revanche, la mise en place d'un système d'incitations aux échanges européens, afin d'encourager la perméabilité entre fonctions publiques des différents Etats de l'Union, en particulier dans le cadre actuel du rapprochement franco-allemand. L'intégration des élèves d'origine communautaire dans les promotions de l'Ena est une première étape. La mise en place d'un concours d'accès direct à la haute fonction publique, parallèle à la filière de l'Ena, préconisé dans son premier rapport, constitue toujours pour la commission une solution visant à se conformer aux exigences communautaires. La même réflexion devrait être conduite pour l'Ecole polytechnique et les corps qui recrutent à sa sortie.

#### **IV- Vers une individualisation du suivi**

Un certain nombre de changements ont déjà eu lieu pour favoriser l'individualisation de la gestion et du suivi dans les trois fonctions publiques (Etat, territoriale, hospitalière). Certes, dans l'administration, les démarches « qualité » sont encore rarissimes et le management à la performance relève plus des slogans que de la réalité. Cependant, des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, même sans avoir atteint le niveau de certains Etats de l'OCDE (Canada, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, etc.), ont été développés pour intégrer des études d'impact.

##### ***A- Une plus grande responsabilisation individuelle***

La responsabilisation des cadres supérieurs de la fonction publique s'est accrue depuis une dizaine d'années, sans toutefois atteindre les obligations de résultat imposées aux cadres du secteur privé. Elle a favorisé la recherche plus systématique de la productivité des services publics, grâce à un effort d'innovation et au souci de préserver les finalités de l'action publique.

En France, la gestion par objectifs formalisés est encore assez éloignée des pratiques du secteur privé ou même de celles de certaines fonctions publiques européennes (ex : Pays-Bas, Danemark, Belgique, Italie). Toutefois, son développement dans des entreprises publiques permet d'envisager de la mettre en place sans trop de difficultés pour l'encadrement supérieur des administrations. Des référentiels existent déjà dans plusieurs ministères. Le contrôle de gestion, pratique marginale il y a peu de temps encore, a été introduit dans de nombreux services et la Lolf incitera les hauts fonctionnaires à s'engager davantage dans la conduite des programmes et des actions avec des objectifs clairement définis.

De plus, l'application trop bureaucratique des procédures importe désormais moins dans la gestion administrative quotidienne que la mobilisation des aptitudes relationnelles. Cette évolution contribue à responsabiliser chaque jour davantage les cadres, et, en particulier, les titulaires d'un emploi fonctionnel de direction, dans un environnement statutaire récemment modifié<sup>61</sup> à cet effet.

---

<sup>60</sup>. Cette réflexion s'est accélérée depuis les arrêts Burbaud (9 septembre 2003), Anker et Anave (30 septembre 2003) de la CJCE.

<sup>61</sup>. Depuis 2000, les emplois fonctionnels de direction sont limités en durée à une période de trois ans renouvelable une fois.

## ***B- Un référencement clair des postes et des compétences***

### *1- Le référencement des emplois en fonction des compétences*

Selon la commission, dans le cadre de son travail sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC), l'Observatoire de l'emploi public pourrait proposer aux ministères d'établir une liste des emplois d'encadrement supérieur. Cette liste ferait l'objet d'un suivi en commun avec les ministères par la mission placée auprès du Premier ministre dont la création a été annoncée en Conseil des ministres le 22 octobre 2003.

Ce référencement ouvrirait la voie à l'établissement de fiches de postes en amont d'une décision de nomination et non plus à l'occasion d'un renouvellement de postes.

La réussite de cette méthode d'identification de l'encadrement supérieur nécessite cependant de satisfaire à trois exigences :

- la concomitance du travail dans tous les ministères pour éviter des distorsions dans le recueil d'informations. A cette fin, la mise en place de cellules « encadrement supérieur » dans chaque ministère serait nécessaire ;
- la distinction dans chaque entité entre emplois de cadres dirigeants et emplois de cadres supérieurs ;
- la prise en compte des emplois de direction des établissements publics à côté des emplois relevant des administrations centrales et déconcentrées.

### *2- La création d'une bourse de l'emploi*

Une fois le référencement des emplois effectué, la mise en place d'une bourse de l'emploi opérationnelle et transparente constitue une seconde étape à réaliser.

Sans préjuger des résultats de l'audit de la DGAFP sur le système qu'elle a développé à cette fin en 2001, la commission suggère que :

- la bourse des emplois de l'encadrement supérieur constitue un prototype pouvant ensuite servir de modèle pour une bourse de l'emploi élargie à tous les emplois des fonctions publiques ;
- sa supervision à l'échelon interministériel. C'est un gage du maintien du volontarisme dans la mobilité entre les fonctions publiques, entre les administrations centrales et déconcentrées, mais également entre les ministères, voire entre les directions d'un même ministère ;
- un logiciel simple en constitue la base informatique afin de faciliter l'installation du système sur Internet, et non plus seulement sur l'Intranet de l'administration de l'Etat ;
- un suivi journalier. Sa réussite en dépend. Il suppose la constitution d'une équipe spécifique et expérimentée pour l'animer.

### *3- La généralisation d'une liste restreinte de trois noms pour tout poste d'encadrement supérieur*

Pour la commission, le décideur politique doit pouvoir choisir les principaux responsables de son administration de manière claire, objective et incontestable. Ce principe devrait s'imposer pour pourvoir tous les postes de l'encadrement supérieur de l'Etat et des collectivités territoriales.

Elle soutient, en conséquence, l'idée de l'établissement d'une liste restreinte de trois noms par l'administration dans le cadre d'une procédure de sélection transparente et rigoureuse. Une telle procédure devrait être utilisée, dans un premier temps, pour la désignation des cadres dirigeants puis, progressivement, être généralisée à tous les emplois d'encadrement supérieur.

Cette méthode cumule deux avantages : elle conserve le principe démocratique du choix par le pouvoir issu du suffrage universel, tout en évitant les travers souvent dénoncés de nominations *intuitu personae* fondées sur des systèmes relationnels moins explicites.

### ***C- Le passage à une logique métiers et la fusion de plusieurs corps***

La commission s'est déjà prononcée dans son premier rapport pour une diminution du nombre de corps de l'encadrement supérieur de l'Etat. L'analyse qu'elle a conduite pour ce second rapport (voir en particulier la deuxième partie) confirme son appréciation. Cette orientation a par ailleurs été retenue dans la communication en Conseil des ministres du 22 octobre 2003. La commission propose quelques pistes concrètes sur le nombre de corps, dans le respect de deux principes :

- supprimer les corps aux effectifs réduits ;
- rapprocher les corps aux missions comparables.

#### *1- La poursuite de la fusion des corps scientifiques*

Le corps des ponts et chaussées est, depuis 2000, un corps renouvelé qui a réussi sa transformation par sa fusion avec trois autres corps (ingénieurs géographes, ingénieurs météorologues, ingénieurs de l'aviation civile). Le GREF est lui aussi un corps reformé récemment à partir de fusions de corps parfois fort anciens (agronomie et génie rural, eaux et forêts). La commission estime souhaitable de poursuivre sur la voie d'une fusion des corps issus de l'Ecole polytechnique.

Elle préconise en priorité :

- la fusion des corps de l'INSEE et du contrôle des assurances, dont la formation est identique ;
- la fusion du corps des ingénieurs des télécommunications – dont les effectifs sont appelés à décroître avec la transformation de France Télécom – avec le corps des ingénieurs des mines.

Dans un second temps, elle s'interroge sur le maintien d'un corps spécifique pour l'armement, compte tenu des mutations intervenues dans le domaine des industries de la défense depuis

cinquante ans. Dans ces conditions, elle suggère la mise sous statut civil de ce corps qui, selon ses propres responsables, se présente de plus en plus comme un corps « de la protection et de la sécurité ». Si la baisse de ses effectifs se confirme, la commission recommande d'examiner les conditions de la fusion de ce corps avec celui des ingénieurs des mines, justifiée par la vocation industrielle de leurs membres.

## *2- La fusion des corps juridictionnels et des inspections générales*

Compte tenu de la similitude des missions imparties aux juges administratifs, qu'ils soient membres du Conseil d'Etat ou membres du corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, et de la perméabilité de plus en plus forte entre les deux corps, la commission est d'avis qu'il n'y a plus lieu de les affecter dans des corps différents.

Quinze ans après la naissance des cours administratives d'appel et avec la multiplication des procédures devant la justice administrative, la commission estime logique de proposer la mise en place d'un nouveau corps unique : le corps des magistrats administratifs. Il résulterait de la fusion du corps du Conseil d'Etat avec le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Sur le même modèle, elle s'interroge sur la pertinence de conserver deux corps de magistrats financiers, vingt ans après la mise en place du corps des conseillers de chambres régionales des comptes. Elle suggère là aussi la création d'un seul corps de magistrats financiers pour reprendre l'ensemble des missions dévolues aux deux corps actuels (Cour des comptes et chambres régionales des comptes).

En ce qui concerne les inspections, la commission considère qu'à terme, l'idéal serait le rapprochement de toutes les inspections et la création d'un corps interministériel unique d'inspecteurs. La première étape de cette réforme pourrait être la fusion des trois inspections générales recrutant à la sortie de l'ENA (IGF, IGA, IGAS). En effet, l'évolution récente de l'action administrative est marquée par le recours croissant à des missions conjointes de ces trois inspections.

## *3- Vers une simplification d'ensemble*

La commission s'est posée deux questions :

- le rapprochement avec les modèles existant dans la plupart des Etats de l'OCDE ne conduit-il pas à remettre en cause la notion de corps pour le haut encadrement de la fonction publique ?
- le système de filières professionnalisées défendu dans le dernier rapport du Conseil d'Etat, constitue-t-il un axe de simplification des structures de la haute fonction publique ?

Les difficultés créées par un chamboulement général et immédiat en la matière et la nécessité de permettre aux statuts d'emplois (cf. *infra* IV, D) de s'affirmer comme mode de gestion de la haute fonction publique ont conduit la commission à répondre négativement à ces deux questions, en dépit de leur indéniable potentiel de renouvellement pour la gestion de la haute fonction publique.

Mais, soucieuse de voir le système actuel évoluer vers davantage de souplesse et d'efficacité, la commission estime que la simplification du système des corps pourrait à l'avenir conduire (outre la réduction à quatre du nombre de corps techniques déjà évoquée), à la réduction du

nombre de corps à l'issue de l'Ena : un corps d'administrateurs réparti en trois dominantes (internationale, économique et financière, administration générale), un corps de magistrats administratifs, un corps de magistrats financiers, un corps d'inspecteurs. Pour chacun de ces corps, la simplification pourrait être obtenue avec un pyramidage simple et une sortie dans un seul corps de débouché (un corps d'administrateur général, un corps de magistrats supérieurs, un corps d'inspecteurs généraux).

Cette évolution serait de nature à dépasser le débat récurrent depuis des années sur les « grands corps ». Elle permettrait également de rationaliser le haut encadrement sur un modèle, certes encore assez particulier, mais en définitive plus proche des standards internationaux.

## ***D- Un développement des emplois statutaires de direction***

### *1- La compatibilité avec le maintien d'une fonction publique de carrière*

Depuis quelques années, les statuts d'emplois<sup>62</sup> se sont fortement développés dans toute la fonction publique. Ils permettent de séparer la fonction spécifique exercée du déroulement « classique » de la carrière. Ils sont, de plus, indépendants de l'appartenance à un corps. Les titulaires sont souvent nommés sur la base d'un contrat d'objectifs uniquement lié à la nature du poste. Cette évolution vers une fonction publique d'emplois générale dans l'Union européenne (Italie, Suède, Belgique etc.) facilite la modernisation et la productivité. De plus, sans remettre en cause le choix initial d'une fonction publique de carrière, les statuts d'emploi garantissent une avancée vers davantage de fluidité de gestion, en surmontant les problèmes liés à la différenciation entre agents contractuels et agents statutaires.

Pour l'encadrement supérieur, les statuts d'emplois renforcent l'affirmation d'un véritable « management supérieur » de la fonction publique par objectifs. Ils créent peut-être une impression de positionnement professionnel plus instable, similaire à celle des principaux cadres supérieurs du secteur privé, mais, ils sont, dans tous les cas, beaucoup plus motivants.

### *2- La multiplication des statuts d'emplois*

Préconisé par Marcel Pochard dans son rapport sur l'encadrement supérieur, le statut d'emploi est aujourd'hui la solution la plus adaptée pour limiter dans le temps la présence sur un poste de responsabilité. Il constitue surtout le meilleur instrument juridique pour généraliser la pratique des contrats d'objectifs. Il permet, enfin, l'adaptation des rémunérations aux responsabilités effectives.

Pour maintenir la spécificité française d'une fonction publique de carrière, la commission considère que les statuts d'emploi offrent la meilleure garantie en termes de réactivité et de dynamisme managériaux. En effet, ils obligent les détenteurs du statut à réaliser l'adéquation des moyens mis à leur disposition avec les objectifs qui leur ont été fixés.

La commission préconise, en conséquence, le développement de ces statuts d'emploi.

---

<sup>62</sup>. Emplois non liés à la carrière, très souvent contractualisés. Ils sont assez nombreux pour les postes d'encadrement supérieur.

Elle propose leur extension à tous les emplois de l'encadrement supérieur et, en particulier, aux emplois de chefs de bureau, d'adjoints aux chefs de bureau et de chargés de mission auprès des directeurs et des sous-directeurs.

Par ailleurs, elle incite l'administration de l'Etat et, en premier lieu, la DGAFP à aller au-delà de la simple pérennisation du statut de directeur de projet dont la création récente<sup>63</sup> pour des missions transverses n'a pas encore été suffisamment prise en compte par les ministères pour faire évoluer les organigrammes classiques.

Plusieurs autres statuts d'emploi pourraient être mis en place, notamment à la faveur de la décentralisation : au-delà des facilités de gestion, ils sont de nature à favoriser l'arrivée de cadres issus du secteur privé et ils créent la base d'une réflexion nouvelle pour l'organisation des ministères.

---

<sup>63</sup>. Décret n°2000-449 du 23 mai 2000 relatif aux emplois de directeur de projet.

## **SYNTHESE ET CONCLUSION**

---

L'ouverture à la concurrence, la décentralisation et l'intégration européenne constituent trois évolutions majeures de l'Hexagone au cours des vingt-cinq dernières années. Celles-ci devraient s'accroître dans l'avenir. Il est du devoir de l'Etat employeur de tenir compte de ces changements et d'en tirer les conséquences.

L'époque d'un environnement international stable est révolue. Aujourd'hui, la montée des risques et les aléas du quotidien exigent une réactivité rapide. La reconversion et l'adaptation des individus n'étant jamais immédiates, la nécessité de recruter sur des bases plus larges et moins permanentes s'accroît, pour tout employeur. Des conditions élargies d'accès à la fonction publique exigent en même temps la définition de critères efficaces de sélection, dans la transparence républicaine.

Jusqu'à présent, grâce à des filières d'exception, l'administration française a recruté ses cadres dirigeants à des prix inférieurs à ceux du marché. La commission doute qu'elle puisse, longtemps encore, bénéficier d'un tel privilège. Dans un contexte de concurrence de plus en plus vive, la méconnaissance relative par l'administration de ses besoins et des compétences susceptibles d'y satisfaire ne peut que l'affaiblir. Seule une véritable gestion de ses ressources humaines (du recrutement à la retraite) lui épargnera le déclin.

La fonction publique recrute ses cadres dirigeants à travers deux grandes filières (Ena et Ecole polytechnique, et les dix-neuf corps qui en dépendent). A l'intérieur de ce champ d'investigation, et pour répondre à la mission qui lui a été confiée, la commission a suivi une logique articulée en trois temps :

Dans un environnement complexe, mouvant et heurté, comment évoluent les fonctions de l'Etat et des collectivités publiques et les besoins en compétences nécessaires pour les assumer ?

Quels sont les moyens dont dispose l'Etat pour adapter son encadrement supérieur ?

Quelles actions engager pour améliorer le recrutement, la formation et la gestion des personnels de la haute fonction publique ?

Les deux premières interrogations relèvent respectivement du constat prospectif et de l'inventaire inédit. La troisième appelle un ensemble de propositions.

\*

A la première question (partie I), la commission répond en insistant sur deux éléments : les tendances démographiques, d'une part, et les nouvelles fonctions de l'Etat, d'autre part. Elles imposent souplesse et réactivité. Toutes deux appellent un renouvellement des réponses en terme de compétences des hauts fonctionnaires.

Le constat démographique implique à lui seul une gestion prévisionnelle : d'ici à 2015, la moitié des fonctionnaires actuellement actifs seront partis en retraite.

Le changement de nature des interventions de l'Etat (importance croissante de la délégation), la complexité des niveaux de décisions (décentralisation, européanisation), la multiplication des attentes des citoyens (simplifications administratives), les nouvelles demandes de protection (risques climatiques ou environnementaux comme les inondations, les pollutions, la sécheresse ou encore la chaleur extrême, les problèmes sanitaires et sociaux, la vache folle, le SIDA ou le SRAS) modifient la donne. L'Etat est incapable de faire face, seul, à toutes ces requêtes et exigences. Il doit désormais orchestrer les actions des différents partenaires, locaux, nationaux, européens. A la traditionnelle logique de gouvernement, qui stipule que toute règle doit provenir du pouvoir central et s'imposer uniformément à la totalité du territoire, se substitue progressivement, de façon différentielle suivant les régions, un autre mode d'organisation et de régulation de l'activité : la gouvernance.

La commission a regroupé en trois catégories les nouvelles fonctions de l'Etat : *orientation* (définition des axes de développement et des grandes options nationales) *et régulation, protection* (bouclier contre les risques de tout ordre), *évaluation et contrôle*. Pour y satisfaire, des compétences renouvelées doivent être maîtrisées : écouter, coordonner, négocier, animer des réseaux (définition des politiques *ex ante*), évaluer et contrôler la mise en œuvre des actions (intervention *ex post*), intégrer en permanence les besoins des citoyens, en particulier par un renforcement de la qualité de l'action publique (*ex ante* et *ex post*).

Les besoins liés aux transformations du rôle de l'Etat conduisent naturellement à s'interroger sur les profils recrutés à l'heure actuelle, sur la répartition entre ingénieurs et énarques et sur les formations dispensées pour accéder à des fonctions de responsabilité et de direction.

\*

A cette fin, la commission s'est livrée à une exploration des données disponibles et à un examen de leur possible usage (partie II). Son enquête statistique a porté sur l'organisation, la gestion, la formation et la mobilité de l'encadrement supérieur de la fonction publique.

De ce bilan, quatre enseignements ressortent :

*L'Etat employeur connaît très mal ses cadres dirigeants.* Il ne dispose pas d'informations précises sur les effectifs, l'origine, la carrière et le statut de ses employés de haut niveau. Les données disponibles sont lacunaires, hétérogènes, disparates et dispersées. Il n'existe aucune gestion interministérielle des agents. Ce sont les corps qui, parfois en coordination avec les ministères de rattachement de leurs membres, gèrent les effectifs. Les corps eux-mêmes, qui forment l'ossature de la haute fonction publique, sont très divers et entretiennent fort peu de rapports les uns avec les autres. Cet état de fait accroît l'opacité générale du système.

*La gestion des effectifs est fort peu rigoureuse.* Abandonnée aux corps, elle favorise le corporatisme. La gestion prévisionnelle fait défaut la plupart du temps. Même si la majorité des corps étudient depuis peu les départs à moyen terme et essaient de prévoir en conséquence le nombre des recrutements sur cinq ou dix ans, leurs prévisions restent peu élaborées pour les recrutements à long terme. Encore faut-il ajouter que le souci quantitatif l'emporte presque toujours sur l'impératif qualitatif.

*La formation permanente est quasi inexistante.* La France est un des seuls pays d'Europe à organiser une véritable formation des fonctionnaires, avant leur première prise de fonction. Cette formation initiale, de qualité, n'est ni étoffée, ni prolongée, ni adaptée par une formation permanente de même niveau pendant la carrière professionnelle. Même si des efforts récents

peuvent nuancer le propos, la formation permanente reste le parent pauvre de l'encadrement supérieur de la fonction publique.

*La mobilité est très insuffisante.* Au sein des corps d'encadrement supérieur : les détachements de l'Etat offrent la vision d'une fonction publique morcelée en de multiples corps qui constituent autant de mondes clos. Les échanges entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale sont peu nombreux et déséquilibrés. Entre l'administration française et les administrations étrangères, notamment au sein de l'Union européenne, les mouvements sont rares et très inégaux.

\*

Afin que l'administration devienne le gestionnaire de son encadrement supérieur, la commission avance quatre séries de propositions (partie III) :

*Améliorer les conditions de recrutement.* Cela nécessite trois évolutions. 1/ Une meilleure connaissance des flux actuels et à venir (cela implique une étude à mener). 2/ Un accroissement de la diversité des profils : augmenter la part relative des experts scientifiques. 3/ Un recours plus fréquent à des recrutements de compétences spécifiques ou d'appoint : vacations, accords contractuels, appels à des expertises extérieures.

*Rééquilibrer formation initiale et formation permanente.* Il s'agit de renforcer l'expertise scientifique et l'ouverture d'esprit vers l'entreprise, la société civile et l'étranger, de généraliser les dominantes dans les écoles pour développer l'aptitude à la spécialisation et de maintenir la spécificité de la formation professionnelle en matière de santé.

Les relations entre les écoles scientifiques, conçues comme des prestataires de services et les administrations employeuses devraient être clarifiées (comme pour l'Ena), par exemple par la création d'un conseil pédagogique scientifique présidé par une personnalité désignée par le Premier ministre, chargé de définir des axes de formations prioritaires et par l'établissement de cahiers des charges pour chacune d'entre elles.

Simultanément, le renforcement de la formation permanente, valorisée, systématisée et pilotée d'un point de vue interministériel constituerait le gage d'une meilleure gestion des carrières.

*Adopter de nouvelles pratiques de gestion des hauts fonctionnaires.* Cela suppose d'identifier les potentiels suivant les besoins, d'adapter les statuts (favoriser toutes les mobilités, et particulièrement la mobilité fonctionnelle tout au long de la vie), de développer une nouvelle approche des promotions internes (ce que proposait le premier rapport sur l'Ena avec une seconde voie d'accès aux postes de responsabilité dans l'administration, option non retenue par le gouvernement), de recruter davantage de fonctionnaires en provenance de l'Union européenne, d'individualiser le suivi des carrières (gestion par objectifs formalisés, définition claire des postes et des compétences requises, établissement d'une liste restreinte de trois noms pour tout poste de haut encadrement, passage à une logique de métiers).

*Individualiser les suivis et poursuivre la fusion des corps.* Des mouvements de fusion de corps sont en cours. Il faut les accélérer. D'autres doivent être engagés, afin de rapprocher aussi certaines écoles. La concurrence l'impose, pour acquérir la nécessaire crédibilité internationale, sans remettre en cause l'excellent principe d'école scientifique qui irrigue à la fois la fonction publique et le secteur privé.

## **ANNEXES**