

**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

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

PARTIE III- LES PROPOSITIONS	35
I- L'ÉLARGISSEMENT DES CONDITIONS DU RECRUTEMENT	35
<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>
II- LE RÉÉQUILIBRAGE ENTRE LA FORMATION INITIALE ET LA FORMATION PERMANENTE	37
<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
III- DE NOUVELLES PRATIQUES DE GESTION DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE	42
<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
IV- VERS UNE INDIVIDUALISATION DU SUIVI	47
<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
SYNTHESE ET CONCLUSION	53
ANNEXES	56

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)¹.

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 commission² 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.

¹. *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.

². 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 (DGAFP³), 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 spécifiques⁴.

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 corps⁵ 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 direction⁶, 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.

³. Cf. en annexe 15 le glossaire des sigles.

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

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

⁶. 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 spécialisation⁷, 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).

⁷. 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 indépendantes⁸ 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 Lemoyne de Forges⁹, 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.

⁸. 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)...

⁹. Jean-Michel Lemoyne 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 exclure¹⁰. 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

¹⁰. 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 client¹¹, 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 (Lolf) du 1^{er} août 2001 et de la généralisation du contrôle de gestion, les hauts fonctionnaires doivent respecter des critères de qualité et rendre compte des résultats obtenus¹².

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^{ème} siècle¹³, 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,

¹¹. 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.

¹². 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...

¹³. 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 organisation¹⁴.

L'exercice est malaisé : comme le rapport de Jean-Pierre Weiss l'a souligné en 1996, il sacrifie aisément « *aux sensibilités du moment* »¹⁵. 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.

¹⁴. 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.

¹⁵. 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 garanties¹⁶.

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 :

Contexte	Fonctions	Aptitudes des hauts fonctionnaires
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

¹⁶. 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 supérieur¹⁷. 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 citoyens¹⁸. 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

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

¹⁸. 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 structurels¹⁹. 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

¹⁹. 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 fonctionnaires²⁰.

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

²⁰. 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 Cieutat²¹ 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 européen²² 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 scientifiques²³.

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 ;

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

²². 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.

²³. 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'Ecole 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'accélérer 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 2012²⁴.

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'Etat.

2- Le défi : le risque de déséquilibres démographiques ponctuels

A l'instar de la plupart des autres pays de l'OCDE²⁵, 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 1998²⁶, plutôt que d'anticiper le phénomène par des mesures particulières.

²⁴. CNFPT, *Fonction publique territoriale, perspectives démographiques*, 2001.

²⁵. 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.

²⁶. 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 civils²⁷, 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)²⁸.

*
* *

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.

²⁷. 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).

²⁸. 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 polytechnique²⁹ et douze corps issus de l'Ena³⁰. 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 environ³¹ 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 questionnaires³² 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.³³

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

²⁹. 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.

³⁰. 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.

³¹. 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.

³². Cf. annexe 7.

³³. 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 budgétaire³⁴.

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 traiter³⁵.

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.

³⁴. Cf. annexe 8, en particulier tableau 12.

³⁵. 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 étrangères³⁶,
- 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'étranger³⁷,
- 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.

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

³⁷. 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 Ponts³⁸ 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^{ème} 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.

³⁸. L'extension des missions du corps des ponts et chaussées est à ce titre exemplaire : créé au début du XVIII^{ème} siècle pour concevoir les chemins du royaume et en assurer l'entretien, le corps se trouve au cours du XIX^{ème} 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^{ème} 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'Orient³⁹ 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,

³⁹. 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 étrangères⁴⁰.

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 des 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

⁴⁰. 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 carrières⁴¹.

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

⁴¹. 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 polytechnique⁴².

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 enquête⁴³ 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.

⁴². Cf. annexe 6.

⁴³. 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 bureau⁴⁴ 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 séminaires⁴⁵ 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

⁴⁴. 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 ».

⁴⁵. 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 formations⁴⁶.

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.

⁴⁶. 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 »⁴⁷.

⁴⁷. Ou tutorat. Source : IGPDE.

III- Des mobilités rares

La mobilité est une notion à contenu variable⁴⁸. 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 publiques⁴⁹. 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 recrutement⁵⁰ explique l'importance des détachements pour les sous-préfets et les conseillers commerciaux de ces deux derniers corps⁵¹.

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.

⁴⁸. Cf. annexe 12.

⁴⁹. Cf. annexe 13.

⁵⁰. 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.

⁵¹. 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)⁵².

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 réglementaire⁵³, elle a également conduit à une certaine alternance géographique⁵⁴ 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.

⁵². Cf annexe 11.

⁵³. 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.

⁵⁴. Même si, dans les fait, cette ouverture géographique est moins systématique que ne le souhaitent 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 financier⁵⁵. 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 economico-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).

⁵⁵. 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 régalienne. 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 Picq⁵⁶. 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.

⁵⁶. 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 réglementaire⁵⁷, 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 actuelle⁵⁸, 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

⁵⁷. 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.

⁵⁸. 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 public⁵⁹, 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

⁵⁹. 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 réflexion⁶⁰ 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 modifié⁶¹ à cet effet.

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

⁶¹. 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 DGAFF 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 explicités.

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'emplois⁶² 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.

⁶². 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 récente⁶³ 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.

⁶³. 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

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1

Lettre de mission de la commission

Annexe 2

Composition de la commission

Annexe 3

Personnalités auditionnées par la commission

Annexe 4

Bibliographie

Annexe 5

Présentation des corps issus de l'Ecole polytechnique

Annexe 6

Formation des corps issus de l'Ecole polytechnique

Annexe 7

Questionnaire sur les corps d'encadrement supérieur
issus de l'Ena et de l'Ecole polytechnique

Annexe 8

Etude statistique sur les effectifs et les emplois des corps d'encadrement supérieur
issus de l'Ena et de l'Ecole polytechnique

Annexe 9

Questionnaire sur la formation permanente de l'encadrement

Annexe 10

Tableau synoptique sur la formation permanente

Annexe 11

Note sur les emplois administratifs de direction dans les collectivités territoriales

Annexe 12

Les mobilités dans la fonction publique

Annexe 13

Les procédures de mobilité

Annexe 14

Les emplois d'encadrement supérieur dans quelques administrations

Annexe 15

Glossaire des sigles

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

LE MINISTRE

23 JAN. 2003

Monsieur le Directeur général,

Voulue par le Président de la République et placée au premier rang des priorités du Gouvernement, la réforme de l'Etat implique d'importants changements dans la façon dont les fonctionnaires sont recrutés, formés et gérés. En particulier, la formation des cadres supérieurs de l'administration est un des éléments sur lesquels doit s'appuyer la réforme de notre système de gestion publique.

Le Gouvernement a engagé une réflexion sur l'avenir de la haute fonction publique. Il a aussi décidé de moderniser et de renforcer la formation, aussi bien initiale que permanente, des cadres supérieurs des différentes fonctions publiques. L'ouverture aux questions européennes et internationales, la prise en compte des préoccupations managériales, la connaissance concrète des réalités économiques, culturelles et sociales, sont autant d'enjeux pour les futurs gestionnaires de nos services publics.

Parallèlement à cette démarche de portée générale, une réflexion sur l'avenir et la place de l'Ecole Nationale d'Administration dans notre société est devenue indispensable. En effet, des critiques nombreuses sont adressées à la conception actuelle de l'Ecole : elles portent sur le concours d'entrée, sur la qualité de la formation dispensée aux élèves et son adaptation aux besoins réels de la société, sur les procédures d'affectations des élèves dans les corps à la sortie, et sur le fonctionnement de l'ENA.

Le Gouvernement a décidé d'engager rapidement une importante réforme de l'Ecole Nationale d'Administration devant déboucher sur des changements d'envergure d'ici à l'automne de 2003.

Cette réforme doit marquer de façon visible la modernisation de la formation des cadres supérieurs dont les fonctions publiques auront besoin dans les années à venir. Elle doit aussi permettre à l'Ecole de se doter d'une organisation conforme aux exigences de la réforme de l'Etat dont l'ENA doit être un des vecteurs.

De façon à conseiller les Pouvoirs publics dans la préparation des changements envisagés, je vous demande de bien vouloir assurer la présidence d'une commission formée de personnalités particulièrement qualifiées dans les sujets touchant à la formation des cadres, et provenant d'horizons professionnels et intellectuels divers, dont la composition, en dehors de vous-même, est la suivante :

M. Bernard Cieutat, Président de chambre à la Cour des comptes.

M. François Rachline, Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Conseil de sociétés.

M. Jean-Pierre Giblin, Ingénieur général des Ponts et Chaussées.

Mme Marine Dorne-Corraz, Directrice des ressources humaines à la Caisse des dépôts et consignations.

M. Jean-Luc Bodiguel, Docteur d'Etat en Sciences Politiques, Directeur de recherches émérite au Centre National de la Recherche Scientifique.

Mme Chantal Pelissier, Chef de service au Ministère de l'Education nationale.

M. Erik Izraelewicz, Rédacteur en chef-éditorialiste aux Echos.

M. Christian Chapuis, ancien Président de la Fédération des fonctionnaires CGC, ancien membre du Conseil Economique et Social.

Votre commission disposera de deux rapporteurs qui sont MM. Antoine Godbert, Administrateur civil, chargé de mission auprès du Directeur général de l'administration et de la fonction publique, et David Coste, Inspecteur à l'Inspection générale de l'administration.

Je souhaite que la Commission que vous présidez puisse se pencher sur les sujets suivants.

1. Je vous demande en premier lieu de proposer les axes d'une réforme ambitieuse de l'Ecole Nationale d'Administration. Une réflexion sans préjugé ni exclusive, doit être menée. Il s'agit :

- de conforter l'ENA comme centre de formation, mais aussi de coopération et de recherche, davantage ouvert sur les réalités économiques et sociales du pays, sur l'évolution de la société mais aussi sur l'internationalisation croissante des échanges.

- de clarifier les relations entre l'ENA et l'Etat employeur, qui doit mieux faire connaître ses attentes par rapport à l'école. Il conviendra également d'envisager les conditions de coopération entre l'ENA et les autres écoles de formation des cadres de l'administration.

Vos propositions, qui devront respecter le caractère **d'école d'application** de l'ENA, porteront notamment sur les points suivants :

- l'organisation et le fonctionnement de l'Ecole ;

- la formation initiale des élèves français : ceci vise le concours d'entrée, la pédagogie et le régime des études, la procédure de sortie. Il importe que la formation initiale fasse, à côté de la scolarité proprement dite, une large place aux stages et aux

périodes pratiques permettant aux élèves d'avoir une approche concrète de la vie des services de l'Etat, tant centraux que déconcentrés, de celle des collectivités territoriales, des postes diplomatiques, des institutions communautaires, des organisations internationales, mais aussi des entreprises ou des institutions du secteur associatif et de l'économie sociale.

- le rôle de l'Ecole dans le domaine de la formation permanente, aussi bien pour les fonctionnaires de l'Etat que ceux des autres fonctions publiques ;
- la formation des élèves et auditeurs étrangers ; en particulier, vous définirez les modalités propres à assurer le rayonnement international de l'Ecole, notamment par la reconnaissance de son niveau de formation vis-à-vis des établissements de formation comparables à l'étranger.
- les modalités d'une amélioration de la présence de l'Ecole dans la coopération internationale ;
- le rôle de l'Ecole en matière de recherche.

J'apprécierais que vous me remettiez sur ce premier point un rapport d'ici à trois mois.

2. Je vous demande de faire en second lieu des propositions concernant l'évolution des formations de hauts fonctionnaires et des flux de recrutements par l'ENA dans le contexte nouveau de la décentralisation et de la réforme de l'Etat.

Vous vous interrogerez aussi bien sur les fonctionnaires de l'Etat, qu'ils soient généralistes ou membres de corps d'ingénieurs, que sur les cadres des autres fonctions publiques. Votre réflexion pourra porter sur le mode de recrutement, la nature des épreuves des concours, le contenu des programmes, les méthodes pédagogiques, les correspondances avec les institutions étrangères comparables.

Vous vous interrogerez aussi sur l'impact prévisible de la décentralisation sur la formation des cadres les plus élevés de la fonction publique. En particulier, les questions suivantes devront être abordées:

L'Etat doit-il conserver, du fait de la qualité qu'elles ont acquises, un ensemble d'écoles de formation au-delà de ses propres besoins, pour tenir compte des besoins propres aux collectivités territoriales ? Les flux de recrutement dans ces écoles doivent-ils rester au niveau actuel ? Doit-on mutualiser, voire regrouper, les outils de formation, comme par exemple l'Ecole nationale d'administration et l'Institut national des études territoriales ?

De même, il vous appartiendra de faire des recommandations sur les flux de recrutements de hauts fonctionnaires, à commencer par les effectifs des promotions de l'ENA.

L'évolution des effectifs mis aux concours doit être abordée en considération des tendances qui se dégagent pour les effectifs des fonctionnaires de l'Etat et de l'évolution des services qui seront concernés par la décentralisation.

Les conséquences de vos réflexions doivent pouvoir se traduire dès les concours organisés en 2003, en particulier pour ce qui est de l'ENA. Ceci impose de réfléchir à la répartition entre les recrutements par la voie de l'ENA et les autres modes d'accès à la haute fonction publique (corps d'ingénieurs, recrutements externes).

Je vous remercie de me faire parvenir votre rapport sur ce deuxième point pour le 15 juin 2003.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de ma considération distinguée

Bien à vous



Jean-Paul DELEVOYE

Yves-THIBAUT DE SILGUY
Directeur Général
SUEZ

1, rue de la Ville l'Evêque
875383 - PARIS CEDEX 08

Annexe 2

Composition de la commission

Président : M. Yves-Thibault de Silguy, ministre plénipotentiaire, ancien membre de la Commission européenne, Délégué général de Suez.

M. Bernard Cieutat, président de chambre à la Cour des comptes.

M. François Rachline, professeur d'économie et conseil. Université de Paris-X (Nanterre) et Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po). Vice-président du conseil de direction de Sciences Po.

M. Jean-Pierre Giblin, ingénieur général des ponts et chaussées. Président de section au Conseil général des ponts et chaussées.

Mme Marine Dorne-Corraze, directrice des ressources humaines à la Caisse des dépôts et consignations.

M. Jean-Luc Bodiguel, docteur d'Etat en sciences politiques, directeur de recherches émérite au Centre National de la Recherche Scientifique.

Mme Chantal Pelissier, chef de service au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

M. Erik Izraelewicz, rédacteur en chef-éditorialiste aux Echos.

M. Christian Chapuis, ancien président de la fédération des fonctionnaires CGC, ancien membre du Conseil économique et social.

Rapporteurs :

M. Antoine Godbert, administrateur civil, chargé de mission auprès du directeur général de l'administration et de la fonction publique.

M. David Coste, inspecteur à l'inspection générale de l'administration.

Mlle Stéphanie Dupays, administratrice de l'INSEE.

Annexe 3

Personnalités auditionnées par la commission

La commission a auditionné les personnalités suivantes, en plus de celles rencontrées au cours du premier semestre 2003 lors de la réalisation de son premier rapport¹ :

M. Jean-Marie André, représentant des enseignants, Ecole nationale de la santé publique (ENSP).

M. Jean-Marie Aurant, directeur général de l'administration, ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

M. Gilbert Azibert, directeur de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM).

M. Pierre Bascary, directeur de l'Ecole nationale supérieure de l'aéronautique et de l'espace (ENSAE-Sup'Aéro).

M. Marie-Joseph Bissonier, président du conseil général d'Ille-et-Vilaine.

M. Bruno Borghèse, président de l'association ENA-IRA 3C.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, président de l'Union nationale des centres de gestion.

M. Bernard Carayon, député du Tarn.

M. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE.

M. Bruno Chavanat, conseiller technique au cabinet du Premier ministre.

Mme Guillemette Chevallier, représentante CFDT du personnel, Ecole nationale de la santé publique (ENSP).

M. Pascal Chevit, directeur de l'Ecole nationale de la santé publique (ENSP).

M. Fabrice Dambrine, président de la Fédération des grands corps techniques de l'Etat (FGCTE).

M. Didier Danet, directeur des enseignements et de la recherche, Ecole nationale de la santé publique (ENSP).

M. Michel Delaye, vice-président du Conseil général de l'armement.

M. Gérard Druesne, directeur général de l'institut européen d'administration publique.

¹. Cf. annexe 3 du rapport *Moderniser l'Etat : le cas de l'Ena*, La documentation française, 2003, p. 87.

M. Jean-Pierre Duport, président de Réseau Ferré de France.

M. Emmanuel Goddat, délégué national du Syndicat national des cadres hospitaliers.

M. André Grammont, vice-président du Conseil général du génie rural, des eaux et forêts.

M. Rodolphe Greif, vice-président du Conseil général des mines.

M. Didier Guérin, représentant CFDT du personnel, Ecole nationale de la santé publique (ENSP).

M. Jean-Michel Hubert, vice-président du Conseil général des technologies de l'information.

Mme Catherine Jacquemin, vice-présidente du conseil général d'Ille-et-Vilaine.

M. Hervé Lainé, secrétaire général du Groupe des associations de la haute fonction publique (GAHFP ou « G 16 »).

M. Benoît Legait, directeur de l'Ecole nationale supérieure des mines de Paris.

M. Christophe Lerat, représentant des enseignants, Ecole nationale de la santé publique (ENSP).

M. Vincent Mahé, conseiller technique au cabinet du Président de la République.

M. Thomas Maréchal, président du conseil des élèves de l'Ecole nationale de la santé publique (ENSP), et les autres membres de la délégation des élèves.

M. Claude Martinand, vice-président du Conseil général des ponts et chaussées, président de l'Institut de la gestion déléguée.

M. Jean-François Mattéi, ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées.

Mme Marie-France Moraux, directrice de l'encadrement, ministère de la jeunesse, de l'éducation et de la recherche.

Général Gabriel de Nomazy, directeur de l'Ecole polytechnique.

M. Marc Oberlé, ingénieur général des télécommunications, administrateur du Groupe des Ecoles des Télécom (GET).

Mme Martine Orio, directrice d'hôpital, vice-présidente de l'Association des élèves et anciens élèves de l'Ecole nationale de la santé publique (ENSP).

M. Philippe Parini, secrétaire général, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

M. Michel Pommeret, représentant du personnel Sud, Ecole nationale de la santé publique (ENSP).

M. Jean Poulit, président du Groupe des associations de la haute fonction publique (GAHFP ou « G 16 »).

M. Gérard Pourchet, vice-président du conseil régional de Bretagne, chargé de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle.

M. Jean-Luc Prigent, directeur adjoint au directeur régional des affaires sanitaires et sociales de Bretagne, membre du conseil d'administration de l'Association des inspecteurs des affaires sociales.

Mme Evelyne Ratte, secrétaire générale, ministère de la défense.

M. Michel Rocard, ancien Premier ministre, député européen.

M. Louis-Alain Roche, directeur des ressources humaines de la délégation générale à l'armement (DGA).

Mme Marie-Solange Tissier, chef de service du Conseil général des Mines et directrice adjointe de l'Ecole nationale supérieure des mines de Paris.

M. Tixeront, directeur de l'Ecole nationale supérieure de techniques avancées.

M. Jean-Dominique Tortuyaux, directeur des formations, Ecole nationale de la santé publique (ENSP).

M. Rémi Toussain, directeur de l'Institut national agronomique Paris-Grignon.

Mme Claudine Tropet, représentant du personnel Sud, Ecole nationale de la santé publique (ENSP).

M. Cyril Van Effenterre, directeur de l'Ecole nationale du génie rural et des eaux et forêts.

M. Pierre Veltz, directeur de l'Ecole nationale des ponts et chaussées.

M. Paul Vialle, président de section au Conseil général des eaux et forêts, président de l'AFSSA.

M. Alain Vieuxloup, directeur général des services du département de la Sarthe.

M. Denis Vigouroux, ingénieur général des eaux et forêts, président de la 1^{ère} section de la délégation de l'orientation et du suivi des ingénieurs du génie rural et des eaux et forêts.

Mme Catherine Zaidman, secrétaire générale de l'observatoire de l'emploi public (OEP).

Annexe 4

Bibliographie

1. Rapports

1.1. Sur la fonction publique et son encadrement supérieur

Michel BAUER, *Production et gestion de la ressource dirigeante/ séminaire Fonction publique*. Entreprise et personnel, septembre 2000.

Michel BAUER, Bénédicte BERTIN-MOUROT et Pascal THOBOIS, *La gestion de la ressource dirigeante : levier et/ou frein de la modernisation de l'administration. Comparaison France, Grande-Bretagne, Italie*, rapport de l'Observatoire des dirigeants, LSCI -CNRS, octobre 2002.

Claire BAZY-MALAUERIE, *Evaluation des personnels d'encadrement supérieur de l'Etat*, décembre 1999.

Hélène BERNARD, *Propositions pour une harmonisation de la gestion des personnels de direction des administrations centrales de l'Etat*, Rapport au ministre de la Fonction Publique, mars 2002.

Sylviane CARRÉ, *Les Fonctionnaires de l'Etat « Hors échelle »*, DGAFP, juin 1996.

CERDES, *Etude sur l'évolution démographique du corps des administrateurs civils*, DGAFP, 2001.

Véronique CHANUT, *La formation continue de l'encadrement supérieur de l'Etat, Bilan des pratiques et perspectives*, La Documentation française, 1998.

Bernard CIEUTAT, *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, rapport du Commissariat général du Plan, La Documentation française, 2000.

Anne-Marie COLMOU, *L'encadrement supérieur de la fonction publique : vers l'égalité entre les hommes et les femmes*, Rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation, La Documentation Française, 1999.

Conseil d'Etat, Section du rapport et des études, *Le système français de fonction publique*, rapport annuel 2003 (en particulier le fascicule n°7, *Fonctions publiques comparées*).

DGAFP, *Les corps de fonctionnaires recrutés par la voie de l'ENA*, La Documentation française, 1992.

DGAFP, *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, guide méthodologique*, juin 2001.

DGAFP, *Mission interministérielle de suivi et de gestion des administrateurs civils, rapport d'activité 2002-2003*, DGAFP, décembre 2003.

Equipe Recherche, études, veille de l'IGPDE (François WAITROP, Céline CHOL, Brigitte COUE, Olivier GIRARDIN, Michel MARECHAL), *Réformer l'encadrement supérieur : l'expérience de sept pays*, février 2003.

Jean-Michel EYMERI et Julien PAVILLARD, *Les administrateurs civils, fin de carrière et débouchés*, La Documentation française, 1997.

Jean-Michel EYMERI, *Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : variations sur le thème de la carrière*, DGAFP, 2000.

Jean-Michel LEMOYNE 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.

Daniel LIMODIN et Jean BEMOL, *Rénovation de la gestion de l'encadrement supérieur de l'Etat. Rapport du groupe de travail n°4 relatif au décloisonnement des viviers, pour l'accès aux emplois de direction des services déconcentrés et des administrations centrales*, décembre 1999.

Max David MAMOU, *Rapport d'étude sur la mise en œuvre du troisième accord-cadre dans ses dispositions relative à la formation continue des cadres de l'Etat*, Ecole Nationale d'Administration.

Jean-Marie PALACH et Eric PIOZIN, *la mobilité des fonctionnaires*, IGAS, mai 1998.

Jean-Claude PERREL, *Administrer les agents : une politique pour l'encadrement supérieur et les emplois atypiques*, Commissariat général du Plan, juin 2000.

Jean PICQ, *L'Etat en France, Servir une nation ouverte sur le monde, rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 1995.

Jean PRADA, *Rapport sur l'encadrement supérieur*, 1993.

Jacques RIGAUDIAT, *Gérer l'emploi public*, 1994.

François SCHEER, *Rapport d'une mission de réflexion sur l'ouverture internationale de l'Ecole nationale d'administration (ENA) et de l'institut internationale d'administration publique (IIAP)*, 1992.

SENAT, *Avis présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2004, adopté par l'assemblée nationale, Tome IX, Fonction Publique*, par M. Pierre Fauchon, 2003-2004.

SENAT, *Rapport général fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2004, adopté par l'assemblée nationale, par M. Philippe Marini, tome III, Les moyens des services et les dispositions spéciales*, 2003-2004.

Commission sur la réforme de l'Ena et de la formation des cadres supérieurs des fonctions publiques présidée par Yves-Thibault de SILGUY, *Moderniser l'Etat, le cas de l'Ena*, rapport à Monsieur le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, avril 2003.

Jean-Claude THOENIG, (ss la dir.), *Les administrateurs civils dans les services centraux de l'Etat face à leur carrière et à leur travail*, La Documentation française, 1992.

Jean-Pierre WEISS, *L'encadrement supérieur des administrations de l'Etat, rapport à Monsieur le Premier ministre sur les prévisions d'évolution*, décembre 1996.

1.2. Sur des sujets annexes

Association des administrateurs territoriaux de France (Marine DORNE-CORRAZE, Marie-Yvonne POUJADE, Catherine BIECHER), *Enquête statistique sur le cadre d'emplois des administrateurs*, mai 1998.

CNFPT, *Fonctions publique territoriale, perspectives démographiques*, 2001.

Comité stratégique de la DATAR, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France, rapport au Premier ministre*, 29 janvier 2003.

DGAFP, *Dossier du séminaire des directeurs du personnel et de l'administration générale et des hauts fonctionnaires chargés de la modernisation et de la déconcentration*, Ermenonville, octobre 2003.

Bernard DREYFUS, *La formation des cadres supérieurs territoriaux à l'institut de Strasbourg*, Rapport au président du CNFPT, 2002.

ECOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE, *Formation continue nationale, bilan 2002 et propositions 2004*, juin 2003.

Paul HELMS, Ghislaine SOULET, Karine AURIOL, *Etude de faisabilité portant sur la création à Strasbourg d'un pôle européen d'administration publique*, Université Robert Schuman, Strasbourg, octobre 2002.

Amiral Jacques LANXADE, *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, rapport du Commissariat Général du Plan, La Documentation française, 2002.

OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI PUBLIC, *Rapport annuel*, La documentation française, octobre 2002.

Gilbert SANTEL, *La modernisation de l'administration territoriale de l'Etat*, rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, octobre 1998.

Gérard VLAMYNCK, Gérard LAYOLE, CNESSS, *Réforme de la scolarité, la 40^{ème} promotion : évolution des nouvelles pratiques*, juillet 2002.

2. Livres, articles, thèses

Sur la fonction publique et son encadrement supérieur

Marc Olivier BARUCH et Vincent DUCLERT, (ss. la dir.), *Serviteurs de l'Etat. Une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, La Découverte, 2000.

Pierre BIRNBAUM, *Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Le Seuil, 1994.

Jean-Luc BODIGUEL et Jean-Louis QUERMONNE, *La haute fonction publique sous la V^{ème} République*, Presses Universitaires de France, 1983.

Pierre BOURDIEU, *La Noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Editions de Minuit, 1989.

Joël CAUDEN et Isabelle CAUDEN-CRIQUET, *La formation dans les trois fonctions publiques*, Berger-Levrault, 2002.

Dominique CHAGNOLLAUD, *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIII^{ème}-XIX^{ème} siècle*, Fayard, 1991.

Michel CROZIER, *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Interéditions, 1995.

Jean-Yves DORMAGEN, *Pourquoi il n'y a plus de haute fonction publique en Italie ?*, in *Pour une science politique de l'administration : retour vers le futur*. VII^{ème} congrès de l'association française de science politique, Lille, 2002.

Vincent DUBOIS et Delphine DULONG (ss. la dir.), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Presses Universitaires de Strasbourg, 1999.

Jean-Michel EYMERI, *Comparer les hauts fonctionnaires en Europe : variations sur le thème de la carrière* in *Pour une science politique de l'administration : retour vers le futur*. VII^{ème} congrès de l'association française de science politique, Lille, 2002.

IGPDE, *Gestions publiques en revue*, numéro 3, printemps-été 2003.

Antoine GODBERT, *Les administrateurs civils : faire vivre la vocation interministérielle*, Les cahiers de la fonction publique, n°224, juin 2003, pp 7-10.

Marie-Christine KESSLER, *Les grands corps de l'Etat*, Presses universitaires de France, 1994.

Marie-Christine KESSLER, *Les grands corps de l'Etat à l'horizon 2000* in *Revue administrative*, n° 301, janvier 1998.

Henri MENDRAS et Ezra SULEIMAN (sous la direction de), *Le recrutement des élites en Europe*. Paris, La découverte, 1995.

Jean-Louis QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'Etat*, Le Seuil, 1991.

Luc ROUBAN, *Des cadres supérieurs en devenir* in *Revue française d'administration publique*, n° 70, juin 1994.

Luc ROUBAN, *Les hauts fonctionnaires sous la V^{ème} République : idées reçues et perspectives analytiques* in *Pour une science politique de l'administration : retour vers le futur*. VII^{ème} congrès de l'association française de science politique, Lille, 2002.

Alexandre SINÉ, *l'Ordre des budgétaires, organisation et culture de la direction du Budget* in *Pour une science politique de l'administration : retour vers le futur*. VII^{ème} congrès de l'association française de science politique, Lille, 2002.

Lucile SCHMID, *Crise et réforme de la haute fonction publique*, Notes de la Fondation Saint Simon, mai 1997.

Ezra SULEIMAN, *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Le Seuil, 1979.

Ezra SULEIMAN et Henri MENDRAS (ss.la dir.), *Le recrutement des élites en Europe*, La Découverte, 1995.

Les administrations en Europe, d'une modernisation à l'autre, *Revue Française d'administration publique*, n°75, juillet-septembre 1995.

Les cadres supérieurs de la fonction publique, *Revue Française d'administration publique*, n°70, avril-juin 1994.

Les élites de la République sur la sellette, *Esprit*, octobre 1997.

Les écoles de la fonction publique, in *Service public*, n° 51, octobre 1997.

La formation et le recrutement des hauts fonctionnaires dans le monde : convergences et spécificités, in *Revue administrative*, numéro spécial, 1996.

La coopération administrative internationale in *Revue Française d'administration publique*, n°100, octobre - décembre 2001.

Moderniser les administrations publiques, *Cadres CFDT*, n°399, mai 2002.

« *Quelle haute fonction publique pour un Etat efficace ?* », *Cadres CFDT*, n°394, décembre 2000.

3. Sites internet

<http://www.ena.fr>

<http://www.polytechnique.fr>

<http://www.hautefonctionpublique.org>

Annexe 5

Présentation des corps issus de l'Ecole polytechnique²

Corps des ingénieurs de l'armement

Le corps des ingénieurs de l'armement est le grand corps technique du ministère de la défense. Selon les textes fondateurs du corps, *« les ingénieurs de l'armement participent à la conception et à la définition des programmes d'armement ; ils en préparent, dirigent et contrôlent l'exécution scientifique, technique et industrielle. Ils assurent toute autre mission scientifique, technique, industrielle ou administrative qui leur est confiée, soit au sein du ministère de la défense, soit au sein d'autres départements ministériels ou services publics. »*

Au sein d'un corps relevant du statut général des militaires, les ingénieurs de l'armement inscrivent leur action dans le cadre d'un environnement de haute technologie fortement concurrentiel.

Environ 50 % des ingénieurs de l'armement sont employés par la délégation générale pour l'armement (DGA), l'administration du ministère de la défense dont la mission principale d'assurer l'équipement des forces armées. La DGA est le premier service investisseur de l'Etat, et investit chaque année de l'ordre de 11 milliards d'euros pour financer les activités de recherche, de développement de nouveaux équipements, ainsi que d'acquisition et de soutien de tous les matériels ou logiciels destinés à être mis en oeuvre par les armées. Pour remplir cette fonction principale d'investisseur, la DGA s'appuie à la fois sur l'expertise technique de ses acteurs - indispensable pour spécifier, évaluer ou essayer les systèmes d'armes à la pointe de la technologie - et sur la qualité de ses équipes de management de programmes.

A côté de ces tâches de nature étatique, la DGA remplit dans le domaine de la maintenance des avions et hélicoptères militaires des missions industrielles dont l'encadrement est assuré par des ingénieurs de l'armement.

50 % des ingénieurs de l'armement ayant une activité professionnelle dans le corps l'exercent au sein d'autres organismes du ministère de la défense (cabinet du ministre, service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), Délégation aux affaires stratégiques (DAS), Direction du renseignement militaire (DRM), Etats-majors...), dans des centres de recherche et des établissements publics scientifiques de haut niveau (Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), Centre national d'études spatiales (CNES), Commissariat à l'énergie atomique (CEA)...), et, après un début de carrière au ministère de la défense, dans d'autres ministères (services du Premier ministre, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ministère de l'équipement...), dans des organisations internationales (commission européenne, organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR)...) ou dans l'industrie. Des positions statutaires favorables, adaptées à chaque cas, sont proposées.

². Source : site internet de l'Ecole polytechnique,
http://www.imprimerie.polytechnique.fr/Enseignements/corps_etat_fr.html

Corps des ingénieurs du génie rural des eaux et des forêts

Résultant de fusions successives de corps parfois fort anciens dont la fusion des ingénieurs d'agronomie et des ingénieurs du GREF en 2002, le corps du génie rural, des eaux et des forêts est un corps interministériel d'ingénieurs de catégorie A+ ; ses statuts sont identiques à ceux des autres grands corps d'ingénieurs de l'État (Mines, Ponts et Chaussées, Télécoms...).

Les ingénieurs du GREF ont vocation à occuper, y compris dans les organismes internationaux, des emplois de haut niveau d'expertise et d'encadrement contribuant à la mise en valeur agricole et forestière, au développement économique et à l'aménagement des territoires, à la gestion environnementale des espaces et ressources naturelles terrestres et maritimes, à la gestion des risques environnementaux, aux politiques relatives à l'alimentation et l'agro-industrie, ainsi qu'à la recherche, à la formation et au développement au sein des établissements et organismes qui concourent à l'élaboration ou à la diffusion des connaissances.

L'originalité du corps tient à sa composition puisque, hors promotion interne (20 %), le recrutement est effectué à parts sensiblement égales entre sciences exactes (X, ENS) et sciences de la vie (Agro).

Découlant de la synergie de ses composantes, cette spécificité lui assure, au sein des grands corps, une compétence particulière dans les domaines du vivant, de l'appréhension globale de la complexité de l'environnement à la maîtrise des techniques liées aux risques naturels (avalanches, feux de forêts,...), à la pollution et aux risques alimentaires.

La reconnaissance de ces compétences spécifiques se traduit, au niveau interministériel, par la diversité des postes de direction occupés dans l'administration - directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF), mais aussi directions régionales de l'environnement (DIREN), directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ou secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) – et dans les différents établissements publics tels que l'Office national des forêts (ONF), les agences de l'Eau ou encore dans les divers offices agricoles (ONIC, OFIVAL...).

Outre ces missions techniques ou managériales, l'éventail des activités des ingénieurs du GREF inclut les champs de l'enseignement (transmission du savoir dans les écoles supérieures d'agriculture, mais aussi direction des lycées agricoles) et la recherche appliquée.

Corps des ingénieurs des mines

Les ingénieurs des mines étaient, dès la création de l'agence des mines, chargés de la synthèse de considérations techniques, économiques et sociales, et ce, dans l'intérêt général. Leur compétence et leur impartialité ont forgé la réputation de sérieux et d'indépendance du corps.

Aujourd'hui, les ingénieurs des mines, administrativement rattachés au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, font partie d'un corps à vocation interministérielle et ne s'acquittent plus d'une mission unique ou exclusive comme c'était le cas par le passé.

Leurs activités concernent notamment la stratégie industrielle nationale, le développement des petites et moyennes industries, la normalisation, 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 métrologie, la sûreté des installations nucléaires, la santé. Loin de se limiter à leur ministère de rattachement, les responsabilités des ingénieurs des mines s'exercent, d'une manière générale, dans tous les secteurs en relation avec l'industrie : économie, environnement, commerce extérieur, affaires étrangères et même au sein de la Commission de l'Union européenne.

Corps des ponts et chaussées

Créé au début du XVIII^{ème} siècle aux fins de concevoir les chemins du royaume, et d'en assurer l'entretien, le corps des ponts et chaussées se caractérise dès son origine par son label de « bâtisseurs ».

Durant le XIX^{ème} siècle, le corps se trouve profondément engagé dans le mouvement qui marque l'essor des grands projets d'infrastructures modernes, qu'il s'agisse des routes, des voies navigables, des ports, des chemins de fer ou de l'énergie.

Dans le courant du XX^{ème} siècle, les missions du corps des ponts et chaussées s'étendent à l'aménagement, à l'urbanisme et à l'habitat. Dans le même temps, les ingénieurs des ponts deviennent exploitants, gestionnaires, financiers, aucun projet ne pouvant se concevoir sans que soit pris en compte l'ensemble de ces dimensions. A la fin de ce siècle, c'est enfin l'environnement qui imprègne les activités du corps à travers non seulement des problèmes d'insertion d'ouvrages dans les « sites » mais aussi ceux qui sont plus spécifiquement liés aux risques technologiques ou naturels.

Aujourd'hui, au début du XXI^{ème} siècle, les métiers « naturels » du corps des ponts et chaussées s'ordonnent autour de l'aménagement sous toutes ses formes (urbanisme, construction, transports, énergie ou environnement) et qu'elles 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.

En 2002, la fusion avec les corps des ingénieurs de l'aviation civile, de la météorologie, et géographes a encore élargi le champ traditionnel du corps et la palette de ses métiers.

Au total, le corps des ponts et chaussées compte près de 1 930 ingénieurs en activité, dans et hors de l'administration. Environ 800 ingénieurs exercent au ministère de l'équipement, des transports et du logement, 170 dans les services de la direction générale de l'aviation civile, 80 à l'Institut géographique national, 220 à Météo France. Environ 160 ingénieurs des ponts exercent dans d'autres ministères ou à l'international (environnement, industrie, finances, affaires étrangères, intérieur, justice, défense...). Près de 300 sont détachés dans des entreprises et établissements publics (ports, villes nouvelles, aéroports, EDF, GDF, SNCF, Caisse des dépôts...), et dans les collectivités territoriales (régions, départements, villes...). Enfin, environ 200 ingénieurs exercent dans le secteur privé (Bouygues, Eiffage, SPIE, Egis, Vinci, Société Générale, BNP-Paribas, Vivendi, Alcatel, Alstom, Saint-Gobain, Renault, Dexia...).

Corps des télécommunications

Le corps interministériel des ingénieurs des télécoms a pour mission le développement des réseaux et systèmes de traitement et de transmission de l'information.

Les ingénieurs du corps des télécommunications ont vocation à couvrir l'ensemble des aspects du vaste domaine des technologies de l'information et de la communication, depuis les techniques, l'ingénierie, jusqu'aux volets réglementaires, économiques, liés à l'essor des nouveaux produits, services et usages.

Les ingénieurs du corps travaillent auprès d'employeurs variés : Etat, collectivités territoriales, organismes européens et internationaux, entreprises publiques ou non (grands groupes ou PME), en particulier dans les domaines des télécommunications, de l'informatique, de l'audiovisuel, de la communication d'entreprise, de la recherche et de l'espace ou encore des finances ou du conseil. Ils participent à l'animation et à la direction du groupe France Télécom et de ses filiales en France et à l'étranger.

Les métiers exercés couvrent l'ingénierie des systèmes, la conduite des grands projets, la recherche, la protection, l'exploitation, le commerce et l'exportation, la finance, l'organisation, la gestion et le conseil. Ils mettent les membres du corps en relation avec la clientèle, avec l'industrie, avec l'administration et les collectivités locales et avec les personnels d'entreprise qu'il a vocation à diriger.

Le corps interministériel des télécommunications regroupe ainsi des ingénieurs appelés à couvrir un champ très large de la vie économique et sociale.

Il y a actuellement environ 1 200 ingénieurs du corps en activité qui se répartissent, outre les ingénieurs-élèves, en :

- 50 % dans le groupe France Télécom (dont 9 % dans les filiales),
- 25 % dans les services publics (diverses administrations, collectivités territoriales, organismes internationaux, entreprises publiques),
- 25 % dans des entreprises du secteur privé ou autres. Parmi ceux-ci, environ 15 % font de la recherche dans le seul secteur public.

Corps des administrateurs de l'INSEE

Le corps des administrateurs de l'INSEE a su trouver une place originale à la charnière entre les corps techniques d'ingénieurs et les corps administratifs recrutant à la sortie de l'Ena. Il permet d'acquérir une solide expertise dans le domaine de l'analyse économique et sociale.

Le rôle du corps s'étend, comme en témoigne la croissance du nombre de postes offerts, largement hors de l'appareil statistique public stricto sensu. Ceci est lié à plusieurs facteurs : progression, au sein des administrations françaises, des exigences de rationalisation et d'évaluation des politiques (par exemple dans les domaines de la protection sociale et de l'environnement), recrutements accrus dans les organisations internationales (Fonds monétaire international, Banque mondiale, Banque centrale européenne...), développement des marchés financiers...

Au sein de l'appareil public de statistique et d'analyse économique, qui comprend, outre l'INSEE, les services statistiques des ministères et divers organismes (Direction de la Prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI)...), les missions du corps s'articulent autour de plusieurs axes :

- études et prévisions macro-économiques et analyse conjoncturelle (à la fois sur la France et dans le domaine international), à l'INSEE, dans d'autres directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (prévision, budget, impôts, trésor...) ou d'autres ministères (affaires sociales, travail et solidarité...) et dans les organismes internationaux (FMI, OCDE, BCE...);
- réalisation d'études plus microéconomiques sur les différents thèmes relevant du domaine économique et social (entreprises, économie régionale, démographie, marché du travail, redistribution, conditions de vie...);
- collecte, traitement, analyse et diffusion de l'information statistique, de façon à la rendre accessible à tous les partenaires économiques et sociaux (Etat, entreprises, collectivités territoriales, syndicats...), ainsi qu'au grand public (via internet et les médias).

Les agents qui entrent dans le corps des administrateurs de l'INSEE auront le plus souvent à s'investir dans la connaissance et l'interprétation des phénomènes économiques et sociaux. La gamme des possibilités est large, allant du domaine de la recherche à celui de l'aide à la décision en matière de politique économique et sociale. Des débouchés variés s'offrent à ceux qui souhaitent après quelques années prendre des responsabilités dans les secteurs parapublic et privé (bancaire ou financier par exemple).

Outre une quarantaine d'élèves en formation à l'ENSAE, le corps comprend environ 580 membres, auxquels il faut ajouter une cinquantaine d'inspecteurs généraux. Environ 50% des administrateurs en activité travaillent à l'INSEE (direction générale et directions régionales), 20% sont mis à la disposition des directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie autres que l'INSEE (Prévision, Budget, Trésor...) ou dans les services statistiques d'autres ministères, et 20% sont détachés ou en disponibilité (dans les autres ministères hors services statistiques ; à l'étranger, dans les réseaux du MINEFI, dans les organismes internationaux ou en coopération ; dans les entreprises publiques et privées...). Cet essaimage est plus élevé (45 %) pour les X du corps.

Les élèves administrateurs sont recrutés pour 3/5 à la sortie de l'X ou des Ecoles normales supérieures, pour 1/5 par concours externe pour des étudiants ayant une formation économique, et pour 1/5 par concours interne.

Corps de contrôle des assurances

Créé en 1898, le corps de contrôle des assurances est rattaché au ministère des finances depuis 1945. C'est également depuis cette date qu'il recrute régulièrement des polytechniciens à la sortie de l'Ecole. Les commissaires contrôleurs sont mis à la disposition de la commission de contrôle des assurances, une autorité administrative indépendante, à l'instar de la commission bancaire et de l'AMF (Autorité des marchés financiers).

Le corps a pour mission principale d'exercer auprès des entreprises d'assurances et de capitalisation un contrôle d'ordre économique, financier, technique et juridique ayant pour but la défense de l'intérêt des assurés.

Toutes les entreprises d'assurances sont soumises au contrôle de l'Etat, quelle que soit leur forme juridique (société anonyme, société d'assurances mutuelle) ou leur spécialisation (assurance vie, automobile, habitation, assistance, réassurance...). Depuis le 1er juillet 1994, le contrôle s'étend également aux succursales en Europe des sociétés dont le siège social est établi en France.

Au total, environ 500 entreprises sont ainsi soumises à la surveillance permanente des commissaires contrôleurs.

Annexe 6

Formation des corps scientifiques³

Corps des ingénieurs de l'armement

Deux modes de formation sont offerts aux jeunes polytechniciens qui optent pour le corps de l'armement :

1- L'option technique

Elle débute par une formation académique en école de spécialisation : ENSTA (Ecole nationale supérieure de techniques avancées), Sup'Aéro (Ecole nationale supérieure de l'aéronautique et de l'espace), et, pour un certain nombre, à Sup'Télécom (Ecole nationale supérieure des télécommunications) ou dans une université à l'étranger. Dans la lignée des spécialisations qu'ils ont choisies au cours des majeures de troisième année à l'Ecole polytechnique, les jeunes ingénieurs de l'armement reçoivent dans ces écoles ou ces universités l'enseignement scientifique dispensé aux élèves ingénieurs en dernière année de scolarité. La formation se poursuit par un stage long dans l'industrie, et des stages spécifiques destinés à préparer les jeunes ingénieurs de l'armement à leur futur environnement professionnel : connaissance de l'administration, des milieux européens, des milieux opérationnels.

2 - Formation par la recherche

La direction générale de l'armement a besoin de compétences scientifiques de haut niveau. L'option recherche permet, à ceux qui se sentent attirés par une formation complémentaire en milieu de recherche, d'étudier à fond un sujet d'étude dans un domaine scientifique qui touche aux domaines de l'armement : mathématiques, physique, chimie, mathématiques appliquées, informatique, biologie... Cette formation doit être sanctionnée par l'obtention d'un DEA (diplôme d'études approfondies) et d'une thèse dans un délai de 4 ans.

Chaque ingénieur de l'armement de l'option recherche se voit parrainé par un ingénieur de l'armement en poste au sein du ministère de la défense, intéressé par le domaine de la thèse. Le parrain a pour mission d'entretenir le contact avec l'ingénieur de l'armement en formation, et de lui faciliter la recherche d'une première activité après la thèse.

³. Source : site internet de l'Ecole polytechnique.

Corps du génie rural, des eaux et des forêts

Le cycle de formation des ingénieurs du GREF forme les généralistes de haut niveau dans les domaines de l'eau, de la forêt, de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de l'économie et des politiques agricoles, de l'alimentation et des politiques publiques.

Issus d'horizons divers (biologistes, mathématiciens, physiciens...), les élèves possèdent déjà une formation scientifique solide. Leur passage à l'ENGREF (Ecole nationale du génie rural des eaux et forêts) leur permet d'acquérir une spécialisation que valorise une large culture commune aux ingénieurs du GREF (IGREF).

Pour appréhender les problèmes complexes du vivant, ils apprennent à maîtriser des spécialités au carrefour de disciplines comme les sciences de l'ingénieur, la biologie et les sciences humaines, et à développer leurs capacités d'écoute et de dialogue.

La formation dure 25 mois, elle est structurée de la façon suivante :

- une culture de base commune (12 mois) ;
- un approfondissement personnalisé (12 mois) qui se déroule dans l'un des centres de l'ENGREF ou dans une formation associée (DEA, masters spécialisés, collèges des grandes écoles...) en France ou à l'étranger ;
- une mise en commun des parcours et une préparation à l'insertion professionnelle (un mois).

Enseignement de 3^{ème} cycle à finalité professionnelle, le cursus offre une formation appliquée sur l'approche pluridisciplinaire des milieux vivants, de leur environnement et des organisations humaines. Il vise à fournir des méthodes (simulation, modélisation, approche systémique), à maîtriser des outils (statistique, aide à la décision, traitement d'informations géographiques) en vue de les appliquer aux territoires et aux milieux de l'eau et de la forêt.

Les études de cas, projets sur le terrain, travaux en équipe, missions en entreprise, stages à l'étranger constituent de nombreuses occasions pour les ingénieurs-élèves d'être confrontés à des situations en vraie grandeur, d'apprendre à faire des diagnostics, de proposer des solutions opérationnelles et d'améliorer leur capacité à communiquer durant les restitutions écrites et orales.

Corps des ingénieurs des mines

Les ingénieurs-élèves suivent un cycle de trois années composé de deux années d'expérience professionnelle et d'une année de formation spécifique à l'Ecole nationale supérieure des mines de Paris.

Cette formation complémentaire poursuit le but principal de donner une connaissance théorique et pratique du fonctionnement des entreprises, ainsi qu'une bonne compréhension des responsabilités de la puissance publique dans les domaines techniques et économiques. Elle est conçue comme une alternance d'expériences professionnelles et de périodes d'enseignements. Elle est largement ouverte sur l'international, notamment grâce à des stages et par une forte intégration dans le contexte économique et institutionnel européen.

Les ingénieurs-élèves sont suivis individuellement par la direction des corps techniques et par des tuteurs afin qu'ils développent leurs compétences et leurs personnalités le plus largement possible.

La première année de formation comprend deux mois d'enseignements destinés à introduire les principaux facteurs intervenant dans la gestion des entreprises. Elle se poursuit par un stage industriel en France d'une durée d'un an, généralement dans des fonctions liées à la production.

La deuxième année s'effectue à l'étranger et en principe en entreprise dans des fonctions de nature différente et complémentaire de l'expérience du premier stage. Certains effectuent une année d'études et de recherches dans un laboratoire étranger.

La troisième année se déroule à l'Ecole des mines à Paris. Elle est destinée à préparer les ingénieurs-élèves à leurs responsabilités administratives futures dans des fonctions de régulation et d'animation à l'interface de l'État et de l'entreprise. Elle se compose de cours, de conférences et de missions d'études ainsi que d'un travail personnel de réflexion sur un sujet concernant la gestion des politiques publiques et des entreprises. Une mission de fin d'études à l'étranger conclut la formation.

Corps des ingénieurs des ponts et chaussées

Les élèves de l'Ecole polytechnique, des Ecoles normales supérieures, de l'Institut national agronomique Paris-Grignon (INA-PG) et de l'ENPC (Ecole nationale des ponts et chaussées) sont recrutés comme ingénieurs-élèves. Ils suivent une formation d'une durée totale de trois ans. Le schéma de formation propose une formule de base et des variantes pour les ingénieurs-élèves souhaitant bénéficier d'une formation par la recherche ou accéder à des postes de haute technicité. Dans sa formule de base, il enchaîne une formation d'ingénieur et une formation à l'action publique.

La formation d'ingénieur se compose d'une année de scolarité pilotée par l'ENPC suivie par une année de stage débouchant sur un projet de fin d'étude. L'enseignement est dispensé conjointement par l'ENPC, l'Ecole nationale de l'aviation civile, l'Ecole nationale de la météorologie et par l'Ecole nationale des sciences géographiques, de manière à offrir une formation couvrant tous les domaines d'emploi du corps fusionné. Pendant cette année de formation, les ingénieurs-élèves acquièrent des connaissances couvrant deux domaines d'intervention du corps par le choix d'un couple dominante-mineure. Quelle que soit la dominante choisie, les ingénieurs-élèves engagés dans cette formation se verront délivrer le diplôme d'ingénieur de l'ENPC. Sur demande et après accord préalable, les ingénieurs-élèves pourront remplacer l'année de formation pilotée par l'ENPC par le master d'une université étrangère. Dans ce cas, le diplôme d'ingénieur de l'ENPC ne pourra pas leur être décerné.

A l'issue de leur année de stage les ingénieurs des ponts et chaussées suivent un mastère d'action publique. Cette formation en alternance est en cours de création. Ils y rencontrent d'autres fonctionnaires, dont notamment les ingénieurs reçus au concours interne à caractère professionnel ainsi que des élèves civils et étrangers intéressés par cette formation.

Des aménagements à ce schéma portant sur la deuxième année pourront être accordés pour tenir compte de projets individuels particuliers (par exemple pour suivre le double cursus ingénieur-architecte, ou pour faire le collège des ingénieurs).

Des variantes de cursus peuvent être offertes aux ingénieurs-élèves souhaitant faire une formation par la recherche (doctorat ou PhD). Deux modalités peuvent être envisagées :

- enchaîner formation d'ingénieur et formation par la recherche avec démarrage de la thèse en troisième année;
- ou éventuellement entrer directement en formation doctorale sans formation préalable d'ingénieur.

Par ailleurs, d'autres variantes de cursus existent pour les ingénieurs-élèves intéressés par un début de carrière sur des postes de haute technicité. La troisième année de formation est alors dédiée à une formation technique complémentaire (mastère spécialisé ou DEA) choisie conjointement avec l'organisme technique dans lequel le jeune ingénieur trouvera à s'employer.

Corps des télécommunications

Les ingénieurs du corps issus de l'Ecole polytechnique suivent un cycle de formation de deux ans à l'École nationale supérieure des télécommunications (ENST).

Le cursus de l'ingénieur-élève comprend trois phases :

- une scolarité de 10 mois à l'ENST, semblable à celle de ses camarades « civils » ;
- un stage d'ingénieur de 7 mois, en entreprise à l'étranger ;
- une période de 5 mois spécifique aux élèves du corps, comportant un premier temps réservé au processus d'affectation et un second temps de formation adaptée au premier poste.

Première phase : les acquis fondamentaux

Après un cycle d'harmonisation de 4 semaines en septembre, trois trimestres de formation organisés sur la base d'unités de valeur (« briques » de formation).

L'élève construit son parcours en choisissant librement, à chaque trimestre, parmi les « briques » et « demi-briques » proposées. Un guide des parcours l'aide à faire des choix cohérents. Ainsi, par exemple, l'élève peut choisir d'approfondir au maximum un domaine technique précis, ou d'en approfondir deux (profil « bi-compétence »), ou encore, d'acquérir une formation de base solide sur plusieurs domaines à la fois- profil de généraliste des TIC.

Il peut par ailleurs choisir différents équilibres entre les compétences en sciences et techniques de l'ingénieur d'une part, et dans le domaine de l'économie, de la gestion, du droit et des sciences humaines et sociales d'autre part. Le dosage optimal de ces différentes composantes de la formation varie en particulier selon que l'élève se destine plutôt à un premier métier dans la recherche et développement, ou dans une fonction d'« architecte » de réseaux, ou de chef de projet informatique ou encore, dans la création d'activité, ou la conception de services, etc.

Parallèlement à la formation dispensée dans les « briques », la scolarité comporte :

- des cours de langues (allemand, anglais, arabe, chinois, espagnol, italien, japonais, russe) ;
- des activités de formation humaine, en petits groupes, axées principalement sur la préparation à l'exercice des responsabilités, le travail en équipe, la conduite de réunion, etc.
- des cours de culture générale (sciences politiques et institutions, géopolitique, anthropologie du monde contemporain, sociologie, philosophie, psychologie, psychanalyse ?)

Deuxième phase : le stage d'ingénieur

A l'issue de ces trois trimestres de formation, les ingénieurs-élèves effectuent ensuite un stage de 7 mois, en règle générale en entreprise et à l'étranger.

Troisième phase : la préparation au premier poste

Au retour de stage commence une phase principalement dédiée à la préparation au premier poste. Les deux premiers mois sont consacrés à l'analyse du bilan de stage, et la préparation à sa soutenance et, en parallèle, au processus d'affectation. La scolarité se termine par la mise en place pendant le dernier trimestre de divers enseignements ayant vocation à permettre le développement du projet professionnel de l'ingénieur-élève, sous forme de conférences, stages courts, visites, projet en équipe, etc.

Corps des administrateurs de l'INSEE

La formation des administrateurs de l'INSEE s'effectue à l'Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), qui dépend de l'INSEE. Si les élèves de l'Ecole polytechnique ont suivi la majeure sciences économiques comme deuxième majeure de leur troisième année, ils peuvent bénéficier du cursus intégré (c'est-à-dire une scolarité en un an au lieu de deux) à l'ENSAE. Sinon, ils sont admis en deuxième année de l'ENSAE et restent à l'école pendant deux ans.

Le cursus intégré débute par un programme d'approfondissement de douze semaines, en avril-mai et septembre, dans lequel s'insère un stage géré en co-tutelle par l'X et l'ENSAE. Ce stage, en administration ou en entreprise, en France ou à l'étranger, tient lieu de stage de fin de scolarité à l'X. Les élèves suivent ensuite les enseignements de troisième année de l'ENSAE.

Le programme d'approfondissement comporte des compléments en probabilités, statistiques et économétrie, ainsi qu'une initiation aux techniques actuarielles. Il vise notamment à donner aux polytechniciens une vision opératoire sur l'utilisation des techniques statistiques et économétriques. En parallèle, les polytechniciens suivent des séminaires de microéconomie et de macroéconomie.

La troisième année comporte des enseignements optionnels. L'éventail des domaines est vaste et correspond aux diverses spécialisations susceptibles d'intéresser un administrateur de l'INSEE : statistique et économétrie, finance et actuariat, macroéconomie et politiques économiques, microéconomie et régulation. La troisième année peut être combinée avec l'obtention d'un DEA (une quinzaine de conventions, notamment avec l'X, l'EHESS - Ecole des hautes études en sciences sociales -, Paris IX-Dauphine, Paris I), ou encore la possibilité de devenir membre de l'institut des actuaires français. Les élèves ont encore la possibilité de rejoindre l'option « formation par la recherche », en bénéficiant d'un suivi personnalisé de leur scolarité et de certains aménagements de scolarité (accès à des cours avancés, début de thèse).

Une place importante est donnée aux enseignements de langues étrangères.

Les élèves qui ont opté pour le cursus intégré peuvent à leur demande bénéficier à la sortie de l'ENSAE d'un complément de formation d'une année, que ce soit dans le cadre d'un stage professionnel ou d'un projet académique. Lorsque ce dernier consiste en la préparation d'une thèse, le premier poste peut être aménagé en relation avec les responsables de la gestion des carrières afin de permettre la poursuite de la thèse dans de bonnes conditions.

Les élèves qui ont choisi une scolarité en deux ans à l'ENSAE ont également la possibilité de demander des aménagements concernant leur première affectation s'ils souhaitent préparer une thèse.

Corps de contrôle des assurances

La formation générale se fait à l'ENSAE ou à l'Institut d'études politiques de Paris (choix d'enseignements orientés vers la gestion des entreprises).

L'admission à l'ENSAE est de droit pour les élèves du corps de contrôle des assurances. Si les élèves de l'X ont suivi la majeure « sciences économiques » comme deuxième majeure de leur troisième année, ils peuvent bénéficier du cursus intégré à l'ENSAE. Sinon, ils sont admis en deuxième année de l'ENSAE et restent à l'école pendant deux ans. Le cursus intégré ressemble à celui des élèves administrateurs de l'INSEE.

La troisième année comporte des enseignements choisis librement par les élèves commissaires contrôleurs. Le diplôme d'actuaire de l'Institut des Actuaire peut être obtenu à l'ENSAE à l'issue de la troisième année parallèlement au diplôme de l'école, ou, après titularisation, par l'intermédiaire du Centre d'études actuarielles.

La formation à l'Institut d'études politiques de Paris dure deux ans. Les enseignements qui y seront suivis doivent être validés par le chef de corps.

Les corpsards qui choisissent d'effectuer leur scolarité à l'IEP n'y ont pas de place réservée. Ils doivent donc se présenter à la procédure d'admission en deuxième cycle. Une convention de partenariat entre l'IEP et le corps de contrôle des assurances leur permet cependant, après un entretien préalable avec le chef de corps, de se présenter directement à l'oral d'admission à l'IEP.

Parallèlement à cette formation économique et financière générale, une formation particulière à l'assurance et aux techniques de contrôle est dispensée au sein du corps. Elle prend la forme de conférences portant sur l'actuariat (théorie mathématique de l'assurance), la comptabilité, la réglementation et les principes du contrôle des assurances. Un stage effectué dans les compagnies d'assurances et un stage d'initiation au contrôle au sein du corps complètent cette formation.

Une fois cette formation économique et financière générale terminée, les commissaires contrôleurs peuvent être affectés pendant une durée de six mois à un an à l'inspection générale des finances, où ils effectuent les mêmes travaux que les jeunes inspecteurs des finances sortant de l'Ena. Des affectations à la Commission bancaire, à l'AMF ou encore à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) sont possibles.

Annexe 7

Questionnaire sur les corps d'encadrement supérieur issus de l'Ena et de l'Ecole polytechnique

1 Dynamique démographique du corps en 2002

1-1 Effectif du corps en 2002 selon le sexe

1-2 Pyramide des âges en 2002

1-3 Structure du corps par grade en 2002 et moyenne d'âge dans chaque grade

grade	Grade 1 :	Grade 2 :	Grade 3 :	Grade 4 :
Effectif				
Moyenne d'âge				
Effectif budgétaire				

1-4 Entrées en 2002 selon l'origine et le sexe

origine		X	Ena	ENS ou autre école	Concours spécifique au corps (externe)	Concours spécifique au corps (interne)	Tour extérieur	Promotion interne (au choix)	autre
sexe	Hommes								
	Femmes								
total									

1-5 Sorties en 2002 selon le grade

Motif de sortie		retraite	démission	Passage dans un autre corps	Décès	Autres : préciser
Grade 1	Hommes					
	Femmes					
Grade 2	Hommes					
	Femmes					
Grade 3	Hommes					
	Femmes					
Grade 4	Hommes					
	Femmes					
total						

1-6 Sorties en 2002 selon l'origine

Motif de sortie		Retraite	Démission	Passage dans un autre corps	Décès	Autres : préciser
origine	X					
	Ena					
	ENS ou autre école					
	Concours spécifique au corps (externe)					
	Concours spécifique au corps (interne)					
	Tour extérieur					
	Promotion interne (au choix)					
	autre					
total						

2 Les emplois des membres du corps en 2002

2-1 Définition des métiers du corps

Cœur de métier :

Périphérie :

2-2 Répartition en 2002 des membres du corps selon le statut

origine	Maintien dans le corps	Détachement dans un autre corps	Disponibilité	Mise à disposition	Hors-cadre	Autre
X						
Ena						
ENS ou autre école						
Concours spécifique au corps (externe)						
Concours spécifique au corps (interne)						
Tour extérieur						
Promotion interne (au choix)						
autre						

2-3 Répartition en 2002 des membres entrés dans le corps en 1997

origine	Maintien dans le corps	Détachement dans un autre corps	Disponibilité	Mise à disposition	Hors-cadre	Autre
X						
Ena						
ENS ou autre école						
Concours spécifique au corps (externe)						
Concours spécifique au corps (interne)						
Tour extérieur						
Promotion interne (au choix)						
autre						

2-4 Répartition en 2002 des membres entrés dans le corps en 1992

origine	Maintien dans le corps	Détachement dans un autre corps	Disponibilité	Mise à disposition	Hors-cadre	Autre
X						
Ena						
ENS ou autre école						
Concours spécifique au corps (externe)						
Concours spécifique au corps (interne)						
Tour extérieur						
Promotion interne (au choix)						
autre						

3 Le corps 10 ans auparavant

3-1 Effectif du corps en 1992 selon le sexe

3.2 Pyramide des âges en 1992

3.3 Structure du corps par grade en 1992 et moyenne d'âge dans chaque grade

grade	Grade 1	Grade 2	Grade 3	Grade 4
Effectif				
Moyenne d'âge				
Effectif budgétaire				

3.4 Entrées en 1992 selon l'origine et le sexe

origine		X	Ena	ENS ou autre école	Concours spécifique au corps (externe)	Concours spécifique au corps (interne)	Tour extérieur	Promotion interne (au choix)	autre
sexe	Hommes								
	femmes								
total									

3.5 Sorties en 1992 selon le grade

Motif de sortie		retraite	démission	Passage dans un autre corps	Décès	Autres : préciser
Grade 1	Hommes					
	Femmes					
Grade 2	Hommes					
	Femmes					
Grade 3	Hommes					
	Femmes					
Grade 4	Hommes					
	Femmes					
total						

3-6 Sorties en 1992 selon l'origine

Motif de sortie		Retraite	Démission	Passage dans un autre corps	Décès	Autres : préciser
origine	X					
	Ena					
	ENS ou autre école					
	Concours spécifique au corps (externe)					
	Concours spécifique au corps (interne)					
	Tour extérieur					
	Promotion interne (au choix)					
	autre					
total						

3.7 Répartition en 1992 des membres du corps selon le statut

origine	Maintien dans le corps	Détachement dans un autre corps	Disponibilité	Mise à disposition	Hors- cadre	Autre
X						
Ena						
ENS ou autre école						
Concours spécifique au corps (externe)						
Concours spécifique au corps (interne)						
Tour extérieur						
Promotion interne (au choix)						
autre						

4 Postes et lieux de première affectation en 2002

5 Perspectives d'évolution quantitative du corps : effectifs prévisibles en 2010

Annexe 8

Etude statistique sur les effectifs et les emplois des corps d'encadrement supérieur issus de l'Ena et de l'Ecole polytechnique

L'étude porte sur 12 corps issus de l'Ena et 7 corps recrutant à la sortie de l'Ecole polytechnique (11 avant 2002, 4 des corps scientifiques de notre étude ont disparu dans deux fusions⁴). Les corps issus de l'Ena comptaient, en 2002, 6 759 membres et les corps issus de l'X en dénombraient 7 004, selon les statistiques fournies par les gestionnaires des corps. Au total, nous dénombrons environ⁵ 13 000 agents appartenant aux 19 corps d'encadrement supérieur de l'Etat. Tous ces agents ne sont pas au service de l'Etat ; certains sont, par exemple, en disponibilité.

I- Les corps d'encadrement supérieur, un ensemble fragmenté

1- Des corps aux dimensions variables

En matière de gestion, la dimension des corps est un élément clé. Or, celle-ci varie beaucoup. L'ensemble des corps administratifs est plus fragmenté que celui des corps scientifiques. La fusion, en 2002, du corps des ingénieurs géographiques, météo et aviation civile avec le corps des ponts et chaussées a réduit le nombre de corps scientifiques. 5 corps comprennent plus de 1 000 membres :

- administrateurs civils⁶,
- ingénieurs du génie rural et des eaux et forêts⁷,
- ingénieurs des ponts et chaussées⁸,
- ingénieurs de l'armement.
- les ingénieurs des télécommunications,

Puis viennent 8 corps à effectif moyen (entre 200 et 1 000 membres) qui sont, par ordre décroissant d'importance :

- les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel⁹,
- les secrétaires et conseillers des affaires étrangères¹⁰,
- les administrateurs de l'INSEE,
- les sous-préfets,
- les chambres régionales des comptes¹¹,
- les ingénieurs des mines,
- la Cour des comptes¹²,
- le Conseil d'Etat¹³.

⁴. Fusion du corps des ponts, des ingénieurs de la météorologie, de l'aviation civile et des géographes en 2002 et fusion du corps des agronomes et des ingénieurs du GREF en 2000.

⁵. Ce chiffre n'est qu'une approximation en raison des imprécisions des statistiques de certains corps. Par exemple, dans l'effectif des sous-préfets, on ne peut distinguer les détachés intégrés dans le corps des détachés temporaires et qui, par conséquent, appartiennent encore à leur corps d'origine. Cette imprécision peut entraîner des doubles comptes.

⁶. Dans la suite, « administrateur civil » sera abrégé AC.

⁷. Dans la suite, « ingénieurs du génie rural et des eaux et forêts » sera abrégé IGRF.

⁸. Dans la suite, « ingénieurs des ponts et chaussées » sera abrégé IPC.

⁹. Dans la suite, « tribunaux administratifs » et « cours administratives d'appel » seront abrégés TA et CAA .

¹⁰. Depuis le décret du 29 décembre 1999, le premier grade de ce corps est « conseiller ».

¹¹. Dans la suite, « chambres régionales des comptes » sera abrégé CRC.

¹². Dans la suite, « Cour des comptes » sera abrégé CC.

¹³. Dans la suite, « Conseil d'Etat » sera abrégé CE.

Enfin, 6 corps comptent moins de 200 personnes :

- l'inspection générale des finances¹⁴,
- les conseillers commerciaux¹⁵,
- les administrateurs de la ville de Paris¹⁶,
- l'inspection générale des affaires sociales¹⁷,
- la commission de contrôle des assurances¹⁸,
- l'inspection générale de l'administration¹⁹.

¹⁴. Dans la suite, « inspection générale des finances » pourra être abrégé IGF.

¹⁵. Le corps de l'expansion économique à l'étranger.

¹⁶. Dans la suite, « administrateurs de la ville de Paris » pourra être abrégé AVP.

¹⁷. Dans la suite, « inspection générale des affaires sociales » pourra être abrégé IGAS.

¹⁸. Dans la suite, « commission de contrôle des assurances » pourra être abrégé CCA.

¹⁹. Dans la suite, « inspection générale de l'administration » pourra être abrégé IGA.

Tableau 1 : effectif et âge moyen des corps scientifiques et administratifs

Corps d'origine	Effectif du corps au 1 ^{er} janvier 2002	Moyenne d'âge du corps
Corps Ena		
Administrateurs civils	2861 ²⁰	47 et 5 mois
Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel	971	46 ans et 6 mois
Secrétaires et conseillers des affaires étrangères	757	45 ans et 9 mois
Sous-préfets	522	48
Chambres régionales des comptes	427	50
Cour des comptes	364	50
Conseil d'Etat	300	49 ans et 3 mois
Inspection générale des finances	196	46 et 6 mois
Conseillers commerciaux	187	46
Administrateurs de la ville de Paris	179	46 et 8 mois
Inspection générale des affaires sociales	144	47 et 5 mois
Inspection générale de l'administration	62	45
Total Ena redressé²¹	6 759	
Corps X		
Ingénieurs du génie rural et des eaux et forêts	2 244	46 et 4 mois
Ingénieurs des ponts et chaussées ²²	1 281	47 et 3 mois
Ingénieurs de l'armement	1 277	39 et 6 mois
Ingénieurs des télécommunications	1 078	41 et 9 mois
Administrateurs de l'INSEE ²³	627	43
Ingénieurs des mines ²⁴	426	39 ans et 10 mois
Commission de contrôle des assurances	71	41
Total X	7 004	
Total Ena redressé²⁵ + X	13 763	

2- Des situations démographiques contrastées

L'observation de l'âge moyen des corps laisse entrevoir des situations démographiques contrastées. L'ensemble des corps administratifs est plus homogène que celui des corps scientifiques. Les départs à la retraite massifs dans les prochaines années devraient affecter d'abord ce premier ensemble dans lequel la moyenne d'âge est toujours supérieure ou égale à 45 ans. Ce phénomène peut s'expliquer par le recrutement d'agents plus âgés dans les corps administratifs lié à l'importance du tour extérieur par rapport au recrutement à l'issue des écoles dans ces corps (cf. tableaux 1, 2 et 3).

Les corps scientifiques se caractérisent par une moyenne d'âge plus faible que les corps administratifs mais aussi par de fortes disparités. Les Mines ont un effectif assez jeune, en

²⁰. Les chiffres communiqués par la DGAFP comprennent le recrutement temporaire (211 agents accueillis en détachement).

²¹. Pour éviter les doubles comptes, ont été retranchés du total les 211 détachés dans le corps des administrateurs civils qui n'appartiennent à ce corps que de manière temporaire.

²². Y compris élèves.

²³. Y compris administrateurs stagiaires.

²⁴. Les élèves ingénieurs (au nombre de 30) sont compris dans ce chiffre. Les statistiques fournies par le corps des mines comptent toujours les élèves ingénieurs dans l'effectif.

²⁵. Pour éviter les doubles comptes, ont été retranchés du total les 211 détachés dans le corps des administrateurs civils qui n'appartiennent à ce corps que de manière temporaire.

raison des départs dans le privé (le plus souvent, non suivis de retour) des trentenaires. L'accroissement récent du recrutement de certains corps (commission de contrôle des assurances, par exemple) abaisse l'âge moyen.

L'étude de la répartition selon les âges des membres du corps, qui passe par la construction de pyramides des âges, doit permettre de prévoir à long terme l'évolution du corps et de planifier la relève. Certains corps disposent déjà d'outils de prospective et de modèles estimant les départs à la retraite.

Tableau 2 : les grades des corps administratifs en 2002 : effectif et âge

	Effectif du corps au 1 ^{er} janvier 2002	Effectif budgétaire	Moyenne d'âge
Administrateurs civils			
Administrateurs 2 ^{ème} classe	297	344	32
Administrateurs 1 ^{ère} classe	493	506	39.5
Administrateurs hors classe	2 071	583	50
TA et CAA			
Conseillers	228	217	36.7
Premiers conseillers	541	422	47.7
Présidents	202	195	54.11
Conseillers des affaires étrangères			
Conseillers des affaires étrangères 2 ^{ème} classe	250	219	38.7
Conseillers des affaires étrangères 1 ^{ère} classe	267	273	46.4
Conseillers des affaires étrangères hors classe	240	214	52.7
Sous-préfets			
Sous-préfet 2 ^{ème} classe	139	111	42.5
Sous-préfet 1 ^{ère} classe	162	138	46.7
Sous-préfet hors classe	221	204	52.3
CRC			
Conseillers	50	106	40
Premiers conseillers	328	204	51
Présidents de section	49	50	55
Cour des comptes			
Auditeurs 2 ^{ème} classe	5	6	29
Auditeurs 1 ^{ère} classe	13	17	36
Conseillers référendaires 2 ^{ème} classe	59	42	39
Conseillers référendaires 1 ^{ère} classe	146	67+6 délégués dans des fonctions diverses	48
Conseillers maîtres	132	85+10 en service extraordinaire	58
Présidents de chambre	7	7	65
Procureur général	1	1	66
Premier président	1	1	67
Conseil d'Etat			
Auditeur 2 ^{ème} classe	6	10	26.11
Auditeur 1 ^{ère} classe	10	24	29.1
Maître des requêtes	125	80	42.7
Conseiller d'Etat en service extraordinaire	12	12	64.11
Conseiller d'Etat	135	82	55.2
Président de section	11	6	64.4
Vice-Président	1	1	64.3

IGF			
Inspecteur de 3ème classe et adjoint	20	28	29.3
Inspecteur 2ème classe	40	29	34.6
Inspecteur 1 ^{ère} classe	51	17	45
Inspecteur général	85	32	56.2
Conseillers commerciaux			
Conseiller commercial 2 ^{ème} classe	24	47	36
Conseiller commercial 1 ^{ère} classe	39	38	39
Conseiller commercial hors classe	60	62	49
Conseiller commercial de classe exceptionnelle 2 ^{ème} catégorie	11	12	56
Conseiller commercial de classe exceptionnelle 1 ^{ère} catégorie	4	3	62
Administrateurs ville de Paris			
Administrateurs 2 ^{ème} classe	18	32	41
Administrateurs 1 ^{ère} classe	18	33	43
Administrateurs hors classe	143	44	48
IGAS			
Inspecteur adjoint	16	17	30.4
Inspecteur	50	34	41
Inspecteur général	78	58	52
IGA			
Inspecteur adjoint de l'administration	8	9	36
Inspecteur de l'administration	23	14	43
Inspecteur général de l'administration	33	23	55

Tableau 3 : les grades des corps scientifiques en 2002, effectif et âge

	Effectif du corps au 1 ^{er} janvier 2002	Effectif budgétaire	Moyenne d'âge
IGREF			
Ingénieur	1 078	866	37
Ingénieur en chef	937	726	51
Ingénieur général de classe normale	205	165	58
Ingénieur général de classe exceptionnelle	24	20	62
IPC			
Elève	65	30	
IPC 2 ^{ème} classe	318	193	35.1
IPC 1 ^{ère} classe	219	91	
IPC en chef	512	263	52.03
IPC2	108	80	60.1
IPC1	59	39	
Armement	n.c. ²⁶	n.c. ²⁶	n.c. ²⁶
Télécoms			
Ingénieur 2 ^{ème} classe	404	114	32.3
Ingénieur 1 ^{ère} classe		24	
Ingénieur en chef	536	43	46.1
Ingénieur général	138	14	53.9
Administrateurs et inspecteurs généraux de l'INSEE			
Administrateurs stagiaires	44	19	
Administrateur classe normale	262	240	38.3
Administrateur hors classe	321	225	49.4
Ingénieurs des mines			
Ingénieurs élèves des mines ²⁷	30	28	
Ingénieur 2 ^{ème} classe	90	134	29.1
Ingénieur 1 ^{ère} classe	6		51.2
Ingénieur en chef	233	74	41.4
Ingénieur général	67	38	55.3
CCA²⁸			
Commissaire contrôleur des assurances 1 ^{ère} et 2 ^{ème} classe	21	31	27
Commissaire contrôleur des assurances en chef	9	8	39
Commissaire contrôleur des assurances général	7	7	58
Chef de brigade ²⁹	14	14	46

²⁶. Données non communiquées.

²⁷. Le corps des mines a fourni des statistiques qui comptent les élèves ingénieurs.

²⁸. Dans ce tableau, les élèves ne sont pas compris d'où un total différent de celui du tableau 1.

²⁹. Emploi considéré comme un grade.

3- Des viviers hétérogènes

Les corps étudiés ont en commun de recruter leurs membres à la sortie de deux grandes écoles : l'Ecole polytechnique et l'Ecole nationale d'administration.

Mais ce recrutement n'est pas le seul. Promotion interne, tour extérieur, recrutement à la sortie d'autres grandes écoles dont les Ecoles normales supérieures... contribuent à diversifier le profil des membres des corps. 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 et de personnes nommées au tour extérieur que d'énarques.

De même, certains corps issus de l'Ecole polytechnique ont en réalité un recrutement qui s'étend bien au-delà de l'X : les administrateurs de l'INSEE et les ingénieurs du GREF comportent moins de 50% de polytechniciens. Dans le cas des ingénieurs du GREF, la faible présence de l'X est due au recrutement massif après l'Institut national agronomique Paris-Grignon alors que pour l'INSEE, on peut penser que si le recrutement initial comprend une part importante de polytechniciens, ils sont plus enclins à quitter le corps que les autres recrutés si bien que dans l'effectif restant, les X sont minoritaires. Quelques corps ont un recrutement très homogène : ainsi, le corps des mines, des télécoms, de l'armement et la commission de contrôle des assurances sont composés aux trois quarts de polytechniciens.

Le tour extérieur, avec en général deux composantes, un tour extérieur « fonctionnaire » et un tour extérieur « gouvernement », est un mode de recrutement beaucoup plus répandu dans les corps administratifs que dans les corps techniques. La proportion d'agents recrutés au tour extérieur dépasse le quart de l'effectif total pour les sous-préfets, l'IGAS, les administrateurs de la ville de Paris, les chambres régionales des comptes, la Cour des comptes, l'IGF, le Conseil d'Etat et les conseillers des affaires étrangères (cf. tableau 4).

Tableau 4 : l'origine des membres des corps issus de Polytechnique et de l'Ena en 2002

Corps	origine								
	Ena	X	ENS ou autre école	Concours spécifique au corps (externe)	Concours spécifique au corps (interne)	Tour extérieur	Promotion interne	Détachement	autres
Corps Ena									
Administrateurs civils	1746 61%					567 20%		395 ³⁰ 14%	153 5%
Sous-préfets ³¹	265 51%					136 26%		121 23%	
Conseil d'Etat	192 64%					85 28%			23 8%
TA et CAA	230 24%					135 14%		150 15%	456 47%
IGAS	86 60%					49 34%			9 6%
IGA	48 77%					10 16%		1 2%	3 5%
Administrateurs ville de Paris	113 63%					60 34%		6(mobilité ou longue durée) 3%	
IGF	145 74%					51 26%			
CRC	128 30%					113 26%		29 7%	139 recrutements exceptionnels et 18 loi70-2 37%
Cour des comptes	217 60%					97 27%	20 issus des CRC 5%		30 loi 70-2 8%
Conseillers commerciaux	121 65%	3 1%		20 11%					43 dont 1 loi 70-2 (autres corps) 23%
Conseillers des affaires étrangères	210 29%			216 cadres d'orient 29%		204 28%		54 7%	37+14 loi70-2 7%
Corps X									
Ingénieurs des mines		305 72%	96 22%						25 6%
Télécoms		757 70.2%	106 9.8%		134 12.5%				81 7.5%
Administrateurs de l'INSEE		264 42%	25 4%	120 19%	107 17%	102 16%		9 ³² 2%	
GREF		325 14%		1537(dont 1480 après l'INAPG) 69%	250 11%	69 ³³ 3%	63 ³⁴ 3%		
IPC	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Armement		932 73%							345 ³⁵ 27%
CCA		53 75%	2 3%	16 22%					

³⁰. 211 détachements sont temporaires, 184 ont abouti à une intégration définitive

³¹. Les sous-préfets recrutés à la sortie de l'Ena sont d'abord recrutés dans le corps des administrateurs civils du ministère de l'intérieur puis détachés dans le corps des sous-préfets. Il n'y a pas en fait de recrutement « direct » à la sortie de l'Ena.

³². Détachements y compris militaires.

³³. Liste d'aptitude.

³⁴. Examen professionnel.

³⁵. Origine non précisée.

4- Cloisonnement des corps

a. Les passerelles entre les corps sont très rares

La commission a tenté d'évaluer le nombre de détachés accueillis dans les corps et d'en déterminer l'origine (c'est-à-dire le corps d'origine). Même si le détachement n'est pas la seule procédure de mobilité, l'étude de cette procédure au sein des corps d'encadrement supérieur de l'Etat donne la vision d'une fonction publique morcelée en de multiples corps qui constituent autant de mondes clos. Le détachement permet un éloignement du corps initial impliquant souvent une mobilité fonctionnelle (alors que la mise à disposition ne se traduit pas nécessairement par une modification des tâches effectuées). La rareté des détachements d'un corps à un autre peut s'interpréter comme le symptôme de la forte imperméabilité entre les différents corps.

Ce constat cache des différences entre les corps. Les corps administratifs sont beaucoup plus accueillants que les corps techniques chez qui le détachement est quasi inexistant. Même au sein des corps issus de l'Ena, l'ouverture n'est pas une vertu répandue : seuls les administrateurs civils, l'inspection générale de l'administration, les sous-préfets³⁶, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel et enfin les conseillers commerciaux ont un taux de détachés dans le corps supérieur à 5 % de l'effectif. Les conseillers commerciaux et les sous-préfets se distinguent par un grand nombre d'accueils en détachement. Cela est dû à une spécificité du recrutement de ces corps.

b. L'absence de passage entre les corps Ena et les corps X

Les passerelles entre les corps sont non seulement rares mais aussi courtes : les corps administratifs accueillent en détachement des membres d'autres corps administratifs mais très peu de scientifiques.

Tableau 5 : origine et nombre des agents détachés dans les corps

Note de Lecture : en colonne se trouve le corps d'accueil des détachés et en ligne, le corps d'origine.

Lecture : en 2002, il y a quatre détachés dans le corps de l'inspection générale de l'administration. Un appartient au corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel et trois viennent du corps préfectoral. Le taux de détachement dans le corps atteint 6.5% de l'effectif total.

Abréviations nouvellement utilisées dans le tableau 5 :

Adm. Terr. = administrateurs territoriaux

Mag.=magistrats

Déf.=fonctionnaires du ministère de la défense

Prof=enseignants

³⁶. Statutairement, les sous-préfets nouvellement recrutés sont détachés dans le corps des sous-préfets, ce qui explique le fort taux de détachés.

Corps origine	Corps ENA										Corps X								Autres					total	Part de l'effectif	
	AC	IGA	Sous- préf	CE	TA CAA	IGAS	AVP	IGF	CC CRC	C com	AE	Ponts	Mines	Tél	INSEE	GREF	armement	cca	préfets	autre	Adm terr.	mag	déf.			prof.
Corps d'accueil																										
Corps ENA																										
AC		1	65		39	6	10		16		5									14	16	39			211	8 .0%
IGA					1														3						4	6.5%
Sous-préfets	28				21	4	4		18		8			2	3					22	16	11			137	32.0 %
Conseil d'Etat			1								1												1		3	1%
TA et CAA	23	1					3		9		2										4	12	2		56	5.8%
IGAS	1																					1		2	2	1.4%
AVP																									0	0
IGF	1													1										2	2	1.0%
CRC																								0	0	0%
Cour comptes																								0	0	0%
C. com	22			2	1			1	1			2	1	3	7	2	3								45	24.1 %
MAE	19		1	2	10					5										2	2	8			49	6.5%
Corps X																										
Ponts																										
Mines	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0			0	0	0	0	0		0	0%
Télécoms	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0%
INSEE														2				1		1					4	0.6%
GREF																								1	1	0.0%
armement	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0			0	0	0	0	0		0	0%
CCA	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0			0	0	0	0	0		0	0%

II- Des carrières diverses

Certains corps exercent toute leur carrière dans une sphère étroite, d'autres, par le biais des détachements, notamment, changent fréquemment de fonctions et de lieux d'exercice. Certains corps se démarquent par un fort taux de mises en disponibilité ou de démissions.

1- Les emplois des membres du corps en 2002

L'entrée dans un corps n'est pas synonyme d'une carrière entière accomplie au service de ce corps. La proportion des membres en activité ou mis à disposition, c'est-à-dire se situant dans le cœur du métier du corps, est extrêmement variable.

Certains corps sont très centrés sur leur métier de base : 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. 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, les Mines, l'inspection générale de finances et les administrateurs de la ville de Paris essaient à l'extérieur. Parmi ces trois corps « à fort essaimage », les Mines et l'inspection générale des finances s'opposent aux administrateurs de la ville de Paris : les deux premiers ont un fort taux de disponibilité, qui est certainement le signe de départs dans le secteur privé, alors que les administrateurs de la ville de Paris restent le plus souvent dans la fonction publique, en étant détachés. Ainsi 31% des inspecteurs des finances et 27.5% des ingénieurs des mines sont en disponibilité. Les deux tiers des administrateurs de la ville de Paris sont détachés.

Tableau 6 : la situation administrative des membres des corps administratifs en 2002

	Situation en 2002 des membres du corps				
	Activité ou mise à disposition	Détachement	Hors cadre	Disponibilité	Autres
Administrateurs civils	1676 58.6%	849 29.7%	93 3.2%	234 8.2%	9 0.3%
Sous-préfets	438 83.9%	53 10.1%	28 5.4%	3 0.6%	0
Conseil d'Etat	212 66.1%	56 18.7%	4 1.3%	28 9.3%	0
TA et CAA	812 70.7%	133 13.7%	5 0.1%	19 2.0%	2 0.2%
IGAS	94 65.3%	34 23.6%		10 6.9%	6 4.2%
IGA	41 66.1%	18 29.0%		3 4.8%	
AVP	58 32.4%	113 63.1%		5 2.8%	3 1.7%
IGF	85 43.4%	43 21.9%	7 3.6%	61 31.1%	
CRC	336 78.7%	83 19.4%	1 0.2	5 1.2%	1 0.5%
Cour des comptes	209 57.4%	104 28.6%	6 1.6%	45 12.4%	
Conseillers commerciaux	152 81.2%	34 18.2%	1 0.5%		
Conseillers des affaires étrangères³⁷	670 89.4%	38 5.1%	1 0.1%	23 3.1%	17 2.3%

Note de lecture : le premier chiffre indique l'effectif, le second est le pourcentage de l'effectif total du corps (cf. tableau 1) dans la position indiquée en colonne.

Lecture : parmi les 2 861 agents présents dans le corps des administrateurs civils en 2002, 1 676 sont en activité, 849 sont détachés, 93 hors cadre, 234 en disponibilité et 9 sont dans une autre situation. Ces statuts concernent respectivement 58.6%, 29.7%, 3.2%, 8.2% et 0.3% de l'effectif total des administrateurs civils.

³⁷. La différence du nombre d'agents entre le tableau 1 et le tableau 6 de répartition par origine et position statutaire provient de l'absence des conseillers des affaires étrangères détachés sur un emploi fonctionnel (17) et des recrutements au cours de l'année 2002.

Tableau 7 : la situation administrative des membres des corps scientifiques en 2002

	Situation en 2002 des membres du corps				
	Activité ou Mise à disposition	Détachement	Hors cadre	Disponibilité	Autres
Ponts	819 64.0%	249 19.5%	72 5.6%	140 10.9%	1 0%
Mines	197 46.2%	83 19.5%	28 6.6%	117 27.5%	0 0%
Télécoms³⁸	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Administrateurs INSEE	451 ³⁹ 71.9%	105 16.7%	15 2.4%	56 8.9%	0 0%
GREF	1527 68.0%	593 26.5%	13 0.6%	90 4%	21 0.9%
armement	830 65.0%	0 0%	0 0%	0 0%	447 ⁴⁰ 35%
CCA	37 52.1%	20 28.1%	3 4.2%	12 16.9%	0 0%

Note de lecture : le premier chiffre indique l'effectif, le second est le pourcentage de l'effectif total du corps dans la position indiquée en colonne.

Lecture : parmi les 1 281 agents présents dans le corps des ponts en 2002, 819 sont en activité, 249 sont détachés, 72 hors cadre, 140 en disponibilité et 1 est dans une autre situation. Ces statuts concernent respectivement 64%, 19.5%, 5.6%, 10.9% et 0% de l'effectif total des ingénieurs des Ponts et chaussées.

2- Les sorties des corps

L'étude a porté sur les emplois occupés par les membres des corps cinq, dix, quinze et vingt ans après leur entrée dans les corps, ce qui revient à analyser ce que sont devenues en 2002 les promotions 1997, 1992, 1987 et 1982. Les données sont assez lacunaires : rares sont les corps connaissant le devenir des membres entrés quinze ou vingt ans auparavant. Cette lacune met en évidence l'absence d'un système de gestion des personnels cohérent sur le long terme. Les données de 1982 ne portant pas sur le même nombre de corps que celles de 2002, la comparaison selon les différents corps des départs de la fonction publique entre 1982 et 2002 est malaisée.

Un résultat apparaît à peu près certain : les départs vers le secteur privé sont plus fréquents dans les corps recrutant à la sortie de l'Ecole polytechnique que dans les corps issus de l'Ena.

Ce résultat général cache d'importantes disparités. Au sein des corps administratifs, l'inspection générale des finances se distingue par une forte propension à quitter le secteur public.

Parmi les corps scientifiques, les ingénieurs des mines, des ponts et chaussées et des télécoms sont assez enclins à travailler dans le secteur privé. Il faut interpréter ces données avec beaucoup de prudence. Le petit effectif de certains corps rend difficile toute conclusion tirée

³⁸. Les chiffres fournis à la commission comprennent tous les ingénieurs des télécoms y compris démissionnaires.

³⁹. La mise à disposition est comprise dans l'activité normale.

⁴⁰. La définition des positions statutaires des militaires est différente de celle des civils, il n'est pas possible de classer les personnels qui ne sont pas en activité de service selon les catégories retenues dans le tableau.

de l'examen de données portant sur seulement quatre promotions. Ainsi, en ce qui concerne le corps des mines, la situation de l'année 1992 n'est pas représentative : une moyenne sur trois ans glissants donne des résultats sensiblement différents (sur quarante-quatre ingénieurs sortis des écoles en 1991, 1992, 1993, dix sont encore dans le corps, dix sont détachés et vingt-quatre sont partis dans le privé). Mais 75% des ingénieurs des mines consacrent une partie de leur carrière au secteur privé. Il s'agit généralement d'un départ définitif entre 30 et 35 ans. Par ailleurs, la moitié environ des ingénieurs télécoms ont quitté l'administration au bout de sept ou huit ans.

La propension à sortir du corps dépend de l'origine. Dans les corps scientifiques, les polytechniciens sont davantage attirés par une carrière dans le secteur privé que les autres recrutés et en particulier que les membres recrutés au tour extérieur et par concours interne. Dans les corps administratifs, les énarques originaires du concours externe⁴¹ sont les plus enclins à quitter la sphère publique, même si cette tendance varie fortement selon le corps.

⁴¹. Une étude réalisée en 2002 par le CERDES pour la DGAFP confirme cette tendance.

Tableau 8 : situation des membres des corps administratifs 20 ans et 15 ans après leur entrée

	Membres entrés en 1982				Membres entrés en 1987			
Situation en 2002	Maintien dans le corps	Détachement ou position hors cadre	Départ vers le secteur privé (radiation ou disponibilité)	Autres : retraite, décès,	Maintien dans le corps, en activité	Détachement, mise à disposition hors -cadre	Départ vers le secteur privé (radiation ou dispo)	Autres : retraite, décès
AC	n.c. ⁴²	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
TA	24 (7ENA, 6T, 2D, 9Y)	15 (5ENA, 1T, 9Y)	0	0	15 (7ENA, 4T, 3D, 1Y)	6 (4ENA, 2T)	0	0
CE	3 (2ENA, 1T)	2 (2ENA)	2 (2ENA)	0	9 (5ENA, 4T)	5 (2ENA, 3T)	1 dispo (1ENA)	0
IGA	1 (1T)	1 (1ENA)	0	0	2 (1ENA, 1Y)	2 (1ENA, 1T)	0	1 (T)
IGAS ⁴³	1 (1 ENA)	1 (1 ENA)	n.c.	n.c. ⁴⁴	1 (1 ENA)	1 (1 ENA)	n.c.	n.c.
AVP	9	4	2	1	5	4	3	2
IGF	2 (2 ENA)	0	5 (4ENA, 1T)	0	4 (2ENA, 2T)	1 (1T)	5 (4ENA, 1T)	0
Cons. Comm.	6 (2ENA, 2Y, 1TE, 1D)	3 (2ENA, 1Y)	0	0	8 (6ENA, 1T, 1Y)	0	0	0
Cons. AE	26	3	1 démission	1	18	7	1 démission	0
Sous-préfets	n.c. ⁴⁵	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
CRC	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
CC	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.

Note de lecture : le chiffre en gras indique le nombre de membres du corps dans la situation indiquée en colonne, l'indication entre parenthèses renseigne l'origine des membres du corps, lorsqu'elle est connue. Des précisions complémentaires sont données dans les notes de bas de page.

Lecture : en 2002, trois agents entrés au Conseil d'Etat en 1982 sont encore dans le corps (deux sont originaires de l'Ena, un a été nommé au tour extérieur), deux (tous originaires de l'Ena) sont détachés ou hors cadre, deux (issus de l'Ena) sont en disponibilité ou radiés.

Origine :
X=origine Polytechnique
N=origine Ecoles normales supérieures
T=origine tour extérieur
E=origine examen professionnel ou « recrutement au choix »
Y=autre

⁴² . Dans tout le tableau, n.c. signifie « donnée non communiquée ».

⁴³ . Les données communiquées par l'IGAS ne concernent que les membres encore dans le corps en 2002. Ne sont pas dénombrés les membres du corps entrés en 1982 et partis en retraite ou ayant démissionné entre 1982 et 2002.

⁴⁴ . L'année d'entrée dans le corps des membres partis à la retraite avant 1994 est inconnue.

Tableau 9 : les membres des corps scientifiques 20 et 15 ans après leur entrée dans le corps

	Membres entrés en 1982				Membres entrés en 1987			
Situation en 2002	Maintien dans le corps	Détachement ou position hors cadre	Départ vers le secteur privé (radiation ou disponibilité)	Autres : retraite, décès,	Maintien dans le corps, en activité	Détachement, mise à dispo, hors cadre	Départ vers le secteur privé (radiation ou dispo)	Autres : retraite, décès
Mines	1	5 ⁴⁶	9	0	2	6 ⁴⁷	5	0
Télécoms	1 (1C)	20 (9X,4N,7C)	10 ⁴⁸ (9X, 1N)	3 (1X,2 E)	1 (1X)	27 (12X, 6N, 3C, 6 E)	19 ⁴⁹ (16X, 3N)	1 (1E)
INSEE	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Ponts	13	9	10	6	15	9	12	1
Armement	17 activité de service	24 non-activité de service ⁵⁰	7 ⁵¹	5	19 activité de service	24 non-activité de service ⁵²	2	2
CCA	0	1 (1X)	2 (2X)	0	0 ⁵³	0	0	0
GREF	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.

Note de lecture : le chiffre en gras indique le nombre de membres du corps dans la situation indiquée en colonne, l'indication entre parenthèses renseigne l'origine des membres du corps, lorsqu'elle est connue. Des précisions complémentaires sont données dans les notes de bas de page.

Lecture : en 2002, un agent entré à la Commission de contrôle des assurances en 1982 est détaché ou hors cadre, il est issu de l'Ecole polytechnique, deux (issus de l'Ecole polytechnique) sont en disponibilité ou radiés.

Origine :
X=origine Polytechnique
N=origine Ecoles normales supérieures
C=origine concours interne
C'=origine concours externe
T=origine tour extérieur
E=origine examen professionnel ou « recrutement au choix »
Y=autre

⁴⁶. Dont un radié pour un emploi dans la fonction publique.

⁴⁷. Dont un radié pour un emploi dans la fonction publique.

⁴⁸. Six disponibilités + quatre démissions.

⁴⁹. Dix disponibilités + neuf démissions.

⁵⁰. Non-activité de service comprend hors cadre, détachement, congés divers. Pour les ingénieurs de l'armement, la nomenclature est différente, ce qui rend difficile la comparaison avec les corps civils.

⁵¹. Sept démissions.

⁵². Non-activité de service comprend hors cadre, détachement, congés divers. Pour ce corps, la nomenclature est différente.

⁵³. Pas d'entrée dans le corps en 1987.

Tableau 10 : situation des membres des corps administratifs 10 ans et 5 ans après leur entrée dans le corps

	Membres du corps entrés en 1992				Membres du corps entrés en 1997			
	Maintien dans le corps	Détachement ou mise à dispo	Départ vers le secteur privé (radiation ou disponibilité)	Autres : retraite, décès,	Maintien dans le corps, en activité	Détachement, mise à dispo, hors cadre	Départ vers le secteur privé (radiation ou disponibilité)	Autres : retraite, décès
AC	19	50	2	2				
TA	22 (3ENA,4T,4D,11Y)	7 (4ENA,1T,1D,1Y)	0	0	31 (5ENA,5T,6D,15Y)	11 (4ENA,1T,1D,5Y)	0	0
CE	8 (3ENA, 5T)	3 (3ENA)	0	0	7 (2ENA,4T,1Y)	2 (2ENA)	1⁵⁴ 1ENA)	0
IGA	1 (1T)	2 (2ENA)	0	0	0	1 (1ENA)	0	0
IGAS⁵⁵	1 (1T)	4 (3ENA, 1T)	>1 (1T)	0	2 (2T)	4 (3 ENA, 1 Y)	n.c.	0
AVP	7 (2 ENA, 5T)	0	1 (1T)	0	3 (3ENA)	1 (1ENA)	0	0
IGF	3 (1ENA, 2T)	1 (1T)	2 (2ENA)	0	2 (2 ENA)	1 (1T)	4 (3 ENA, 1T)	0
Cons. comm.	3 (2ENA,1Y)	1 (1ENA)	0	0	2 (1ENA,1T)	1 (1D)	0	0
Cons. AE	26	6	1	1	28	1	0	1
sous-préfets	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
CRC	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
CC	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.

Note de lecture : Le chiffre en gras indique le nombre de membres du corps dans la situation indiquée en colonne, l'indication entre parenthèses renseigne l'origine des membres du corps, lorsqu'elle est connue. Des précisions complémentaires sont données dans les notes de bas de page.

Lecture : cf. 2 tableaux précédents.

Origine : **X=origine Polytechnique** **N=origine Ecoles normales supérieures**
C=origine concours interne **C'=origine concours externe**
T=origine tour extérieur **Y=autre**
E=origine examen professionnel ou « recrutement au choix »

⁵⁴. Disponibilité.

⁵⁵. Les données communiquées par l'IGAS ne concernent que les membres encore dans le corps en 2002. On ne peut dénombrer les membres du corps entrés en 1992 et partis en retraite ou ayant démissionné entre 1992 et 2002.

Tableau 11 : situation des membres des corps scientifiques 10 ans et 5 ans après leur entrée dans le corps

	Membres du corps entrés en 1992				Membres du corps entrés en 1997			
	Maintien dans le corps	Détachement ou mise à disposition	Départ vers le secteur privé (radiation ou disponibilité)	Autres : retraite, décès,	Maintien dans le corps, en activité	Détachement	Départ vers le secteur privé (radiation ou disponibilité)	Autres : retraite, décès
Mines⁵⁶	0	2	13	0	11	2	0	0
Télécoms	9 (6X, 2C, 1 E)	26 (15X, 1N, 6C, 4 E)	9⁵⁷ (9X)	0	6 (5X, 1N)	21 (13X, 4N, 1C, 3 E)	10⁵⁸ (7X, 3N)	0
INSEE	23 (10X, 1N, 2 C', 5C, 5E)	2 (1X, 1C')	1 (1N)	0	17 (5X, 7 E, 3C, 2C')	0	5 (4X, 1C)	0
GREF	83	20	4	0	86	29	8	1
Ponts	13	13	4	2	28	6	7	0
Armement	40	25	2	2	24	4	0	0
CCA	0	2 (2X)	1 (1X)	0	0	0	1 (1X)	0

Note de lecture : le chiffre en gras indique le nombre de membres du corps dans la situation indiquée en colonne, l'indication entre parenthèses renseigne l'origine des membres du corps, lorsqu'elle est connue. Des précisions complémentaires sont données dans les notes de bas de page.

Lecture : cf. tableaux précédents.

Origine :

- X=origine Polytechnique**
- N=origine Ecoles normales supérieures**
- C=origine concours interne**
- C'=origine concours externe**
- T=origine tour extérieur**
- E=origine examen professionnel ou « recrutement au choix »**
- Y=autre**

⁵⁶. Champ : ingénieurs des mines sortis des écoles : X, ENS, Mines.

⁵⁷. Huit disponibilités + une démission.

⁵⁸. Dix disponibilités.

III- Gestion des corps, suivi, prospective

1- Une gestion de l'effectif souple, effectif réel et effectif budgétaire

Il est extrêmement complexe de comparer l'effectif budgétaire à l'effectif total du corps. Tous les membres d'un corps ne sont en effet pas rémunérés sur un emploi budgétaire de ce corps. En général, seule la rémunération des fonctionnaires en activité dans le corps ou mis à disposition est imputée sur le budget du corps. Mais cette règle générale comprend des exceptions, notamment en ce qui concerne les établissements publics⁵⁹. Chaque corps ayant ses particularités en la matière, à quelle quantité faut-il alors comparer l'effectif budgétaire ? Il a été choisi de considérer que la somme des effectifs réels en position d'activité dans le corps et mis à disposition est un chiffre comparable à l'effectif budgétaire.

Des écarts entre l'effectif réel et l'effectif budgétaire s'expliquent par des raisons de gestion (ajustement des entrées et des sorties). Un écart de l'ordre de 10 à 20 % semble adapté.

Mais certains corps se distinguent par un effectif budgétaire dépassant de beaucoup l'effectif réel. Il s'agit des administrateurs de la ville de Paris, de l'inspection générale des finances, des chambres régionales des comptes, des Mines et de la commission de contrôle des assurances.

A l'inverse, l'effectif réel en activité (y compris mis à disposition) des administrateurs civils, des conseillers commerciaux et des ingénieurs des ponts et chaussées est supérieur à l'effectif budgétaire (cf. tableau 12).

⁵⁹. Par exemple, les ingénieurs mis à disposition de l'Office national des forêts (ONF) sont rémunérés sur le budget propre de l'Office.

Tableau 12 : effectif réel et effectif budgétaire

	Effectif réel (effectif en activité+effectif mis à disposition) A	Effectif budgétaire B	Ecart entre l'effectif budgétaire et l'effectif réel en pourcentage (B-A)/A
Corps Ena			
Administrateurs civils	1 676	1 433	-14,50
Sous-préfets	438	453	3,42
Conseil d'Etat	212	215	1,42
Conseillers commerciaux	152	162	6,6
TA et CAA	812	834	2,71
IGAS	94	109	15,96
IGA	41	46	12,20
Administrateurs ville de Paris	58	109	87,93
IGF	85	106	24,71
CRC	336	360	5,95
Cour des comptes	209	242	15,79
Conseillers des affaires étrangères	670	706	5,37
Corps X			
Ingénieurs des mines	197	274	39,1
Télécoms	N.c.	195	n.c.
Administrateurs et inspecteurs généraux de l'INSEE	451	465	3,10
IGREF	1 527	1 777	16,37
IPC	819	709	-13,43
Armement	Non communiqué	Non communiqué	
CCA	37	60	62,16

2- Un suivi plus ou moins centralisé et directif selon les corps

Les modes de gestion des corps sont très divers. A la gestion interministérielle sans chef de corps des administrateurs civils s'oppose la gestion très centralisée et directive de certains corps. Le corps des mines qui bénéficie d'une gestion du corps personnalisée en raison de son petit effectif au service de l'Etat en est un exemple. Les quelque 200 membres exerçant dans l'administration sont bien suivis. Le corps de l'INSEE, plus important en nombre, est lui aussi assez directif, notamment quant à la première affectation qui s'effectue obligatoirement dans le périmètre technique traditionnel. Le corps du GREF bénéficie d'un suivi de qualité. Le chef du corps est le vice-président du conseil général du GREF. Il existe une délégation à l'orientation et au suivi des ingénieurs qui ont sous leur responsabilité des secteurs géographiques ou fonctionnels. Les Ponts donnent un exemple d'une gestion mixte. Le vice-président du conseil des ponts n'a qu'une autorité morale. C'est le directeur des ressources humaines du ministère de l'équipement qui est le véritable gestionnaire du corps.

3- Les réflexions sur les évolutions des corps sont inégales et non coordonnées

La plupart des corps étudie les départs à moyen terme et prévoit en conséquence le nombre des recrutements sur cinq-dix ans

Certains corps, en particulier, les corps issus de l'Ecole polytechnique ont réalisé des pyramides des âges et anticipé les départs à la retraite qui vont les affecter dans les prochaines années. Le corps des ponts prévoit précisément les recrutements et les emplois futurs jusqu'en 2006. Selon ses prévisions, l'effectif recruté chaque année évolue peu. En stock, une augmentation de l'effectif réel sans augmentation parallèle de l'effectif budgétaire est prévue, le différentiel étant absorbé par un essaimage accru. Contrairement à d'autres, le corps des mines ne sera pas touché par des départs à la retraite massifs les prochaines années, les départs dans le privé resteront au même niveau. Dans l'hypothèse d'un recrutement constant, le corps des mines anticipe une diminution des effectifs (un flux sortant de 41 ingénieurs d'ici 2010). Le GREF a mené une étude en 2000 et en a conclu à la diminution souhaitable du nombre d'ingénieurs. Malgré ces efforts, il évalue mal l'évolution quantitative pour les 10 prochaines années (départs à la retraite encore mal anticipés). Une simulation devrait permettre d'y voir plus clair très prochainement. La commission de contrôle des assurances prévoit son évolution quantitative jusqu'en 2010 (recrutements, départs). Au total, elle anticipe une légère augmentation de l'effectif. L'INSEE a établi, il y a quelques années un modèle de projection quantitative des départs et donc des recrutements. Mais les exigences dictées par les résultats de ce modèle se heurtent à un cadre budgétaire connu très tardivement qui lui laisse peu de marge de manœuvre. Le corps des télécoms prévoit une baisse de l'effectif et donc une baisse des recrutements. L'armement souhaite une stabilisation après une décroissance mais ne donne pas de chiffres précis.

Les corps administratifs ont également fait des efforts en matière de prospective. Le ministère des affaires étrangères explore des solutions statutaires et budgétaires pour lisser les recrutements et maintenir l'équilibre entre les deux viviers principaux (cadres d'Orient et Ena) en vue d'assurer la stabilité des effectifs. Les conseillers commerciaux ont fait des prévisions chiffrées jusqu'en 2010 qui tendent vers une légère réduction de l'effectif jusqu'à cette date (sorties supérieures aux entrées). L'IGA a réalisé des prévisions sur les départs à la retraite, les créations de postes et les demandes de mobilité jusqu'en 2007. L'inspection veut ouvrir et diversifier son vivier de recrutement. La modification des statuts en 2002 ouvrant le grade d'inspecteur à certains fonctionnaires des trois fonctions publiques va déjà dans ce sens. Les perspectives d'évolution des emplois dans les tribunaux administratifs ont été fixées par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002. Le texte prévoit une augmentation du nombre de magistrats administratifs de deux cent dix sur cinq ans. Quant aux administrateurs civils, une étude réalisée par le cabinet d'études et de recherches en démographie, économie et sociologie (CERDES) a décrit l'évolution des effectifs et des recrutements selon plusieurs hypothèses. En raison de la dimension du corps et de sa gestion fractionnée entre différents ministères, peu de conclusions ont été tirées de ce travail. L'IGF a fourni des chiffres précis pour le recrutement jusqu'en 2010. En revanche, la prévision des départs à long terme est à peine ébauchée.

Dans d'autres corps, les prévisions sont plus floues. Le Conseil d'Etat ne prévoit aucune augmentation des effectifs budgétaires jusqu'en 2008. Pour l'instant le corps ne peut prévoir l'évolution de son effectif car de nombreuses variables comme la date et l'ampleur des départs à la retraite demeurent inconnues. Une étude sur les effets des départs à la retraite et les conséquences d'une hausse des recrutements est en cours. L'IGAS souhaite augmenter son recrutement à la sortie de l'Ena mais n'est pas en mesure de fournir des chiffres précis à la commission.

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

Les évolutions dans les fonctions des corps, le bouleversement de l'identité des corps scientifiques : vers la pluralité des compétences

La plupart des corps scientifiques constate qu'il est nécessaire de ne plus former de simples ingénieurs hyper-spécialisés mais plutôt des managers généralistes. Ainsi, les corps des télécoms, des ponts et des mines affirment leur volonté de former leurs ingénieurs à la technique mais aussi au management, à la régulation, à l'action publique. Les qualités attendues des ingénieurs ne seront plus seulement les compétences techniques traditionnelles mais aussi une bonne connaissance du droit, du fonctionnement de l'administration ainsi qu'une maîtrise de l'expression orale et écrite. Ces corps ont déjà amorcé ce changement de cap, en complétant la formation reçue dans les écoles.

Au sein des corps techniques, l'INSEE fait figure d'exception puisque ce corps prise peu les compétences généralistes et valorise au contraire le savoir-faire technique.

Qui recruter, combien et est-ce possible ?

Certains corps évaluent la quantité des recrutements à effectuer à moyen terme bien souvent en poursuivant chaque année le schéma de l'année précédente ; peu s'interrogent sur la qualité de ce recrutement et sur les besoins réels du corps. En outre, une fois déterminé le niveau souhaitable de recrutement encore faut-il y parvenir. Or, certains corps connaissent déjà des problèmes de recrutement. Les tribunaux administratifs sont, par exemple, obligés de recourir à des recrutements complémentaires pour faire face à l'augmentation des dossiers à traiter. Or le métier de magistrat suppose l'acquisition de connaissances techniques. L'INSEE connaît des inquiétudes de recrutement. L'institut a, en effet, des difficultés à recruter des polytechniciens : le corps n'a pas pourvu tous ses postes en 2000 et le classement du dernier admis chute. En revanche, le corps attire de plus en plus de normaliens. La situation est encore plus défavorable pour le corps des ingénieurs de l'armement.

Dans la perspective de départs à la retraite massifs, tous les corps réussiront-ils à maintenir un recrutement de qualité ?

Conclusion

Les corps aussi bien administratifs que scientifiques commencent à s'interroger sur l'évolution de leur effectif mais souvent de manière plus quantitative que qualitative. Chaque corps gère son évolution indépendamment des autres et sans vision à long terme. L'absence de coordination entre les corps et avec les ministères employeurs rend difficile l'adéquation entre effectifs recrutés dans l'avenir avec l'évolution des missions de l'Etat.

Annexe 9

Questionnaire sur la formation permanente de l'encadrement

Sont visés par ce questionnaire :

- les fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'Ena et de l'Ecole polytechnique ;
- les agents occupant les fonctions de chef de bureau et de niveau hiérarchique supérieur (administration centrale) ;
- les agents occupant des fonctions équivalentes dans les services déconcentrés (sous-préfets...).

Il est demandé de répondre aux questions ci-dessous en distinguant par emploi et/ou niveau hiérarchique (chef de bureau, sous-directeur... ; inspecteur adjoint, inspecteur, inspecteur général...).

1- Politique de formation de ces agents

Préciser en particulier les points suivants :

- plans de formation du ministère pour ces agents ;
- caractère obligatoire de certaines formations préalables à la prise de poste ;
- évaluation des formations suivies ;
- prise en compte dans la notation et la promotion interne ;
- réalisation d'enquêtes ou d'audits sur ce thème au cours des dernières années. Résultats principaux.

2- Statistiques relatives aux formations suivies par ces agents en 2002

Préciser en particulier les points suivants :

- nombre d'agents ayant suivi une formation (pourcentage par rapport à l'effectif global de l'emploi ou du grade) et durée moyenne de ces formations (en jours) ;
- répartition des formations suivies par thème (en %) : bureautique, technologies de l'information et de la communication, langues étrangères, gestion financière (préciser), GRH (préciser), management (préciser), communication (média-training...), conduite de projet...

3- Opérateurs de formation permanente

Préciser en particulier les points suivants :

- formations assurées par des personnels et/ou des centres de formation relevant de votre administration : préciser les éventuels centres et les thèmes concernés ;
- formations assurées par des centres relevant d'autres administrations (IGPDE...) : préciser la nature du partenariat, les thèmes concernés, les motifs de cette externalisation, le bilan qui en est fait ;

- formations assurées par des opérateurs privés : opérateurs concernés (IDRH...), nature du partenariat, thèmes concernés, motifs de cette externalisation, bilan ;
- part de chacun de ces types de formation dans l'offre totale de formation (en %).

4- Appréciation qualitative

Préciser en particulier :

- les évolutions constatées au cours des 10 dernières années sur les points évoqués ;
- les éventuelles insuffisances ou difficultés rencontrées ;
- votre appréciation de la situation actuelle ;
- les projets à moyen terme.

5- Rappel : nombre d'emplois occupés par des agents issus de corps recrutés par la voie de l'Ena ou de l'Ecole polytechnique (2002)

emploi	Adjoint à chef de bureau	Chef de bureau	Sous directeur	Directeur adjoint	Chef de service	Directeur	Directeur général	Autre : chargés de mission, services déconcentrés...
Corps Ena (préciser lesquels)								
Corps X (préciser lesquels)								
Autres fonctionnaires*								
Autres : non fonctionnaires								
Effectif total								

* magistrats, enseignants, militaires, directeurs d'hôpitaux, fonctionnaires territoriaux...

Annexe 10

Tableau synoptique sur la formation permanente

Administration	Politique de formation	Domaines	Caractère obligatoire ou facultatif	Opérateurs	Quantité	Répercussions sur la carrière
Ville de Paris	Formation de qualification selon les métiers +formations spécifiques Réflexion et études sur la formation	Marchés publics Gestion de crise Bureautique Langues Contrôle de gestion ARTT (aménagement et réduction du temps de travail) Droit TIC Environnement Gestion financière Gestion des RH Conduite de projets	Aucune formation n'est obligatoire	IGPDE à 95%	125 cadres 2 jours de formation par an pour les cadres	
Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales	Plan de formation notamment au management	Cycle supérieur de management à l'agriculture (CSMA) Accompagnement à la prise de fonction pour directeurs pendant leur première année Perfectionnement managérial (approf.)	CSMA obligatoire	Formateurs internes mais surtout Opérateurs privés : IDRH, GPB, ADIGE, INNOVENCE, EQUATION	CSMA : 16 cadres A pendant 12 j. 1 ^{ère} année : 14 pendant 7 jours approf. : 9 pendant 6 jours	Aucun impact sur la notation Formation managériale conseillée pour la promotion interne
Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche	Objectifs des plans de formation : Modernisation de l'Etat, développement d'une culture commune, management, organisation des services	Management (30%) Droit, finances (20%) GRH (14%) Environnement institutionnel éducatif, international (12%) Bureautique (9%) TIC (6%) Langues (5%) Communication (4%)	Certaines formations à la prise de fonction de chef de bureau sont obligatoires ; d'autres sont facultatives	Opérateurs publics (27%) : Ena, IGPDE, autres administrations, opérateurs privés (39%), formateurs internes, (25%) Associations (8%)	1.96 jour par cadre en moyenne	
Ministère de l'écologie et du développement durable	Politique de formation organisée par l'IFORE (institut de formation de l'environnement, créé en 2001 par le ministère de l'environnement)	Formation prise de poste Formation management /gestion Autres (informatique, droit, marchés public, langues)		IFORE		Pas de statistiques
Ministère de la culture et de la communication	La priorité est le management pour les agents accédant pour la première fois à des fonctions d'encadrement Le contrôle de gestions sera aussi prioritaire en 2003. 3 ^{ème} priorité : sensibilisation à la Lolf		Pas d'obligation	Intervenants externes Formateurs internes IGPDE ; IRA	Pas de données	Pas de prise en compte dans la notation et la promotion interne

Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales	Pour préfets et sous-préfets : inscription libre à deux stages au moins par an Pour les cadres d'administration centrale surtout formation au management	Préfets et sous-préfets : Intégration professionnelle Contrôle de gestion Conduite de projets Professionnalisation thématique (sécurité intérieure, communication, management, sécurité juridique) Cadres d'administration centrale : accueil, professionnalisation	Les modules d'accueil, de professionnalisation thématique et d'intégration sont obligatoires.		859 stagiaires ⁶⁰ pour cadres du corps préfectoral et 189 stagiaires pour les administrateurs civils	
Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer	But : mise en œuvre de la réforme de l'Etat autour de 5 leviers principaux : décentralisation, Lolf, administration de service, rénovation de l'évaluation et de la prospective, stratégies ministérielles de réforme devant le Parlement	Management	Pas d'obligation mais des incitations. Cycle de management pour cadres de 2ème niveau est très fortement recommandé par la direction	Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer		Si l'agent présente des capacités pour accéder au niveau supérieur, la formation est un plus. Lors de l'entretien individuel de notation, la formation est indiquée.
Ministère de la défense	La politique de formation est fondée sur le 4 ^{ème} accord-cadre 2000-2002 qui vise à renforcer et à évaluer les outils de la formation. L'accord fixe des ratios dont le rapport du nombre de jours de formation au nombre de jours ouvrés qui doit être de 1.04%. la politique de formation s'appuie aussi sur les orientations nationales de formation 2004-2006 organisées autour de 7 priorités : techniques de la gestion publique, RH, contrôle de gestion, TIC, préparations aux concours, développement durable, dimension européenne.	Management Conférences d'actualité juridique, administrative, économique et sociale GPEEC (gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois, et des compétences), langues...	Formations facultatives	CFMD (centre de formation au management du ministère de la défense) Ena (séminaire de gestion de l'Etat) Entreprises universités	Pas de statistiques sur l'encadrement supérieur En 2002 le CMFD a accueilli 1373 cadres du ministère dont 1131 civils (administrateurs et attachés)	

⁶⁰. La méthodologie statistique du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales compte les stagiaires et non pas les bénéficiaires de formation aussi un agent ayant suivi deux stages est compté deux fois.

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	<p>L'encadrement supérieur n'a pas été identifié explicitement comme un public cible des formations. Il est toutefois directement concerné par les formations au management considérées comme prioritaires. Il est indirectement couvert par l'une des actions visant à mieux identifier les « exclus de la formation » qui selon une enquête sont situés aux deux extrémités de la hiérarchie.</p>	<p>Formations au management L'IGPDE est rattaché à la DPMA et a mis en place l'Université des cadres (UNICA) qui constitue un dispositif de formation pour les cadres dirigeants et propose un cycle destiné aux cadres dirigeants et un aux cadres supérieurs. L'IGPDE offre un grand nombre de formations : gestion publique, TIC, GRH...</p>	<p>Formations communes au ministère : Les cycles de l'UNICA sont obligatoires pour les cadres prenant pour la première fois une fonction de ce niveau. Formations à la prise de fonction obligatoires dans certaines directions pour les nouveaux chefs de mission économique de la DREE, les directeurs départementaux de la DGI, les inspecteurs issus des corps techniques supérieurs à la DGSNR Formations dans plusieurs directions Formations facultatives à l'INSEE Pas de formation à l'IGF</p>	<p>IGPDE CEPE (le centre de formation continue des Ecoles nationales d'économie et de statistique) Formation permanente de l'IEP Ena (formations aux RH) Cabinets spécialisés et organismes spécifiques (IHEDN) Formateurs internes Entreprises (EDF, AFNOR...)</p>	<p>Les statistiques du ministère ne permettent pas d'isoler l'encadrement supérieur</p>	<p>Les formations suivies ne sont pas des critères pris en compte dans la notation et la promotion.</p>
Ministère des affaires étrangères (MAE)	<p>Le département de la formation propose plusieurs types de formation : formations de l'Institut diplomatique qui est le centre de formation du MAE. Stages pour les sous-directeurs (2 jours), Formation préalable pour les consuls, consuls généraux et les ambassadeurs (10 jours) Séminaire des ambassadeurs (5 jours) Stages linguistiques intensifs et cours particuliers</p>	<p>Communication et media (50%) GRH (40%) Langues (10%)</p>	<p>Les stages pour les sous-directeurs, les consuls, consuls généraux et les ambassadeurs Et la vérification du niveau linguistique préalable à la prise de fonction sont obligatoires.</p>	<p>Le centre de formation linguistique interne au MAE Institut diplomatique Les prestataires extérieurs (communication, GRH) Les écoles et centres relevant d'autres administrations (Ena)</p>	<p>Nombre d'agents formés : 15 ambassadeurs 15 chefs de postes consulaires 11 consuls généraux 5 ambassadeurs</p>	<p>La formation n'est pas prise en compte dans la notation et la promotion interne.</p>

Annexe 11

Note sur les emplois administratifs de direction dans les collectivités territoriales

Le nombre de fonctionnaires de l'Etat occupant un emploi fonctionnel dans la fonction publique territoriale peut être considéré comme un indicateur de la mobilité entre les fonctions publiques. Ce nombre est à comparer au nombre d'administrateurs territoriaux détachés sur des emplois fonctionnels de l'Etat qui s'élève à 3. Il n'existe pas de recensement exhaustif concernant les emplois administratifs de direction des collectivités locales accessibles aux administrateurs territoriaux ou niveau équivalent⁶¹. A titre d'illustration, le recensement a été effectué sur les emplois de directeur général des services de régions et directeur général des services de département.

1- les emplois de directeur général des services (DGS) des régions

régions	Statut				
	Fonc. Etat		AT	IT	Divers (contractuel)
Alsace	14	ingénieur des ponts et chaussées	5	1	2
Aquitaine		inspecteur des finances			
Auvergne					
Bourgogne					
Bretagne		sous-préfet			
Centre					
Champagne-Ardenne		administrateur civil			
Corse		ingénieur des travaux publics			
Ile-de-France		conseil d'Etat			
Franche-Comté					
Languedoc-Roussillon		administrateur civil / sous-préfet			
Limousin					
Lorraine		administrateur civil			
Midi-Pyrénées		administrateur civil			
Nord-Pas-de-Calais					
Basse-Normandie		sous-préfet			
Haute-Normandie		IGA			
Pays-de-Loire					
Picardie		ingénieur des Ponts et Chaussées			
Poitou-Charentes					
PACA		administrateur civil / sous-préfet			
Rhône-Alpes		IGREF			
Guadeloupe			4		
Martinique		fonctionnaire territorial			
Guyane		fonctionnaire territorial			
Réunion					
	14	TOTAL	9	1	2

⁶¹ DGS-DGAS des services des départements et régions, DG et DGA des services de collectivités de plus de 80 000 habitants, DGS des communes de 40 000 habitants, et établissements publics assimilés).

2- les emplois de directeur général des services (DGS) des départements

départements	Population	Statut				
		Fonc. Etat	Corps du fonctionnaire d'Etat	Administrateur territorial	Ingénieur territorial	Divers (contractuel)
Nord	2 555 020	12	préfet	6	0	1
Seine	2 125 246		préfet			
Bouches-du-Rhône	1 835 719					
Rhône	1 578 869		maître de conférence			
Pas-de-Calais	1 441 568					
Hauts-de-Seine	1 428 881		administrateur ville de Paris			
Seine-St-Denis	1 382 861					
Yvelines	1 354 304		ingénieur des ponts et chaussées			
Gironde	1 287 334		sous-préfet			
Seine-Maritime	1 239 138		directeur hôpital			
Val-de-Marne	1 227 250		inspecteur des affaires sociales			
Seine-et-Marne	1 193 767					
Loire-Atlantique	1 134 266		sous-préfet intégré			
Essonne	1 134 238					
Val d'Oise	1 105 464		Magistrat CRC			
Isère	1 094 006					
Haute-Garonne	1 046 338		ingénieur des ponts et chaussées			
Bas-Rhin	1 026 120					
Moselle	1 023 447		administrateur civil			
Alpes-Maritimes	1 011 326					
Var	898 441	8		13	2	6
Hérault	896 441					
Ille-et-Vilaine	867 533		IGREF			
Finistère	852 418					
Oise	766 441					
Maine-et-Loire	732 942					
Loire	728 524		préfet			
Meurthe-et-Moselle	713 779					
Haut-Rhin	708 025					
Réunion	706 300					
Calvados	648 385		sous-préfet			
Morbihan	643 873					
Haute-Savoie	631 679		administrateur civil sous-préfet			
Gard	623 125					
Loiret	618 126					
Puy-de-Dôme	604 266					
Pyrénées-Atlantiques	600 018					
Marne	565 229					
Charente-Maritime	557 024		MINEFI			
Somme	555 551		IGREF			
Indre-et-Loire	554 003		Cour des comptes			
Saône-et-Loire	544 893					
Côtes-d'Armor	542 373					
Eure	541 054					

Vendée	539 664					
Aisne	535 489					
Sarthe	529 851					
Ain	515 270					
Côte-d'Or	506 755					
Vaucluse	499 685	6		12	2	3
Doubs	499 062					
Manche	481 471		sous-préfet			
Drôme	437 778					
Guadeloupe	422 496					
Eure-et-Loir	407 665					
Vienne	399 024					
Pyrénées-Orientales	392 803					
Dordogne	388 293					
Martinique	381 427		origine territoriale			
Vosges	380 952		sous-préfet			
Savoie	373 258					
Haute-Vienne	353 893					
Allier	344 721					
Deux-Sèvres	344 392					
Tarn	343 402					
Charente	339 628					
Yonne	333 221		IGREF			
Landes	327 334					
Loir-et-Cher	314 968					
Cher	314 428					
Aude	309 770					
Lot-et-Garonne	305 380		sous-préfet			
Orne	292 337	8		12	5	3
Aube	292 131					
Ardennes	290 130					
Ardèche	286 023					
Mayenne	285 338		sous-préfet			
Aveyron	263 808		sous-préfet			
Jura	250 857					
Corrèze	232 576		intégré sous-préfet			
Indre	231 139					
Haute-Saône	229 732					
Nièvre	225 198					
Hautes-Pyrénées	222 368		Administrateur civil			
Haute-Loire	209 113		IGREF			
Tarn-et-Garonne	206 034					
Haute-Marne	194 873					
Meuse	192 198					
Gers	172 335					
Lot	160 197					
Guyane	157 312					
Cantal	150 778					

Haute-Corse	141 603					
Alpes-de-Hte-Provence	139 561					
Territoire de Belfort	137 408					
Ariège	137 205					
Creuse	124 470					
Hautes-Alpes	121 419					
Corse-du-Sud	118 593					
Lozère	73 509		IGREF			
		34	TOTAL	43	9	13

Annexe 12

Les mobilités dans la fonction publique

Le terme de mobilité recouvre plusieurs acceptions qui s'organisent autour d'une idée commune, celle du changement. Ce changement peut porter sur le type d'activité, sur sa localisation géographique, sur l'entité où elle s'exerce (par exemple, changement d'entreprise, d'établissement au sein de la même entreprise, de ministère pour un agent de l'Etat).

Trois grands types de mobilités se distinguent :

- La mobilité fonctionnelle

Le critère discriminant en est le changement du contenu de l'activité exercée. Ce changement peut-être consécutif à une promotion (mobilité verticale), à un changement professionnel sans promotion (mobilité horizontale).

- La mobilité géographique

La mobilité géographique se définit par un changement de lieu de travail impliquant ou non un changement du lieu de résidence. Un cas particulier en est la mobilité internationale. Selon l'unité géographique choisie (région, département, commune), la mobilité peut être plus ou moins importante.

- La mobilité structurelle

Le critère en est le changement d'employeur. La mobilité peut s'opérer :

- entre deux fonctions publiques,
- au sein d'une même fonction publique, avec un changement de structure (changement de ministère, changement de collectivité locale, changement d'établissement hospitalier),
- au sein d'une fonction publique sans changement de structure.

Ces trois types de mobilité peuvent se combiner ; par exemple, la mobilité géographique peut être une condition nécessaire à l'obtention d'une promotion et donc à une mobilité verticale.

Annexe 13

Les procédures de mobilité

1- La mobilité au sens strict

L'article 14 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « *l'accès des fonctionnaires de l'Etat, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces trois fonctions publiques constituent des garanties fondamentales de leur carrière* ». « A cet effet, l'accès des fonctionnaires de l'Etat, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques s'effectue par voie de détachement suivi ou non d'intégration. Les statuts particuliers peuvent également prévoir cet accès par voie de concours interne et, le cas échéant, de tour extérieur ». Les fonctionnaires qui effectuent une mobilité élargissent leurs perspectives professionnelles et enrichissent leur domaine de compétences.

Trois modalités sont expressément prévues par le titre I du statut général des fonctionnaires pour permettre l'exercice d'une mobilité. Ce sont le détachement, l'accès à un corps par concours interne ou par la promotion interne.

- En premier lieu, le détachement réside dans un changement de fonctions auprès d'une autre administration ou d'une autre fonction publique que celle dont relève le fonctionnaire qui en fait l'objet. Il permet, le cas échéant, une mobilité géographique. Le régime du détachement est fixé aux articles 45 et suivants de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et par le décret n°85-986 du 16 septembre 1985 modifié relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat et à certaines modalités de cessation de fonctions.

Le détachement est la position statutaire qui permet au fonctionnaire d'exercer un emploi dans un autre corps de fonctionnaires ou cadre d'emplois d'un niveau hiérarchique comparable (mobilité horizontale). Dans son corps d'accueil, le fonctionnaire peut prétendre à faire carrière. Ce détachement donne lieu, le cas échéant, à une intégration dans le corps d'accueil.

- En deuxième lieu, les concours internes constituent une modalité d'accès à un corps d'un niveau supérieur. Ils impliquent donc un changement de corps (mobilité verticale) et, le plus souvent, un changement d'administration ou d'employeur (mobilité horizontale).

- En dernier lieu, le statut général évoque «le tour extérieur» qui implique un changement de corps par promotion interne. Celle-ci est régie par l'article 26 de la loi du 11 janvier 1984 précitée. Elle s'opère par examen professionnel ou au choix. Dans les deux cas, elle permet au fonctionnaire d'accéder à un corps supérieur et sanctionne, ce faisant, une mobilité verticale.

Les concours internes et la promotion interne donnent tout son sens au principe de la carrière qui constitue l'un des fondements du droit de la fonction publique.

2- Autres formes de mobilité

Il existe d'autres formes de mobilité prévues dans le statut général des fonctionnaires :

- La mobilité géographique est principalement réalisée par voie de mutation des fonctionnaires, laquelle réside dans un changement d'affectation de l'agent hors sa résidence administrative. Les mouvements des personnels sont régis par les dispositions des articles 60 et suivants de la loi du 11 janvier 1984 précitée.

Le changement de résidence administrative nécessite la consultation de la commission administrative paritaire. Elle s'opère soit sur demande de l'agent, soit par l'administration dans l'intérêt du service. Elle permet d'adapter la répartition des effectifs aux besoins de chaque service. Ce faisant, le fonctionnaire continue à demeurer dans son corps d'origine et reste en position d'activité.

- La mobilité peut également résulter pour l'agent d'une mise à disposition. Dans ce cas, le fonctionnaire exerce ses fonctions auprès d'une autre administration que la sienne. Toutefois, il demeure dans son corps d'origine et continue à être rémunéré par son administration d'origine.

- La disponibilité est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration d'origine, cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Cependant, il continue d'appartenir à son corps d'origine, y conserve ses droits acquis, et est susceptible d'y être à nouveau intégré.

La mise en disponibilité sur demande du fonctionnaire, dans des cas limités et sous réserve des nécessités du service, a une durée statutaire variable. Elle peut être un moyen de s'orienter vers d'autres activités de manière temporaire, et permet ainsi de répondre, dans certains cas particuliers, à un souci de mobilité fonctionnelle.

- La position hors cadre concerne un nombre plus restreint de fonctionnaires de haut niveau. Dans cette position, le fonctionnaire cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Il est soumis au régime statutaire et de retraite régissant la fonction qu'il exerce dans cette position.

Annexe 14

Les emplois d'encadrement supérieur dans quelques administrations

- 1 ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**
- 2 ministère des affaires étrangères**
- 3 ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche**
- 4 ministère de l'écologie et du développement durable**
- 5 ville de Paris**
- 6 ministère de la culture et de la communication**
- 7 ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales**

**EMPLOIS DE DIRECTION DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES
FINANCES ET DE L'INDUSTRIE EN JANVIER 2003**

		grade	origine	année
Secrétariat général				
PARINI Philippe		TPG	ENA	1977
directeurs de projet				
MOUTIE	Philippe	adm civil	TE	1988
SIBONI	Karine	adm civil	ENA	1989
LEVEQUE	Philippe	adm civil	ENA	1989
GACE	Renaud	adm civil	ENA	1988
directeur				
DUHAMEL Pierre Mathieu		AC	ENA	1981
chef de service				
MORDACQ	Franck	AC	ENA	1985
GRANIER-FAUQUERT	Marie-Hélène	adm civil	ENA	1988
sous-directeurs				
BOSCHE-LENOIR	Anne	adm civil	ENA	1987
BUHL	Christine	adm civil	ENA	1987
MARIGEAUD	Marine	adm civil	ENA	1991
DE JEKHOVSKY	Laurent	adm civil	ENA	1990
BIED-CHARRETTON	Hugues	adm civil	ENA	1991
LANTIER	Charles	adm	INSEE	1986
directeurs de projet				
MANTEL	Sophie	adm INSEE	X-ENSAE	1989
ABATE	Bernard	adm civil	ENA	1984
directeur				
SOUJET Jean-François		AC	TEX	1989
Chefs de service				
CASANOVA	Alain	adm civil	ENA	1985
ROUX-TRESCASES	Isabelle	adm civil	ENA	1987
sous-directeurs				
GAUTIER	Bertrand	adm civil	ENA	1987
FEJOZ	Michèle	adm civil	TE	1986
EMERY	Jean-Pierre	adm civil	TE	1988
DEULIN	Jean	adm civil	ENA	1987
LOVERGNE	Jacques	adm civil	ENA	1984
ARMAIGNAC	Christine	adm civil	ENA	1989
VIALA	René-Marc	adm civil	ENA	1989
ALVISET	Christophe	adm	INSEE	1982
TOURNOYOL DU CLOS				
directeur de projet	Nathalie	adm civil	ENA	1989
PEROLDI	Mathieu	adm INSEE	X-ENSAE	1978

Directeur général				
PARLOS Benoît		AC	ENA	1985
chefs de service				
DIRICO	Noël	adm civil	ENA	1981
VALADE	Luc	adm civil	ENA	1980
sous-directeurs				
LE BOHEC	Bertrand	adm civil	TE	1983
MONTALCINO	Caroline	adm civil	ENA	1984
PEYRONNET	Aline	adm civil	ENA	1989
BUCHÉ	Marie-Christine	adm civil	TE	1987
AMAND	François	adm	INSEE	1984
DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS				
directeur général				
VILLEROY DE GALHAU François		IF	ENA	1984
directeurs				
PARENT Bruno		AC	ENA	1981
LE FLOCH-LOUBOUTIN Hervé		AC	ENA	1979
chefs de service				
FENET	Jean-Marc	adm civil	ENA	1987
LEPETIT	Marie-Christine	insp finances	ENA	1987
BOURRIANE	Gérard	adm civil	TE	1982
sous-directeurs				
PAULTRE de LAMOTTE	Jacques	adm civil	ENA	1982
LIEB	Jean-Pierre	insp finances	ENA	1988
CARRERE	Stéphane	adm civil	ENA	1988
BIED-CHARRETTON	Veronique	adm civil	ENA	1991
COMOLET TIRMAN	Christian	référéndaire	ENA	1990
ROUSSELET	Bruno	adm civil	ENA	1990
GHEUX	Bernard	Chef services	ENA	1989
MAZARIC	Vincent	fac	ENA	1989
WOLF	Marc	adm civil	ENA	1989
DUFFRENOY	Philippe	adm civil	ENA	1989
SIVIEUDE	Olivier	adm civil	TE	1991
directeurs de projet				
PLOGUIN	Lionel	adm civil	ENA	1988
DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES				
Directrice générale				
SEYVET Jeanne		IGM	X-Mines	1980
directeur				
FALQUE-PIERROTIN Jean-Pierre		AC	ENA	1967
chefs de service				
BEQUIN	Jean-Marc	adm	INSEE	1973
CAQUOT	Emmanuel	ing. chef telecom	ENST-X	1979
Sous-directeurs				
MAGNE	Yves	adm civil	ENA	1978

COFFIN	Etienne	adm civil	ENA	1978
ARCHER	Agnès	cons. com.	ENA	1986
BREUIL	Henri	ing P&C	ENPC	1986
LE PESTEUR	Jean-Pierre	ing arm	X-ENSTA	1977
CAMPANA	Mireille	ing telecom	ENST	1982
LACROIX	Gustave	adm	PTT	1989
BUREAU	Didier	adm civil	ENA	1978

Directeur général				
MONGIN François		adm civil	ENA	1985
chef de service				
NICOLAÏEFF	Bernard	adm civil	ENA	1977
sous-directeurs				
DELEMASURE	Béatrice	adm civil	ENA	1988
BONNET	François	adm civil	ENA	1990
FOND	Pierre	adm civil	ENA	1990
LATOMBE	Bruno	ing telecom	X-ENST	1983
KEARNEY	Philippe	adm civil	ENA	1991
MAURY	Jean-Marc	adm civil	TE	1992
MAZE	Jean-Pierre	adm civil	TE	1991
directeur de projet				
AMIEL	Marie-Hélène	adm INSEE	ENSAE	1990

DIRECTORAT DES TECHNIQUES EXTERIEURES

Directeur				
MORAILLON Pierre	27/01/1991	IG agriculture		
chef de service				
DELLEUR	Philippe	adm civil	ENA	1983
TESTARD	Hubert			
sous-directeurs				
de COINET de				
FILLAIN	Alain	adm civil	ENA	1981
ARBELET	Dominique	adm civil	ENA	1987
De CORDOUE	Bertrand	ing arm	X-ENSTA	1984

Directeur				
TAVERNIER Jean-Luc		IG INSEE	X-ENSAE	1985
chef de service				
vacant				
sous-directeurs				
SCHNEIDER	Jean-Luc	adm	INSEE	1988
LAMOTTE	Henri	adm civil	ENA	1989
BENSAÏD	Jean	adm	INSEE	1989
DUBOIS	Eric	adm	INSEE	1987
directeur de projet				
BAYET	Alain	adm INSEE	X-ENSAE	1990

Directeur				
JOUYET Jean-Pierre		IF	ENA	1980
Chefs de service				
PALLEZ	Stéphane	adm civil	ENA	1984
LEMOYNE DE				
FORGES	Sylvain	adm civil	ENA	1981
FONTAINE VIVE				
CURTAZ	Philippe	adm civil	ENA	1988

BEZARD	Bruno	insp finances	ENA	1988
Sous-directeurs				
MARTEL	Isabelle	adm civil	ENA	1987
HAAS	Jérôme	adm civil	ENA	1988
FRANCO	Thierry	adm	INSEE	1988
		cons.		
RENAUD-BASSO	Océane	référéndaire	ENA	1990
PAYOLLE	Antoine	adm civil	ENA	1991
PAQUIER	Olivier	adm civil	ENA	1991
COURE	Benoît	adm	INSEE	1992
BARBAT-LAYANI	Marie-Anne	adm civil	ENA	1993

DIRECTION GÉNÉRALE DES COMPTES PUBLICS

Directeur général				
BASSERES Jean		IF	ENA	1986
chef de service				
GILLET	Jean-Baptiste	adm civil	ENA	1986
sous-directeurs				
MORIN	Nathalie	adm civil	ENA	1988
LAMOT	Dominique	adm civil	ENA	1987
GLOUX	Olivier	adm civil	ENA	1989
GUILLOU	Hervé	adm civil	ENA	1990
BUEY	Yves	ing arm	X-ENSTA	1987
DUFAY	Fabienne	adm civil	ENA	1992
directeurs de projet				
EFFA	Esienne	adm INSEE	ENSAE	1990
SOULIE	Bruno	adm civil	ENA	1992

DIRECTORAT DES RESSOURCES HUMAINES

Directeur				
GRAND D'ESNON Jérôme		non fonctionnaire		
chef de service				
PALASZ	Marie-José	adm civil	ENA	1980
sous-directeurs				
SCHOEFFLER	François	CRC	ENA	1985
TESSIER	Alain	adm civil	ENA	1984
MORIN	Jean-Marc	Magistret	ENM	1978

DIRECTION DE LA COMMUNICATION

directeur				
vacant - direction en cours de réorganisation				
Sous-directeurs				
FORQUES	René	adm civil	TE	1985
BARROIS	Jean-Claude	adm civil	ENA	1983
KNOCK	Isabelle	adm civil	ENA	1982

DIRECTION GÉNÉRALE DES RESSOURCES HUMAINES

Directeur				
VERMEULEN Patrice		Cour des cptes	TE	1989
chef de service				
BRUNEL	Jean	adm civil	ENA	1979
sous-directeurs				
MACCARI	Renato	adm civil	TE	1985

LEFEBVRE	Claire	adm	INSEE	1978
MOQUIN	Laurent	adm civil	ENA	1987
AUBINEAU	Jean-Luc	adm civil	ENA	1980
DIRECTION GÉNÉRALE DES MATIÈRES PREMIÈRES				
Directeur général				
MAILLARD Dominique		IGM	X-Mines	1975
directeurs				
HOUSSIN Didier		adm civil	ENA	1983
ROUSSEAU Michèle		ing. chef mines	X-Mines	1982
sous-directeurs				
GREMILLOT	M.-Paul	adm civil	ENA	1980
HULOT	Jean-Claude	adm civil	ENA	1985
SCHWEITZER	Jean-Philippe	adm civil	ENA	1987
TOUTAIN	Lionel	adm civil	TE	1988
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ NUCLÉAIRE ET DE LA PROTECTION				
Directeur général				
LACOSTE André-Claude		IGM	X-Mines	1965
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ NUCLÉAIRE ET DE LA PROTECTION				
Directeur				
DUMONT Jean-Jacques		IGM	X-Mines	1971
INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES				
CHARPIN Jean-Michel		IG INSEE		
CONSEIL NATIONAL DES MONNAIES ET MEDAILLES				
Directeur				
ZERAH Dov		adm civil	ENA	1980
sous-directeur				
COUCHOUD	Pierre-Yves	adm civil	ENA	1985
SERVICE DES PENSIONS				
Chef de service				
PAYS	Bernard	adm civil	ENA	1978
Sous-directeur				
BILLARD	Guy	adm civil	ENA	1982
UNION POSTALE UNIVERSELLE				
PETEL	Yann	adm civil	ENA	1981
MINISTRE DE L'INTERIEUR				
Directeur				
CONSTANS Emmanuel		IGF	ENA	1975

5 - Rappel : postes occupés par les agents issus des corps recrutés par la voie de l'ENA ou de l'Ecole polytechnique (2002)
au ministère des affaires étrangères

Emploi	Adjoint à chef de bureau	Chef de bureau	Sous directeur ou directeur adjoint	Chef de service ou directeur de projet	Directeur ou directeur général	Autres emplois en administration centrale (chargés de mission)	Chefs de services déconcentrés	Autres cadres des services déconcentrés
Corps ENA (préciser lesquels)		1 administrateur civil	1 conseiller commercial 1 administrateur civil 1 Ministre plénipotentiaire 27 conseillers A.E	6 Ministres plénipotentiaires 2 conseillers A.E	13 Ministres plénipotentiaires 5 conseillers A.E 2 conseillers cour des comptes 1 conseiller d'état	11 Ministres plénipotentiaires 31 Conseillers A.E 1 Préfet 6 Administrateurs civils 5 Conseillers de Tribunal administratif	-	
Corps X (préciser lesquels)		2 ing des télécom 1 ing des ponts et chaussées	1 ing des télécom 1 ing des ponts et chaussées	1 adm de l'INSEE		1 ing de l'armement 1 ing des télécom		
Autres fonctionnaires * A	3	93	61	3	5	452		
Agents contractuels	5	45	4		1	242		
Effectif total	8	142	97	12	27	751		

5- Rappel : postes occupés par des agents issus des corps recrutés par la voie de l'ENA ou de l'École polytechnique (2002)
Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse

Emploi	Adjoint à chef de bureau	Chef de bureau	Sous directeur ou directeur adjoint	Chef de service ou directeur de projet	Directeur ou directeur général	Autres emplois en administration centrale (chargés de mission)	Chefs de services déconcentrés	Autres cadres des services déconcentrés
Corps ENA Administrateur civil Conseiller de TA Préfet Autres	1	10	25 1	13 1	6	21	2	3
Corps X Ingénieur des mines ingénieur des ponts et chaussées Autres corps			1					
Autres fonctionnaires*								
Agents contractuels								
Effectif total	1	10	27	14	6	21	2	3

* magistrats, enseignants, militaires, directeurs d'hôpitaux, fonctionnaires territoriaux...

NB : il ne s'agit pas des emplois budgétaires, mais des postes effectivement occupés par des agents issus des corps recrutés par la voie de l'ENA ou de l'École polytechnique.

5 - Rappel : poste; occupés par des agent, issus des corps recrutés par voie de l'ENA ou de l'Ecole polytechnique (2002)
Ministère de l'Ecologie et du développement durable

Emploi	Adjoint à chef de bureau	Chef de bureau	Sous directeur Ou directeur adjoint	Chef de service ou directeur de projet	Directeur ou directeur général	Autres emplois en administration centrale (chargés de mission...)	Chefs de services déconcentrés	Autres cadres des services déconcentrés
Corps ENA								
Administrateurs civils		2	7			5	1	4
Administrateurs territoriaux				1				
Inspecteurs des finances						2		
Corps X								
Ingénieurs des ponts et chaussées		3	4	1	4	15	6	8
Ingénieurs du génie rural des eaux et des forêts	1	16	7	2	1	29	12	58
Ingénieurs des mines		1	1	2	1	6		
Administrateurs civils INSEE		1	1			3		
Autres fonctionnaires								
Amiral						1		
Architecte urbaniste de l'Etat		2	1			2		7
Attachés de l'INSEE						1		2
Attachés de centrale	3	10				14		2
Attachés des services déconcentrés								6
Conseillers administration de l'équipement								2
Directeurs de recherche		1				1		
Ingénieurs urbanistes							1	

[illegible]

[illegible]

* magistrats, enseignants, militaires, directeurs d'hôpitaux, fonctionnaires territoriaux...

NB : il ne s'agit pas des emplois budgétaires, mais des postes effectivement occupés par des agents issus des corps recrutés par la voie de l'ENA ou de l'école Polytechnique

5- Rappel : postes occupés par des agents issus des corps recrutés par la voie de l'ENA ou de l'École polytechnique (2002)
(maintien dans le corps et détachement sur emploi fonctionnel)
Ville de Paris

Emploi	Adjoint à Chef de bureau	Chef de bureau	Sous directeur ou directeur adjoint	Chef de service ou directeur de projet	Directeur ou directeur général	Autres emplois en administration centrale (chargés de mission...)	Chefs de services déconcentrés	Autres cadres des services déconcentrés
Corps ENA (préciser lesquels)	0	10	24	6	16	8	0	0
Corps X (préciser lesquels)								
Autres fonctionnaires *					r			
Agents contractuels								
Effectif total								

magistrats enseignants militaires, directeurs d'hôpitaux, fonctionnaires territoriaux...

NB : il ne s'agit pas des emplois budgétaires, mais des postes effectivement occupés par des agents issus des corps recrutés par la voie de l'ENA ou de l'École polytechnique.

5- Rappel : postes occupés par des agents issus des corps recrutés par la voie de l'ENA ou de l'école polytechnique (2002)

Emploi	Adjoint au chef de bureau	Chef de bureau	Sous-directeur ou directeur adjoint, chefs de service	Directeur ou directeur général	Autres emplois en administration centrale	Chefs de services déconcentrés	Autres cadres des services déconcentrés
Corps ENA							
?? Administrateur civil	1	2	10	2	18	7	
?? Membre chambre régionale des comptes			1				
?? Membre du conseil d'État			1	2			
Attachés d'administration centrale	14	28					
Attachés des services déconcentrés		1					
Corps scientifiques				1		5	
Corps techniques			1			3	
Autres				2			
Enseignants				1		8	
Attaché territorial						1	
Administrateur territorial						2	
Agents contractuels	8	37					
Effectif total	23	68	93	8	18	26	

Rappel : postes occupés par des agents issus des corps recrutés par la voie de l'ENA ou de l'Ecole polytechnique (2002)

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

Emploi	Adjoint chef de bureau	Chef de bureau	Sous-directeur ou directeur adjoint	Chef de service ou directeur de projet	Directeur ou directeur général	Autres emplois en administration centrale (chargés de mission...)	Chefs de services déconcentrés	Autres cadres des services déconcentrés
Corps ENA (préciser lesquels)		3	12 s/directeurs 3 dir adjoints	1 chef ser 1 dir proj	1 dir général 4 directeurs	3 adj au s/direct 15 charg.miss.	1 dir régional 2 dir départementaux	1 chef de service départemental
Corps X IGREF		3	3 s/dir	2 chef ser. 1 dir proj.		2 chargés miss.		
Autres fonctionnaires								
Agents contractuels								
Effectif total		6	18	5	5	20	3	1

* magistrats, enseignants, militaires, directeurs d'hôpitaux, fonctionnaires territoriaux...

NB : il ne s'agit pas des emplois budgétaires, mais des postes effectivement occupés par des agents issus des corps recrutés par la voie de l'ENA ou de l'Ecole polytechnique.

Annexe 15

Glossaire des sigles

AMF :	autorité des marchés financiers
ART :	autorité de régulation des télécommunications
BCE :	banque centrale européenne
CICC :	commission interministérielle de coordination des contrôles des actions cofinancées par les fonds structurels européens
CJCE :	cour de justice des communautés européennes
CNFPT :	centre national de la fonction publique territoriale
CIRE :	comité interministériel à la réforme de l'Etat
COB :	commission des opérations de bourse
CPA :	cessation progressive d'activités
CRE :	commission de régulation de l'énergie
DEA :	diplôme d'études approfondies
DGA :	délégation générale à l'armement
DGAFP :	direction générale de l'administration et de la fonction publique
DMGPSE :	délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat
EDF :	électricité de France
ENA :	école nationale d'administration
ENGREF :	école nationale du génie rural, des eaux et forêts
ENPC :	école nationale des ponts et chaussées
ENS :	écoles normales supérieures
ENSAE :	école nationale de la statistique et de l'administration économique
ENSMP :	école nationale des mines de Paris
ENSP :	école nationale de la santé publique
ENST :	école nationale supérieure des télécommunications
ENSTA :	école nationale supérieure des techniques avancées
FMI :	fonds monétaire international
GDF :	gaz de France
GPEEC :	gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
GREF :	génie rural, eaux et forêts
HFP :	haute fonction publique
IGA :	inspection générale de l'administration
IGAS :	inspection générale des affaires sociales
IGF :	inspection générale des finances
IGREF :	ingénieur du génie rural, des eaux et forêts
INA-PG :	institut national agronomique Paris-Grignon
INET :	institut national des études territoriales
INSEE :	institut national des statistiques et des études économiques
IRA :	instituts régionaux d'administration
LOLF :	loi organique relative aux lois de finances
MAE :	ministère des affaires étrangères
MINEFI :	ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MISGAC :	mission interministérielle de suivi de la gestion des administrateurs civils
OCDE :	organisation de coopération et de développement économique
OEP :	observatoire de l'emploi public
OGM :	organismes génétiquement modifiés
ONG :	organisation non gouvernementale
PPAC :	programme de perfectionnement accéléré des cadres
SIDA :	syndrome immunodéficitaire acquis
SNCF :	société nationale des chemins de fer français
SRAS :	syndrome respiratoire aigu sévère
VAE :	valorisation des acquis de l'expérience